

## A V I S

sur

- le projet de loi 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;
- le projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques, portant exécution des articles 3, 4 et 6 de la loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation du règlement grand-ducal modifié du 23 novembre 2001 portant exécution des articles 1 et 2 de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public;
- le projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des bâtiments d'habitation collectifs et portant exécution de l'article 5 de la loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs;
- le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité et portant exécution de l'article 11, paragraphe 2, de la loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs

Par dépêche du 24 juillet 2018, Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Comme son intitulé l'indique, le projet de loi vise à abroger et à remplacer la législation actuellement en vigueur en matière d'accessibilité des lieux ouverts au public.

Selon l'exposé des motifs accompagnant ledit projet, ce dernier a plus concrètement pour objectif "*de garantir aux personnes handicapées (et aux personnes âgées) qu'elles puissent exercer et jouir pleinement de leurs droits et libertés, ceci moyennant la mise en place de mesures spécifiques et notamment en rendant les lieux ouverts au public, les voies publiques et les bâtiments d'habitation collectifs accessibles à tous*". En visant également les bâtiments ouverts au public relevant du domaine privé, le projet de loi va plus loin que la législation actuellement applicable, qui ne concerne en effet que les lieux ouverts au public appartenant à l'État, à une commune ou à un établissement public ainsi que les établissements gérés par une personne privée et réalisés moyennant le concours financier de l'État. Pour atteindre l'objectif précité, le projet de loi prévoit entre autres:

- la mise à jour des exigences d'accessibilité actuellement en vigueur, notamment pour tenir compte de l'évolution des obligations nationales et internationales en matière de droits des personnes handicapées;
- une procédure de contrôle a priori des exigences d'accessibilité, cela dans le cadre des demandes d'autorisation de travaux de construction et de rénovation;
- la création d'un Conseil consultatif de l'accessibilité, qui aura surtout des missions d'assistance, d'information et de sensibilisation concernant l'accessibilité à tous;

- la procédure pour l'agrément des contrôleurs techniques habilités par la future loi à délivrer les certificats de conformité en matière d'accessibilité;
- des dérogations aux exigences d'accessibilité pour les lieux ouverts au public existants;
- des subventions étatiques pour soutenir financièrement les propriétaires dans la mise en conformité des lieux ouverts au public existants (obligation de mise en conformité qui s'applique également aux lieux existants relevant du domaine privé ouverts au public – crèches, cinémas, restaurants et théâtres par exemple – les immeubles d'habitation étant toutefois exclus, sauf pour le cas où un lieu ouvert au public serait situé dans un tel immeuble);
- des sanctions pénales en cas de non-respect des obligations légales prescrites en matière d'accessibilité.

Les trois projets de règlements grand-ducaux joints au projet de loi ont pour objet, respectivement:

- de déterminer les exigences techniques d'accessibilité pour les voies et lieux ouverts au public;
- de fixer les exigences techniques d'accessibilité applicables aux bâtiments d'habitation collectifs à construire;
- de régler l'organisation et le fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité.

Les textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

### **Remarques préliminaires**

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi, "*l'élaboration d'une nouvelle loi (en matière d'accessibilité des immeubles d'habitation collectifs et des lieux ouverts au public) s'impose non seulement en raison de l'évolution des obligations nationales et internationales concernant les droits des personnes handicapées, mais aussi et surtout en raison des difficultés auxquelles les personnes âgées ou en situation de handicap doivent encore souvent faire face lorsqu'ils tentent de s'adapter à un environnement non accessible, des difficultés qui, selon le cas, peuvent même engendrer voire aggraver d'autres problèmes financiers ou sociaux*".

La Chambre ne peut que se rallier à cette affirmation et à l'initiative du gouvernement de revoir la législation actuellement en vigueur en matière d'accessibilité des lieux ouverts au public. En effet, comme elle l'avait déjà énoncé dans son avis n° A-1562 du 15 juin 1999 sur le projet de loi portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public, la Chambre rappelle que *"tout un chacun se trouve exposé au risque de voir réduite sa mobilité ou sa dextérité, que ce soit à la suite d'une maladie, d'un accident ou du vieillissement"*. Pour cette raison, l'objectif poursuivi par le projet de loi sous avis, à savoir *"éliminer la barrière constituée par la non-accessibilité"* des personnes âgées et des personnes en situation de handicap au sens large, ne saurait dès lors être qu'approuvé.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que les nouvelles exigences d'accessibilité s'appliquent également aux lieux ouverts au public existants (sous conditions et sous réserve de la faisabilité des aménagements nécessaires, compte tenu des coûts afférents et de la situation des lieux concernés), contrairement à la loi du 29 mars 2001, qui a en effet limité les obligations en la matière aux seules constructions nouvelles. Dans son avis précité n° A-1562, la Chambre avait déjà demandé de mettre en place un programme pluriannuel de mise en conformité des immeubles, installations et espaces publics existants.

En outre, la Chambre apprécie encore que le dossier lui transmis soit bien ficelé et complet. Elle approuve particulièrement que le projet de loi soit accompagné de projets de règlements grand-ducaux d'exécution. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Cela dit, la Chambre tient à préciser qu'elle n'entend pas se livrer à un examen des exigences d'accessibilité, de nature purement technique et complexe, prévues par le projet de loi et spécifiées par les projets de règlements grand-ducaux accompagnant le dossier lui soumis. Elle se limitera plutôt à présenter quelques observations essentielles et de légistique formelle ainsi que certaines remarques d'ordre rédactionnel.

## **Examen du projet de loi**

### **Ad article 2**

À l'article 2, point 1<sup>o</sup>, lettre b, il faudra écrire correctement "*dans les domaines social, familial et thérapeutique*" (au lieu de "*thérapeutiques*").

### **Ad article 4**

L'article 4, paragraphe (3), institue une aide financière de l'État, sous forme d'une subvention en capital, qui pourra être octroyée aux maîtres d'ouvrage pour la réalisation de travaux destinés à rendre les lieux et bâtiments ouverts au public existants conformes aux exigences d'accessibilité prévues par la future loi.

La possibilité de bénéficier de ladite aide financière sera limitée dans le temps, cela "*afin d'inciter les responsables en question d'agir au plus vite*" pour mettre en conformité les lieux ouverts au public existants (commentaire de l'article 4).

Ainsi, il est prévu au paragraphe (3), alinéa 4, que "*la demande d'aide financière est à introduire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les travaux devront être achevés avant le 31 décembre 2023*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que ce texte pose problème.

Tout d'abord, elle fait remarquer que le délai du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour l'introduction de la demande risque d'être trop court. En effet, le projet de loi devra dans un premier temps passer toute la procédure législative qui peut, le cas échéant, être longue. Ensuite, l'article 14 du projet prévoit que la future loi entrera en vigueur "*le premier jour du douzième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché du (sic) Luxembourg*". De plus, et finalement, le demandeur de l'aide financière devra, avant le dépôt de sa demande, constituer un dossier comportant de nombreux documents (autorisations de construire, certificats de conformité des travaux projetés, etc.) dont l'obtention est soumise à des procédures qui requièrent non seulement l'intervention de diverses autorités et de spécialistes du domaine de la construction, mais qui prennent de ce fait également du temps.

Si la Chambre peut comprendre l'argument des auteurs du texte selon lequel les maîtres d'ouvrage devront être encouragés à procéder au plus vite à la mise en accessibilité de leurs biens immeubles, ce qui est évidemment dans l'intérêt des personnes handicapées visées par les mesures projetées, elle tient toutefois à signaler que certains propriétaires de lieux ou immeubles ouverts au public peuvent le cas échéant avoir besoin de l'aide en question pour pouvoir financer les travaux de transformation nécessaires. À défaut d'avoir déposé le dossier de demande de l'aide dans le délai imparti, ces propriétaires ne pourront dès lors plus en bénéficier, ce qui fait qu'ils pourraient se retrouver face à des difficultés financières pour réaliser les travaux nécessaires avant la date butoir prévue pour la mise en conformité des lieux ouverts au public existants, à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2029. Or, le défaut de faire suite aux exigences d'accessibilité avant cette date limite donne lieu à l'application de sanctions pénales.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que l'aide financière devrait pouvoir être demandée jusqu'à la date butoir prémentionnée.

### **Ad article 8**

À l'article 8, paragraphe (2), alinéa 2, il y a lieu d'écrire correctement "*loi modifiée du 18 juillet 1983 relative à concernant la conservation et la protection du patrimoine historique des sites et monuments nationaux*".

### **Ad article 9**

L'article 9 traite des demandes d'autorisation des travaux de construction nouvelle et de mise en conformité ainsi que du contrôle des exigences d'accessibilité.

Selon le projet de loi, les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de travaux – c'est-à-dire les communes pour les autorisations de construire et l'État pour les permissions de voirie – devront vérifier si les projets de construction et de transformation respectent les normes techniques imposées en matière d'accessibilité.

La Chambre apprécie que la vérification des obligations légales par les autorités en question soit facilitée du fait que les demandes d'autorisation devront à l'avenir être accompagnées de documents et

certificats établis par des hommes de l'art (architectes, ingénieurs-conseils, etc.) attestant la conformité des projets de construction aux normes techniques d'accessibilité.

Dans son avis précité n° A-1562, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait en effet critiqué que, en application du projet de loi devenu par la suite la loi susvisée du 29 mars 2001, les autorités compétentes fussent amenées à vérifier elles-mêmes et dans tous les détails la conformité des plans de construction, vérification nécessitant des compétences spécifiques et entraînant un travail administratif énorme.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'écrire, au paragraphe (1), point 2°, *"l'autorisation de dérogation ou de solution d'effet équivalent visée au paragraphe 3 (...)".*

Au paragraphe (2), point 2°, la Chambre recommande de remplacer les termes *"fonctionnaires publics"* – qui prêtent à confusion – par ceux de *"agents publics"*. En effet, il est possible que les tâches dans le domaine de la construction revenant aux administrations de l'État et des communes soient également accomplies par des agents ayant le statut de l'employé.

Au paragraphe (3), il faudra, à deux reprises, citer correctement l'intitulé de la *"loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans la fonction publique les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles".*

### **Ad article 10**

Aux termes de l'article 10, paragraphe (1), point 2°, l'agrément en tant que contrôleur technique en accessibilité n'est accordé qu'aux personnes justifiant *"d'une connaissance satisfaisante des règles relatives aux tâches techniques qui leur sont confiées et d'une pratique suffisante de ces tâches"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les spécialistes effectuant les contrôles techniques en matière d'accessibilité ne devraient pas seulement disposer d'une simple connaissance *"satisfaisante"* – c'est-à-dire passable ou acceptable – mais d'une parfaite connaissance des règles afférentes.

De même, elle estime que les personnes en question devraient justifier d'une bonne pratique de leurs tâches techniques.

La Chambre propose donc de conférer la teneur suivante au paragraphe (1), point 2°:

*"justifier d'une parfaite connaissance ~~satisfaisante~~ des règles relatives aux tâches techniques qui leur sont confiées et d'une bonne pratique ~~suffisante~~ de ces tâches"*.

### **Ad article 11**

L'article 11, paragraphe (2), institue le Conseil consultatif de l'accessibilité.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet aux remarques formulées ci-après concernant le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement dudit conseil.

### **Ad fiche financière**

Aux termes de la fiche financière (chapitre 2.2.), *"il convient d'affecter au sein du Ministère de la Famille et de l'Intégration un fonctionnaire à plein temps, sous contrat de travail à durée indéterminée, appartenant au groupe de traitement B1 (rédacteur)"*, cela *"en vue de venir à bout des 2.450 demandes potentielles d'aides financières par an (...), ce qui correspond à 204 demandes par mois"*.

Mis à part que la Chambre se demande comment une seule personne pourrait être en mesure de traiter un tel volume de dossiers de demandes, elle signale que les fonctionnaires sont soumis à un régime statutaire et non pas engagés par un contrat de travail.

\* \* \*



### **Examen des projets de règlements grand-ducaux**

Comme déjà évoqué ci-avant dans le cadre des "*Remarques préliminaires*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se prononcera pas sur les mesures techniques prévues par les deux projets de règlements grand-ducaux déterminant les exigences d'accessibilité pour les voies et lieux ouverts au public et pour les bâtiments d'habitation collectifs à construire.

Quant à la forme, elle tient tout simplement à signaler que les deux projets en question ne comportent pas de préambule. Or, si, en application des règles de la légistique formelle, un projet de loi ne doit pas être muni d'un préambule, qui y est ajouté seulement au moment de la signature par le Grand-Duc, il n'en est pas ainsi des projets de règlements grand-ducaux, qui doivent obligatoirement contenir un préambule dès leur mise sur le chemin des instances.

Le **projet de règlement grand-ducal réglant l'organisation et le fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité** appelle les observations suivantes.

#### **Ad préambule**

Tout comme les deux projets de règlements grand-ducaux déterminant les exigences techniques d'accessibilité, celui relatif au Conseil consultatif ne contient pas non plus de préambule.

#### **Ad article 2**

La Chambre constate que l'article 2 comprend certaines dispositions qui figurent déjà à l'article 11 du projet de loi, mais en des termes quelque peu différents.

Ainsi, tant le texte du projet de règlement que celui du projet de loi énumèrent les missions du Conseil consultatif de l'accessibilité. En ce qui concerne la mission de "*réunir les partenaires impliqués*", le projet de loi précise que parmi ces partenaires figureront "*des représentants de l'administration gouvernementale*", alors que selon le projet de règlement y devront figurer "*des représentants de l'État*".

Pour ce qui est de la composition du conseil, le projet de loi précise notamment que *"le Conseil est présidé par un agent du ministère ayant le handicap dans ses attributions"* et que *"le Conseil est assisté dans ses missions par un secrétaire qui relève du ministère ayant le handicap dans ses attributions"*.

Le projet de règlement grand-ducal prévoit, quant à lui, que *"la présidence du Conseil revient au représentant effectif du Ministère ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions"* et que *"le secrétariat (...) est assuré par un agent du Ministère ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions"*.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de regrouper toutes ces dispositions traitant du conseil et de les faire figurer dans un seul texte, soit dans la future loi, soit dans le futur règlement grand-ducal.

Selon l'article 11 du projet de loi, *"un règlement grand-ducal fixe (...) le montant des jetons de présence des membres (du conseil) qui n'ont pas la qualité d'agent de l'État"*. L'article 2, dernière phrase, du projet de règlement grand-ducal sous avis dispose que *"des jetons de présence d'un montant de 50 euros par heure sont alloués aux membres du Conseil et aux experts qui n'ont pas la qualité d'agent de l'État pour leur participation effective aux réunions"*.

Les deux textes ne fournissent aucune précision quant à d'éventuels jetons de présence accordés aux membres et experts ayant la qualité d'agent de l'État. La fiche financière accompagnant le projet de loi précise toutefois qu'il *"convient de prévoir des jetons pour les participants qui ont la qualité d'agent de l'État qui seront par la suite fixés par le Conseil de Gouvernement. Le montant des jetons du président et du secrétaire qui ont la qualité d'agent de l'État est estimé à 30 € / heure et celui des experts et membres qui ont la qualité d'agent de l'État est estimé à 25 € / heure"*.

Mis à part que la Chambre s'interroge sur les raisons à la base de la différence de traitement entre les personnes ayant la qualité d'agent de l'État et celles n'ayant pas cette qualité pour ce qui est du montant des jetons de présence – le dossier sous avis ne fournissant en effet aucune explication à ce sujet – elle se demande pourquoi la précision susmentionnée figurant dans la fiche financière (qui ne sera pas publiée au Journal officiel et n'aura dès lors aucune valeur juridique)

n'est inscrite ni dans le projet de loi ni dans le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Dans un souci d'égalité de traitement et de sécurité juridique, la Chambre demande, d'une part, d'uniformiser les montants des jetons de présence pour tous les membres et experts du conseil, peu importe s'ils ont la qualité d'agent de l'État ou non, et, d'autre part, de fixer les montants des jetons alloués aux agents de l'État par voie de règlement grand-ducal.

### **Ad articles 3 à 5**

Les articles 3 à 5 traitent, entre autres, du remplacement d'un membre du conseil en cas d'empêchement ainsi que du déroulement des réunions et du mode de délibération du conseil.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les dispositions sur le remplacement et la délibération au sein du conseil en cas d'empêchement d'un membre effectif sont trop compliquées et prêtent à confusion. En effet, il y est notamment prévu ce qui suit:

- *"En cas d'empêchement d'un membre effectif, celui-ci est remplacé par son suppléant"*;
- *"Les avis du Conseil sont rendus à la majorité simple des membres effectifs présents ou représentés, par vote à main levée"*;
- *"Les membres suppléants siègent à titre consultatif"*;
- *"Un membre du Conseil, empêché d'assister à une séance, peut remettre une procuration à un membre effectif ou suppléant du Conseil pour délibérer en ses lieux et places" (sic)*;
- *"L'ordre du jour (...) est soumis à l'approbation des membres effectifs au début de la réunion. Le Conseil peut décider de modifier le contenu de l'ordre du jour à la majorité des suffrages des membres effectifs"*.

Étant donné que, selon l'article 3, paragraphe (1), un membre effectif empêché est remplacé par son suppléant, la Chambre estime que ce dernier devrait dans un tel cas tout simplement exercer tous les pouvoirs et attributions (y compris le droit de vote) revenant en principe au membre effectif.

Dans un souci de simplification, elle recommande d'adapter en conséquence toutes les dispositions concernées.

D'un point de vue formel, il faudra en outre modifier comme suit l'article 4, paragraphe (3), alinéa 1<sup>er</sup>:

*"Les réunions du Conseil se tiennent à huis clos. La présence de tiers, prévus à l'article 2, paragraphe-2 (3), alinéa-3 4, est limitée aux points à l'ordre du jour qui les concernent."*

Sous la réserve de toutes les observations et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF