



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n° 7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le projet de loi sous revue a pour vocation de remplacer la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public. Il va beaucoup plus loin que ce texte, notamment avec un champ d'application nettement plus large, qui inclut les lieux ouverts au public du secteur privé et les bâtiments d'habitation collectifs d'une certaine envergure.

Il se base sur le principe de la « conception pour tous » issu de la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU du 13 décembre 2006, signée par le Grand-Duché de Luxembourg le 30 mars 2007 et approuvée par la loi du 28 juillet 2011.

La future loi aura des répercussions importantes sur les communes, propriétaires d'un grand nombre de « lieux ouverts au public » tels que définis à l'article 2 et d'une partie de la voie publique tombant dans son champ d'application. Elles sont concernées par ailleurs en tant qu'autorités chargées de la délivrance d'autorisations de construire.

Dès lors, le SYVICOL se félicite du fait qu'il ait été consulté à plusieurs reprises au cours du processus d'élaboration du projet de loi et qu'il ait ainsi pu faire valoir la position des communes de manière informelle.

Le projet finalement déposé à la Chambre des Députés le 27 juillet 2018 appelle néanmoins un certain nombre d'observations du point de vue communal. Le SYVICOL s'autosaisit donc pour soumettre au Parlement le présent avis, dans lequel il se limite à commenter le projet de loi lui-même, sans procéder à un examen des projets de règlements grand-ducaux énonçant les prescriptions techniques en matière d'accessibilité. Le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité, quant à lui, ne donne pas lieu à d'autres remarques que celles formulées à l'endroit de l'article 11 du projet de loi.

Le SYVICOL tient à souligner qu'il soutient entièrement la finalité du projet de loi, qui consiste à assurer, dans la mesure du possible, l'accessibilité des lieux ouverts au public à toute personne, dans l'intérêt d'une société inclusive. Il souscrit au principe de la conception pour tous qui, s'il est pris en compte dès le début de la phase de planification, n'entraîne que de faibles surcoûts, comme le précise d'ailleurs l'exposé des motifs.



En revanche, la mise en conformité des bâtiments existants causera aux communes des problèmes beaucoup plus substantiels. Rappelons que la législation actuelle ne s'applique aux bâtiments qui ont existé ou dont la construction a été autorisée avant son entrée en vigueur que lorsque ces bâtiments font l'objet d'une transformation importante¹, ce qui permet de réaliser les mesures en faveur de l'accessibilité en parallèle avec d'autres travaux, donc généralement à moindre coût. Or, le projet de loi sous revue maintient cette solution en ce qui concerne la voie publique, mais édicte pour les lieux ouverts au public une obligation systématique de mise en conformité avant le 1^{er} janvier 2029².

Par la circulaire n°3283 du 7 juillet 2015, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a invité les communes à fournir un certain nombre d'informations concernant leurs bâtiments ouverts au public et l'accessibilité de ceux-ci. Les résultats de l'étude³, sur base de données mises à disposition par 82 communes, montrent que sur un total de 1.497 immeubles recensés, 35,5% sont entièrement accessibles. 16,1% disposent d'un rez-de-chaussée accessible, 12,6% et 11,2% sont jugés, respectivement, partiellement accessibles et accessibles avec de légers défauts. Finalement, 15,8% de bâtiments sont actuellement non accessibles, et pour 2,1%, la mise en accessibilité a été déclarée impossible.

Même si le pourcentage de bâtiments qui sont d'ores et déjà pleinement accessibles ou qui peuvent être mis en conformité avec des moyens relativement modérés peut paraître encourageant, atteindre, comme le veut le projet de loi, en moins de 10 ans un taux d'accessibilité de 100% reste pour les communes un objectif difficilement réalisable.

La problématique de la mise en conformité occupe dès lors une grande partie du présent avis et est abordée sous différents aspects au fil des remarques article par article.

II. Eléments-clés de l'avis

Les principales observations du SYVICOL relatives au projet de loi étudié se résument comme suit :

- Les définitions du lieu ouvert au public et celle de la voie publique se recoupent en partie, ce qui est source d'insécurité juridique (art. 2).
- Pour les immeubles existants, le SYVICOL demande une dispense à la règle selon laquelle la partie dans laquelle le service au public est presté doit se situer le plus près possible de l'entrée principale (art. 4).
- La subvention étatique pour la mise en conformité de lieux ouverts au public devrait être disponible également pour les projets concernant la voie publique et s'appliquer au montant TTC des dépenses, sans plafonnement. Elle devrait être accordée pour tous les travaux réalisés avant la date à partir de laquelle les exigences d'accessibilité s'appliquent aux lieux ouverts au public existants, les délais prévus actuellement pour la demande et l'achèvement des travaux étant largement insuffisants (art. 4).

¹ Article 2 de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public

² Article 12, paragraphe 2 et article 14, paragraphe 3

³ Disponibles sous www.ccnab.net



- Le projet de loi édicte une obligation de mise en conformité de la voie publique dans la mesure où elle fait l'objet de « transformations importantes ». Cette notion doit être définie avec précision, dans l'intérêt de la sécurité juridique (art. 2 et 6).
- La possibilité de demander un aménagement raisonnable ne devrait s'offrir, pour les lieux ouverts au public existants mais non encore pleinement accessibles lors de l'entrée en vigueur de la loi, qu'après la mise en conformité ou, au plus tard, dès la date à partir de laquelle les exigences en matière d'accessibilité s'appliquent à ces lieux (art. 7).
- Le SYVICOL n'est pas d'avis que des sanctions pénales sont un moyen approprié pour améliorer l'accessibilité des lieux ouverts au public communaux. Il propose, pour le cas d'un refus de procéder à un aménagement raisonnable, la possibilité d'un recours extrajudiciaire devant le Conseil consultatif de l'accessibilité (art. 7 et 13).
- Le projet de loi devrait traiter de la même manière que les immeubles faisant l'objet d'un classement comme monument national, ceux appartenant au patrimoine classé au niveau communal. Les décisions relatives à des dérogations ou solutions d'effet équivalent concernant ces derniers devraient appartenir au bourgmestre (art. 8).
- La procédure d'autorisation de dérogations ou de solutions d'effet équivalent devrait être soumise à des délais, au moins pour ce qui est de la formulation de l'avis du Conseil consultatif de l'accessibilité (art. 8).
- Le SYVICOL aurait préféré le maintien de la règle actuelle selon laquelle il y a obligation de procéder à une mise en accessibilité d'un lieu ouvert au public à chaque fois que celui-ci fait l'objet d'une transformation importante. Subsidiairement, il demande une prolongation substantielle de la période transitoire (art. 14).

III. Remarques article par article

Art.1. Objet.

L'article 1^{er}, en énonçant l'objet du projet de loi, fixe en même temps son champ d'application. Celui-ci englobe entre autres « 1° les projets de nouvelle construction de lieux ouverts au public, y compris les projets de création de lieux ouverts au public par voie de changement d'affectation ». Le SYVICOL recommande de définir la notion de « changement d'affectation » en se référant à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et d'employer les termes « changement du mode d'affectation », afin de mettre en évidence qu'il s'agit des travaux que l'article 37 de la ladite loi soumet à autorisation du bourgmestre. Cette remarque vaut également pour le point 3° relatif aux bâtiments d'habitation collectifs.

En ce qui concerne le point 4 relatif aux voies publiques, il serait important de définir ce qu'il y a lieu d'entendre sous « transformation importante », étant donné que l'obligation – ou non – de mise en conformité concomitante en dépend.

Art.2. Définitions.

L'article 2 énonce un certain nombre de définitions pour les besoins de la loi en projet. Deux de ces définitions se chevauchent en partie. En effet, sous le point 1°, a) le « lieu ouvert au public »



est défini comme « tout bâtiment et toute installation ouverts au public ». Ceci inclut, selon l'interprétation du SYVICOL basée sur le commentaire des articles, les places et espaces publics accessibles à pied.

Le point 3°, quant à lui, définit la voie publique comme la partie affectée à l'usage des piétons de la voirie normale telle que prévue par la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques et les règlements pris en son exécution. Or, selon l'article 2 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, la voirie normale est constituée de « l'ensemble des routes, chemins et places ouverts à la circulation publique, à l'exception de la grande voirie », sans distinguer entre la voirie normale de l'Etat et celle des communes.

Il en résulte que toute place publique ouverte à la circulation et accessible aux piétons est considérée aussi bien comme lieu ouvert au public que comme voie publique au sens du projet de loi commenté. Etant donné que les obligations varient d'une catégorie à l'autre – par exemple en ce qui concerne l'obligation de mise en conformité – ceci crée une insécurité juridique importante. Pour y remédier, le SYVICOL propose de modifier le point 1° de façon à exclure de la définition du lieu ouvert au public la voie publique telle que définie sous le point 3°.

Art.4. Lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant.

Selon l'article 4, les exigences d'accessibilité prévues à l'article 3 pour les nouvelles constructions s'appliquent en principe également aux lieux ouverts au public existants. Ceci vaut aussi pour la disposition énoncée à l'alinéa 3, selon laquelle « la partie dans laquelle le service est presté se situe le plus près possible de l'entrée principale ».

Si cette règle ne pose guère de problèmes dans le cadre de la conception de nouveaux bâtiments, elle peut être difficile à respecter lors de la mise en conformité d'immeubles existants, voire nécessiter des travaux de transformation dépassant le cadre d'une simple mise en conformité. Afin de limiter le recours à la procédure de dérogation prévue à l'article 8, qui s'accompagne d'une charge administrative et de délais supplémentaires, le SYVICOL demande que les lieux ouverts au public existants soient dispensés de l'obligation de proximité entre l'entrée principale et les locaux où les services sont prestés, sous condition, bien sûr, que l'accessibilité de ces locaux soit garantie. Il propose dès lors la suppression de la première phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}.

L'alinéa 4 du même paragraphe constitue une exception au principe énoncé à l'alinéa 1^{er}, dans le sens qu'il est suffisant qu'un service presté à plusieurs endroits d'un même lieu existant soit accessible à un de ces endroits seulement. Le SYVICOL salue cette disposition, qui permettra dans certains cas – prenons l'exemple d'un bâtiment administratif qui dispose de plusieurs guichets proposant les mêmes services – de limiter les travaux de mise en conformité sans que des utilisateurs ne soient désavantagés.

L'alinéa 5 soumet l'applicabilité des exigences en matière d'accessibilité d'un lieu ouvert au public situé dans un bâtiment d'habitation collectif à l'accord du syndicat des copropriétaires ou des coemphytéotes. Il importerait de préciser sous l'article 9, paragraphe 1^{er} que la décision de



l'assemblée générale portant refus de l'applicabilité des exigences d'accessibilité soit le cas échéant jointe à toute demande d'autorisation de construire concernant l'immeuble en question.

Le paragraphe 2, qui dispose que la transformation ou la rénovation d'un immeuble classé ou proposé au classement comme monument national requiert l'autorisation du ministre ayant la Culture dans ses attributions, semble superfétatoire au SYVICOL, vu que l'article 10 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation des sites et monuments nationaux est d'application.

Le paragraphe 3 pose le cadre légal pour l'attribution d'aides financières pour la mise en conformité de lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant.

Le SYVICOL constate tout d'abord avec satisfaction que les communes sont parmi les bénéficiaires potentiels de ces aides. Il regrette par contre qu'aucune subvention ne soit prévue pour la mise en conformité de la voie publique et demande que le texte soit complété par une disposition en ce sens.

Si le taux de subvention de 50% est *a priori* relativement conséquent, les communes risqueront en pratique de se voir rembourser une partie nettement inférieure de leurs dépenses.

Ceci s'explique en premier lieu par l'application du taux au montant HTVA, plutôt qu'au montant TTC, comme c'est le cas des autres subventions étatiques auxquelles les communes peuvent prétendre. En effet, ces dernières ne peuvent déduire la taxe en amont qu'en relation avec une partie très limitée de leurs activités, notamment la fourniture d'eau potable. Elles n'auront pas droit à déduction ou remboursement de la TVA qu'elles payeront sur les travaux de mise en conformité avec les dispositions de la loi sous revue.

La deuxième raison consiste dans le plafonnement de l'aide à 24.000 euros par objet. Comparé aux coûts, par exemple, de l'installation d'un ascenseur dans un bâtiment existant, ce montant est dérisoire. En fait, le plafonnement a pour effet que le taux de 50% ne peut être atteint que lorsque le coût total HTVA des travaux reste en-dessous de 48.000 euros. Au-delà, il s'agit en réalité d'un taux dégressif. L'effet incitateur du subventionnement jouera dès lors davantage pour les projets de faible envergure.

Finalement, le fait que le plafonnement de la subvention s'applique « par objet » est source d'insécurité. En effet, l'interprétation que le ministre responsable fera de ce terme pourra avoir un impact important sur le montant de l'aide. Le mot est-il synonyme de « lieu ouvert au public » – dans ce cas, comment traiter des lieux non clairement délimités, comme les espaces publics extérieurs – ou désigne-t-il plutôt un projet de mise en conformité ?

Afin que le taux annoncé soit réellement appliqué dans la pratique, et que les communes se voient donc effectivement rembourser 50% de leurs dépenses de mise en conformité, le SYVICOL demande l'application du taux au montant TTC et l'abolition pure et simple du plafonnement.



Une autre série de remarques s'impose par rapport aux délais. Le projet actuel dispose que les demandes de subvention doivent être introduites avant le 1^{er} janvier 2021 et que les travaux doivent être achevés avant le 31 décembre 2023.

Le commentaire des articles affirme clairement que le but poursuivi par la mise à disposition d'aides financières consiste à inciter les débiteurs de l'obligation de mise en conformité à entamer les travaux le plus vite possible.

Il faut garder en mémoire que les communes sont propriétaires d'un grand nombre de lieux ouverts au public, dont beaucoup nécessiteront des travaux de mise en conformité plus ou moins conséquents. L'envergure exacte de ces travaux devra être établie pour chacun de ces lieux par une analyse détaillée, sur base de laquelle un projet de mise en conformité sera établi. Cette étape à elle seule prendra déjà un temps à ne pas sous-estimer, sachant que les bureaux d'études spécialisés dans la matière seront sans doute fortement sollicités.

Or, selon l'article 14, paragraphe 1^{er}, l'entrée en vigueur de la loi se situe au 1^{er} jour du 12^e mois suivant sa publication au Journal officiel. Faute de disposition dérogatoire spécifique à l'article 4, la possibilité de demander une aide financière ne naîtra donc qu'un an après la publication de la loi. Nul ne sait pour l'instant quand celle-ci sera adoptée et publiée, mais il est d'ores et déjà certain pour les raisons ci-dessus que la date du 1^{er} janvier 2021 sera difficile, voire impossible à respecter.

Une fois les projets établis et les aides engagées, un autre problème de délai se pose au niveau de la réalisation des travaux, qui doivent être achevés le 31 décembre 2023, indépendamment de la date d'engagement de la subvention. Le temps que le ministère compétent mettra à analyser les demandes – et on peut s'attendre à ce qu'elles soient nombreuses – sera donc déduit du délai pour la réalisation des travaux, ce que le SYVICOL ne saurait approuver.

Finalement, la mise en conformité d'un grand nombre de lieux constituera pour les communes un défi financier, certes, mais aussi organisationnel. Elles seront obligées de répartir l'impact sur leurs budgets et la charge de travail pour leurs services techniques sur plusieurs années et il sera donc pour la plupart d'entre elles impossible d'achever la mise en conformité de l'ensemble de leurs lieux ouverts au public avant le 31 décembre 2023.

Pour ces raisons, le SYVICOL se rallie à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 9 octobre 2018 dans la mesure où il propose que l'aide financière puisse être demandée jusqu'à la date butoir pour la mise en conformité fixée à l'article 14, paragraphe 3.

Le paragraphe 4 soumet le versement de l'aide financière à la présentation d'une « facture détaillée des travaux ». Vu que, dans la pratique, il s'agira souvent de plusieurs factures émises probablement par différentes entreprises, le SYVICOL se demande si le terme « décompte », qui est courant dans la gestion communale, ne serait pas plus approprié.

Ce paragraphe donne par ailleurs au ministre le droit de refuser le versement « si la facture diffère fortement du devis », sans qu'il ne soit précisé à partir de quel seuil la différence est à considérer comme forte. On pourrait comprendre que le texte limite l'ajustement vers le haut d'un subside une fois engagé, bien qu'un dépassement de devis puisse avoir de multiples



raisons et ne soit pas forcément imputable au maître d'ouvrage. Le montant engagé devrait cependant être versé en tout état de cause.

Art.6. Projets de nouvelle construction et de transformation importante des voies publiques.

Cet article assimile, en ce qui concerne les voies publiques, les projets de transformation importante à ceux de nouvelle construction. Dès qu'une transformation est qualifiée d'importante, elle est donc soumise aux règles applicables aux nouvelles constructions, d'où le besoin, soulevé à l'endroit de l'article 1^{er}, d'une définition précise de cette notion.

L'article 14, paragraphe 3 ne s'appliquant pas à la voie publique, la mise en conformité de celle-ci ne doit pas être achevée à une date déterminée (en l'occurrence le 1^{er} janvier 2029), mais se fera à l'occasion de travaux qui s'imposent de toute façon. Il s'agit d'une solution pragmatique qui est tout à fait acceptable pour le SYVICOL, dans la mesure où il serait complètement irréaliste d'exiger que les communes procèdent en moins de 10 ans à une mise en accessibilité, non seulement de leurs lieux ouverts au public, mais en plus de l'ensemble de leurs voies publiques.

Art.7. Demande d'un aménagement raisonnable.

L'article 7 permet à une personne handicapée d'exiger qu'un lieu ouvert au public fasse l'objet d'un « aménagement raisonnable » allant au-delà des normes d'accessibilité générales si, à défaut, le lieu en question ne lui est pas accessible en raison de la nature particulière de son handicap.

Notons d'emblée que le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à cette disposition, qui est expliquée au commentaire des articles à l'aide de l'exemple d'une personne qui doit se déplacer très souvent dans un bâtiment ouvert au public pour y assister à des réunions et qui est obligée à chaque fois de demander l'aide d'un tiers pour se rendre aux toilettes. Dans ce cas, un dispositif permettant l'ouverture électrique de la porte des locaux sanitaires, qui rendrait ainsi son indépendance à la personne, serait à considérer comme un aménagement raisonnable.

Le texte du projet de loi va cependant beaucoup plus loin que cet exemple, dans la mesure où il ne prévoit pas de conditions liées à la fréquence ou aux raisons de la visite d'un lieu ouvert au public, mais permet à chaque personne dont le handicap est tel que les exigences d'accessibilité ordinaires ne suffisent pas pour lui permettre l'accès à un tel lieu de demander qu'un aménagement raisonnable soit effectué.

Le propriétaire doit procéder à l'aménagement en question à ses propres frais et dans un délai raisonnable, sous condition que les modifications et ajustements n'imposent pas de « charge disproportionnée ». Le paragraphe 2 énonce certes des critères pour déterminer dans quel cas l'aménagement raisonnable constituerait une telle charge, mais il reste que l'appréciation *in concreto* sera sans doute source de discussion – et de contentieux.

Ceci est d'autant plus préoccupant que l'annulation d'une décision de refus d'un aménagement raisonnable par le juge au motif que la charge qu'il engendrerait ne serait pas disproportionnée, priverait le refus de sa justification et, selon le paragraphe 3, exposerait ainsi son auteur à des sanctions pénales. Cette menace risque d'avoir pour effet que le propriétaire d'un bâtiment saisi



d'une demande d'aménagement raisonnable hésite à invoquer la charge disproportionnée même s'il aurait raison de le faire, pour éviter que l'affaire ne soit portée devant le juge.

Le SYVICOL est d'avis que la loi ne saurait frapper des mêmes sanctions celui qui enfreint en connaissance de cause des normes clairement fixées par elle (article 12, paragraphe 1^{er}) et celui qui, en toute bonne foi, refuse de procéder à un aménagement qui, de son point de vue, entraînerait une charge disproportionnée. Dans le deuxième cas, l'élément moral, condition de la faute en droit pénal, ferait défaut.

S'y ajoute que la rédaction de l'article laisse à penser que la personne qui se considère lésée peut uniquement saisir le juge pénal. Or, dans le cas où une autorité publique refuse de faire droit à la demande d'aménagement, elle prend une décision administrative avec toutes les conséquences qui en découlent, y compris la compétence du juge administratif. Conformément au principe selon lequel « le criminel tient l'administratif en l'état », celui-ci ne pourra cependant se prononcer qu'après que le volet pénal ait été tranché.

La durée et la complexité d'une telle instance ne seraient nullement proportionnées à l'enjeu et joueraient en plus en défaveur du demandeur.

Le SYVICOL propose dès lors de prévoir un recours extrajudiciaire devant le Conseil consultatif de l'accessibilité, afin que celui-ci analyse si le refus basé sur la charge disproportionnée est justifié ou non. Cet organe semble être le mieux placé pour le faire, vu qu'il est appelé à apprécier la charge disproportionnée également dans le cadre de l'article 8. En plus, son expérience pourrait lui permettre dans certains cas d'agir comme médiateur en proposant des solutions de compromis acceptables pour les deux parties.

La voie judiciaire resterait ouverte dans un second temps si l'auteur du refus maintenait sa position alors même que, dans son avis, le Conseil arrivait à la conclusion que la justification n'est pas valable.

Le Conseil consultatif de l'accessibilité pourrait ainsi jouer un rôle similaire à la Commission d'accès aux documents prévue par la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

Une dernière remarque concerne l'application de l'article 7 avant la date du 1^{er} janvier 2029 fixée à l'article 14, alinéa 3. En effet, ce n'est qu'à partir de ce jour que la loi en projet s'appliquera aux lieux ouverts au public existants. La possibilité de demander un aménagement raisonnable, quant à elle, s'offrira cependant dès l'entrée en vigueur du texte. Il sera donc possible d'exiger de tels aménagements concernant des bâtiments non encore couverts par l'obligation d'accessibilité.

On peut alors se demander si l'article 7 ne reviendra pas, dans la pratique, à conférer à des particuliers le droit d'obliger les propriétaires de lieux ouverts au public à procéder à une mise en accessibilité bien avant que ne l'exige la loi. Ceci ne correspond guère à l'esprit du texte, qui conçoit l'aménagement raisonnable comme une mesure additionnelle portant sur un immeuble répondant aux exigences d'accessibilité normales, et risquerait de porter atteinte à la priorisation et au planning des travaux de mise en conformité que les communes devront sans doute établir.



Pour éviter ceci, le SYVICOL propose de différer l'entrée en vigueur de l'article 7, afin que le droit de demander un aménagement raisonnable ne s'offre, en ce qui concerne les lieux ouverts au public existants mais non encore pleinement accessibles lors de l'entrée en vigueur de la loi, qu'à partir, soit de leur mise en conformité, soit de la date prévue à l'article 14, paragraphe 3, à laquelle cette mise en conformité doit être achevée.

Art.8. Dérogations et solutions d'effet équivalent.

Le paragraphe 2 de l'article 8 prévoit que certaines exigences d'accessibilité peuvent être réalisées par des solutions d'effet équivalent.

Une exception est prévue pour les immeubles classés ou proposés pour le classement comme monument national, dont l'ensemble des exigences d'accessibilité peuvent être réalisées moyennant des solutions d'effet équivalent.

Rappelons qu'il existe, à côté du classement comme monument national, une protection du patrimoine au niveau communal. En effet, l'article 2 la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain énonce, parmi les missions des communes « le respect du patrimoine culturel ». Par conséquent, le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit que les communes définissent dans leurs plans d'aménagement généraux des secteurs et éléments protégés de type « environnement construit », qui sont soumis à des servitudes spéciales de sauvegarde et de protection.

Le SYVICOL ne voit pas de raison pour laquelle l'exception prévue pour les immeubles classés au niveau national ne vaudrait pas pour ceux faisant l'objet d'un classement communal. Il demande donc une modification du texte en ce sens.

Selon le dernier alinéa du paragraphe 2, l'avis du Conseil consultatif de l'accessibilité n'est pas demandé au sujet de solutions d'effet équivalent concernant les lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, ni pour celles relatives aux transformations importantes de voies publiques.

Le commentaire des articles ajoute « que pour les constructions existantes, les solutions d'effet équivalent ne requièrent pas d'autorisation préalable ».

Le SYVICOL salue cette dispense d'autorisation ministérielle, mais estime qu'elle ne ressort pas nécessairement du texte sous sa forme actuelle, qui ne prévoit qu'une dispense de saisir le Conseil. Il propose donc d'ajouter une disposition expresse en ce sens.

Suivant le paragraphe 3, le recours à une dérogation ou à une solution d'effet équivalent est soumis à approbation du ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions, sauf lorsqu'il s'agit d'un immeuble classé ou proposé pour le classement comme monument national. Dans ce cas, la décision appartient au ministre ayant la Culture dans ses attributions. Si, comme proposé ci-dessus, le classement communal était prévu au paragraphe 2, il serait logique que les décisions relatives à des dérogations ou solutions d'effet équivalent concernant des immeubles faisant l'objet d'un tel classement appartiennent au bourgmestre.



Une dernière remarque relative à l'article 8 concerne l'absence de délais encadrant les différentes étapes de la procédure d'autorisation de dérogations ou de solutions d'effet équivalent. Ceci est regrettable du point de vue d'un traitement fluide des dossiers, d'autant plus qu'on peut s'attendre à ce que ceux-ci soient nombreux, au moins pendant la phase de mise en conformité des lieux ouverts au public existants.

Faute de dispositions contraires, le délai de droit commun⁴ s'applique, c'est-à-dire que l'absence de décision ministérielle endéans les 3 mois permet au demandeur de considérer sa demande comme rejetée et de se pourvoir devant le tribunal administratif. Afin d'assurer que le ministre soit en mesure d'éviter cette sanction, le SYVICOL estime qu'il est indispensable de poser un délai au Conseil pour la présentation de ses avis et de permettre au ministre de passer outre, si ce délai n'est pas respecté.

Art.9. Demande d'autorisation des travaux et contrôle des exigences d'accessibilité.

Le paragraphe 1^{er} de l'article commenté énumère les pièces à joindre à toute demande d'autorisation de travaux. Rappelons que l'autorité compétente est le bourgmestre, sauf lorsque les travaux portent sur la voirie de l'Etat, auquel cas il s'agit du ministre ayant les travaux publics dans ses attributions⁵.

Le SYVICOL salue le fait que la conformité des plans de construction aux exigences d'accessibilité doit être attestée par un certificat établi par un architecte ou ingénieur conseil, par un fonctionnaire public remplissant certaines conditions ou par une autre personne physique ou morale disposant d'un agrément en vertu de l'article 10, et que le recours à des dérogations ou solutions d'effet équivalent doit être documenté moyennant production de l'autorisation ministérielle et de l'avis y relatif du Conseil.

En effet, ces dispositions déchargent le bourgmestre du contrôle des dossiers du point de vue de l'accessibilité, contrôle qui, surtout dans les communes ne disposant pas de services spécialisés, aurait été difficile à assurer et qui aurait engagé la responsabilité du bourgmestre.

On peut toutefois se demander dans quelle mesure le document prévu au point 3^o, renseignant sur les solutions d'effet équivalent non soumises à autorisation ministérielle, doit faire l'objet d'un contrôle par le bourgmestre. Comme ce dernier est fourni « à titre d'information », le SYVICOL considère que la validité des solutions d'effet équivalent retenues est attestée par le certificat mentionné sous le point 1^o. Néanmoins, pour davantage de clarté, il recommande de préciser dans le texte que le document sous 3^o doit également être établi par une des personnes énumérées au paragraphe 2.

Art.11. Information, conseil et sensibilisation.

Le paragraphe 2 de l'article 11 pose la base légale au Conseil consultatif de l'accessibilité, dont les détails concernant l'organisation et le fonctionnement sont prévus par un projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi.

⁴ Article 4, paragraphe 1^{er} de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

⁵ Article 2, point 10^o



Le SYVICOL se félicite que le projet de règlement grand-ducal susmentionné lui réserve un siège au sein du conseil, ce qui est tout à fait justifié par le rôle qui revient aux communes en matière d'accessibilité.

Il note que le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal prévoient tous les deux la nomination des membres du Conseil par le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions, mais qu'ils n'indiquent pas que cette nomination se fait sur proposition des organes représentés. Il s'agit pourtant d'une précision importante, que le SYVICOL demande d'ajouter.

Art.12. Dispositions pénales.

D'une façon générale, le SYVICOL est d'avis que la menace de sanctions pénales n'est pas le moyen le plus approprié pour améliorer l'accessibilité des lieux ouverts au public, en tout cas ceux appartenant aux personnes morales de droit public comme l'État ou les communes.

Cela dit, il peut s'arranger avec le paragraphe 1^{er} de l'article 12, dans la mesure où il sanctionne des actes positifs – des travaux, en l'occurrence – qui violeraient les exigences d'accessibilité prévues par la loi en projet.

En revanche, le paragraphe 2 qualifie d'infraction par omission l'absence de mise en conformité avec les nouvelles prescriptions en matière d'accessibilité avant le 1^{er} janvier 2029. Il importe de noter que cette date butoir est indiquée ici aussi bien pour les lieux ouverts au public existants (ou situés dans un cadre bâti existant), que pour les transformations importantes de voies publiques, alors même que les deux catégories d'ouvrages suivent des règles différentes.

En ce qui concerne les lieux ouverts au public existants, l'article 14, paragraphe 3 dispose que l'entrée en vigueur de la loi est suspendue jusqu'au 1^{er} janvier 2029. On peut donc considérer la période située entre la publication de la loi et cette date comme une période transitoire pendant laquelle les immeubles en question doivent être mis en conformité.

En revanche, il n'existe pas de telle date butoir pour la mise en conformité de la voie publique. L'article 6 dispose en effet que les exigences d'accessibilité s'imposent pour « les projets de nouvelle construction et de transformation importante des voies publiques ». Les conséquences en sont doubles : D'une part, dès l'entrée en vigueur de la loi, et donc même avant le 1^{er} janvier 2029, toute partie de la voie publique faisant l'objet d'une transformation importante devra être mise en conformité avec les exigences en matière d'accessibilité. D'autre part, il n'y a aucune obligation de mise en conformité en-dehors d'un projet de transformation importante, comme le SYVICOL l'a remarqué à l'endroit de l'article 6.

Le paragraphe 2 devrait donc être reformulé en conséquence.

D'une façon plus générale, le SYVICOL constate que le choix du 1^{er} janvier 2029 comme date d'entrée en vigueur des exigences d'accessibilité aux lieux ouverts au public existants n'est nullement motivé. On aurait pu s'attendre à ce que les auteurs du projet procèdent à une analyse – au moins sur base de quelques exemples – de l'envergure des travaux à prévoir et déterminent la durée de la période transitoire de façon à s'assurer de la faisabilité des travaux. A défaut, la fixation de la date butoir semble arbitraire.



Dans ces conditions, le SYVICOL s'oppose à ce qu'un propriétaire n'ayant pas réussi à achever la mise en conformité de ses lieux ouverts au public puisse de ce chef être sanctionné pénalement.

Pour ses remarques relatives au paragraphe 3, le SYVICOL renvoie aux développements à l'endroit de l'article 7.

Art.14. Dispositions finales.

Le paragraphe 3 de l'article 14, plusieurs fois mentionné au fil du présent avis, fixe la date à partir de laquelle les exigences en matière d'accessibilité s'appliquent aux lieux ouverts au public existants (ou situés dans un cadre bâti existant) au 1^{er} janvier 2029.

Comme précisé par rapport à l'article précédent, le commentaire des articles ne laisse pas présumer qu'il ait été procédé à une étude de faisabilité des travaux de mise en conformité endéans le délai imparti.

Il est vrai que, pour le propriétaire d'un seul lieu ouvert au public, ce délai semble *a priori* relativement long. En ce qui concerne les communes, cependant, le SYVICOL tient à rappeler que chacune d'entre elles est propriétaire d'une panoplie de tels lieux nécessitant une mise en conformité. S'y ajoute que les communes sont soumises à des contraintes budgétaires et personnelles qui les obligeront à espacer les travaux dans le temps, et que le cadre procédural dans lequel elles agissent ne contribue pas à accélérer la réalisation des projets.

Dans son avis du 25 janvier 2019, la Chambre des Métiers donne en outre à considérer que « le marché luxembourgeois de la construction fonctionne actuellement à pleine capacité et il y a, en plus, un déficit en personnel ». Elle demande pour cette raison de prolonger la période transitoire de 5 à 10 ans.

En ce qui concerne les lieux ouverts au public communaux, vu la situation spécifique de ce secteur, le SYVICOL aurait préféré le maintien de la règle actuelle – que le projet de loi sous revue réserve à la voie publique – selon laquelle il y a obligation de procéder à une mise en accessibilité d'un lieu ouvert au public à chaque fois que celui-ci fait l'objet d'une transformation importante, sans que la loi ne fixe une date butoir surveillée par le juge pénal. La notion de « transformation importante » devrait bien sûr être définie de façon précise et appropriée.

A titre subsidiaire, il se rallie à la demande de la Chambre des Métiers de prolonger la phase transitoire de façon substantielle.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 18 mars 2019