

**N° 7346<sup>4</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

**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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

sur le projet de loi, sur 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 du jj/mm/aa 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, sur le projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des bâtiments d'habitation collectifs portant exécution de l'article 5 de la loi du jj/mm/aa portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs, et sur le projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité portant exécution de l'article 11, paragraphe 2, de la loi du jj/mm/aa portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs

(26.2.2019)

**1) CONCERNANT LE 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.**

Le projet de loi sous avis a pour objet d'abroger et de remplacer la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public (ci-après la « Loi du 29 mars 2001 »).

Il a pour objectif d'assurer l'accessibilité à tous: (i) aux 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 ; (ii) aux lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant ; (iii) aux projets de nouvelle construction de bâtiments d'habitation collectifs, y compris les projets de création de bâtiments d'habitation collectifs par voie de changement d'affectation; (iv) ainsi qu'aux projets de nouvelle construction et de transformation importante des voies publiques.

**Contexte**

L'accès à l'environnement physique constitue, pour les personnes handicapées, une condition préalable à l'exercice du droit fondamental de circuler librement, tel qu'inscrit à l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

L'accessibilité est également l'un des points essentiels de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>1</sup> qui dispose en son article 9 : « *Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales.* »

L'article 9 de la convention prévoit en outre que les États Parties doivent élaborer des règles visant à garantir l'accessibilité des installations et services ouverts ou fournis au public et à contrôler l'application de ces règles. Il dispose également que l'État Partie doit prendre des mesures pour que « *les organismes privés qui offrent des installations ou des services qui sont ouverts ou fournis au public prennent en compte tous les aspects de l'accessibilité par les personnes handicapées* ».

Au Luxembourg, l'inclusion des personnes handicapées à la vie sociale et la garantie d'une vie aussi indépendante que possible sont des priorités de la politique sociale. Il s'agit en effet de garantir aux personnes handicapées 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. Le présent projet de loi a ainsi pour ambition d'éliminer la barrière constituée par la non-accessibilité, souvent appelée « mur social », qui demeure toujours l'une des premières causes de discrimination des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

Le projet de loi sous avis a par conséquent pour objectif de permettre à terme une accessibilité à tous à l'ensemble des lieux ouverts au public. Cette idée existait certes déjà lors de l'adoption de la Loi du 29 mars 2001 mais le champ d'application de celle-ci se limitait aux seuls lieux ouverts au public relevant de l'État, des communes ou des établissements publics.

En effet, la Loi du 29 mars 2001 ne prévoit actuellement des obligations d'accessibilité que pour (i) les projets de nouvelle construction et de rénovations importantes de lieux ouverts au public et (ii) qui relèvent de l'État, des communes ou des établissements publics. Ces obligations d'accessibilité ne visent donc à l'heure actuelle que les locaux publics et les établissements appartenant à des organismes oeuvrant dans les domaines sociaux, familiaux et thérapeutiques et bénéficiant du concours financier de l'État par le biais du fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales<sup>2</sup>.

Selon les auteurs du présent projet de loi, les dispositions de la Loi du 29 mars 2001 se sont avérées insuffisantes pour améliorer considérablement la situation des personnes handicapées dans le cadre de leur vie quotidienne. En outre, le comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a, dans ses « *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg* » du 29 août 2017 émis un certain nombre de critiques et de recommandations vis-à-vis de la législation nationale en matière de droits des personnes handicapées.

### Résumé synthétique

Le projet de loi sous avis a pour objet d'assurer l'accessibilité à tous à l'ensemble des lieux ouverts au public.

Pour ce faire, le projet de loi sous avis procède à un élargissement considérable du champ d'application des obligations en matière d'accessibilité en étendant désormais celles-ci aux lieux ouverts au public existants et aux projets de transformation importante des voies publiques. En outre, les exigences d'accessibilité prévues par le projet de loi sous avis ne sont pas limitées aux seuls lieux ouverts au public relevant du domaine public, mais sont également étendues à tout lieu ouvert au public relevant du domaine privé.

Outre l'extension du champ d'application matériel des nouvelles dispositions, le projet de loi sous avis définit un ensemble de nouvelles obligations en matière d'accessibilité qui ne s'appliqueront toutefois qu'aux parties et éléments liés aux services prestés ouverts au public.

**La Chambre de Commerce constate que si le contenu de ces nouvelles obligations en matière d'accessibilité est clairement précisé dans les projets de règlements grand-ducaux annexés au**

<sup>1</sup> Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU du 13 décembre 2006

<sup>2</sup> Article 2 de la Loi du 29 mars 2001

**présent projet de loi et qui lui ont également été transmis pour avis, il n'est cependant à aucun moment clairement indiqué à qui incomberont ces obligations de mise en conformité. Ce point s'avère, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'une importance fondamentale pour les lieux ouverts au public relevant du domaine privé qui sont bien souvent donnés en location, voire en sous-location.**

La Chambre de Commerce est d'avis qu'une telle incertitude quant à la personne à laquelle incombe la charge des travaux de mise en conformité pourrait préjudicier aux délais de mise en conformité de ces établissements, engendrer un contentieux important entre bailleurs et preneurs et créer une insécurité juridique, tant dans le chef des bailleurs que des preneurs, alors que le présent projet de loi prévoit des sanctions pénales à l'encontre des personnes n'ayant pas effectués dans les délais les aménagements requis.

**En préservant le principe du respect de la liberté contractuelle, la Chambre de Commerce estime ainsi que le futur règlement grand-ducal précisant les exigences d'accessibilité des lieux ouverts au public existants pourrait notamment prévoir une mesure supplétive, prévoyant, à défaut de disposition contraire au contrat de bail, une répartition au cas par cas entre bailleur et preneur de la prise en charge des aménagements nécessaires, selon la nature de chaque aménagement<sup>3</sup>.**

Le présent projet de loi, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard de toutes les personnes dans une quelconque situation de handicap, introduit également la possibilité pour une personne dont le handicap est tel que les exigences d'accessibilité définies par la nouvelle législation ne suffisent pas pour lui permettre d'accéder à un lieu ouvert au public existant, d'adresser une demande écrite au propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant au locataire de ce lieu pour qu'il effectue un aménagement raisonnable permettant de lui rendre ce lieu accessible.

La notion d'aménagement raisonnable, se trouve définie à l'article 7 du présent projet de loi comme regroupant « *les modifications et ajustements nécessaires et appropriés apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées, l'accessibilité des lieux ouverts au public existants* ».

L'aménagement raisonnable devra être réalisé dans un délai raisonnable et les modifications et ajustements ne devront pas imposer de charge disproportionnée.

Si la Chambre de Commerce comprend la nécessité de permettre aux personnes ayant un handicap particulier d'accéder aux lieux ouverts au public au même titre que toute autre personne, elle s'inquiète néanmoins du risque de multiplication des demandes d'aménagement « sur-mesure » qui pourraient engendrer des charges supplémentaires pour les établissements concernés.

**En outre, elle déplore également à nouveau l'incertitude instaurée par le libellé de l'article 7 du projet de loi concernant la personne responsable dudit aménagement raisonnable en faisant référence au « *propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant au locataire* » de sorte qu'il n'apparaît pas clairement qui sera la personne en charge de l'exécution et de la prise en charge financière de l'aménagement raisonnable sollicité. Une telle précision s'avère cependant fondamentale alors que le refus non justifié de réaliser à la demande d'une personne handicapée un aménagement raisonnable sera considéré comme une discrimination fondée sur le handicap passible de sanctions pénales.**

Enfin, la Chambre de Commerce se demande si la liste de critères figurant au paragraphe 2 de l'article 7 du projet de loi permettant de déterminer une charge disproportionnée a vocation à être limitative ou non, alors que le libellé de l'article et les commentaires de celui-ci apparaissent contradictoires sur ce point. En tout état de cause, la Chambre de Commerce estime que lesdits critères ne devraient pas être limitatifs afin de permettre une certaine flexibilité dans l'appréciation de la notion de charge disproportionnée.

Le projet de loi sous avis prévoit également des possibilités d'obtenir des dérogations aux obligations en matière d'accessibilité dans certaines circonstances. Ces possibilités de dérogations ne seront toutefois réservées qu'aux travaux relatifs à des lieux ouverts au public existants ou à la création de lieux ouverts au public et de bâtiments d'habitation collectifs par voie de changement d'affectation.

<sup>3</sup> Cf. développements repris au point I) C) du présent avis.

**La Chambre de Commerce approuve l'introduction de ces possibilités de dérogations mais regrette que les projets de nouvelles constructions de lieux ouverts au public soient expressément exclus de toute possibilité de dérogation. En effet, la Chambre de Commerce est d'avis que notamment des impossibilités techniques peuvent également se présenter dans le cadre de telles constructions et aurait souhaité que des dérogations puissent, dans certaines hypothèses et sous le contrôle du Conseil consultatif de l'accessibilité, être également accordées dans le cadre de ces projets.**

Afin de faciliter la mise en conformité aux nouvelles obligations en matière d'accessibilité pour les lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, le projet de loi sous avis prévoit également l'instauration d'une aide financière, sous forme de subvention en capital. Cette subvention sera toutefois limitée à la réalisation de travaux ayant pour objet la mise en accessibilité des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, ne sera accordée qu'une seule fois par objet et correspondra à 50 % des coûts des travaux HTVA sans pouvoir dépasser le montant maximal de 24.000 euros.

La demande de subvention se trouve quant à elle encadrée par des délais très stricts, celle-ci devant en effet être impérativement introduite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les travaux être achevés avant le 31 décembre 2023.

La Chambre de Commerce approuve l'instauration d'une telle subvention compte tenu des coûts éventuellement importants que pourraient représenter la mise en conformité pour les lieux ouverts au public existants. Elle s'interroge toutefois sur la méthodologie employée pour déterminer le seuil maximal de 24.000 euros de la subvention proposée et se demande notamment si ledit montant a été déterminé sur base d'une estimation réelle des coûts relatifs à la mise en conformité d'un tel lieu.

**Au vu des nombreux aménagements pouvant être nécessités par les nouvelles obligations en matière d'accessibilité, la Chambre de Commerce redoute en effet que dans de nombreuses hypothèses, le coût réel de la mise en conformité dépasse les 48.000 euros retenus par les auteurs, induisant ainsi une charge financière restant à charge des entreprises très importante. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient dès lors de s'interroger quant au montant des subventions qui seront accordées pour la mise en conformité des lieux concernés afin de ne pas imposer aux propriétaires ou exploitants de tels lieux des charges exorbitantes susceptibles, dans les pires des cas, de mettre la pérennité de certains établissements en péril.**

La Chambre de Commerce est également d'avis, dans un souci de cohérence, et compte tenu du nombre potentiellement important de lieux à mettre en conformité, qu'il est souhaitable d'étendre le délai prévu à l'article 4 paragraphe 3 du projet de loi pour soumettre une demande de subvention jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2028 ainsi que le délai pour réaliser les travaux y afférents jusqu'au 31 décembre 2028 de manière à accorder aux établissements existants un délai suffisant pour se mettre en conformité.

**Enfin, dans un souci d'égalité et compte tenu des surcoûts engendrés dans le cadre de la mise en conformité de projets de nouvelle construction de lieux ouverts au public, et ce même s'ils sont moindres que dans le cadre de la mise en conformité d'un lieu ouvert au public existant, la Chambre de Commerce estime qu'un subventionnement du surcoût engendré pour ces nouvelles constructions devrait également être prévu par le présent projet de loi.**

La Chambre de Commerce s'étonne encore de la composition du futur Conseil consultatif de l'accessibilité instauré par le présent projet de loi alors que celui-ci ne comprendra aucun professionnel du secteur du bâtiment et du génie civil, ni aucun représentant des entreprises propriétaires ou exploitantes d'un lieu ouvert au public, qui seront pourtant directement concernées et impactées par les nouvelles obligations en matière d'accessibilité. **La Chambre de Commerce est d'avis que dans la mesure où le Conseil sera amené à prendre position sur les demandes de dérogations et de solutions d'effet équivalent ainsi que sur toute nouvelle législation en matière d'accessibilité, il s'avère fondamental que notamment des professionnels du secteur de la construction puissent faire valoir leur point de vue. De même, il s'avère également important que des représentants des entreprises luxembourgeoises puissent défendre les intérêts des professionnels concernés dans le cadre de leurs demandes de dérogations et de solutions d'effet équivalent.**

Enfin, le présent projet de loi introduit de nouvelles infractions pénales en cas de non-respect des obligations en matière d'accessibilité. Si la Chambre de Commerce comprend la volonté d'assortir les nouvelles obligations introduites en matière d'accessibilité de sanctions pénales pour en assurer la

bonne mise en exécution, elle avoue s'interroger quant à la nécessité de tenir pour pénalement responsables de travaux effectués en violation des exigences d'accessibilité les « *architectes, entrepreneurs, et autres personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage* ».

En outre, la Chambre de Commerce souligne à nouveau l'incertitude concernant la personne responsable des obligations prévues par le présent projet de loi lequel fait référence au « *propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant au locataire* », de sorte qu'il n'apparaît pas clairement qui sera la personne en charge de l'exécution, de la prise en charge financière de l'aménagement sollicité et sera ainsi susceptible de voir sa responsabilité pénale engagée en cas de manquement constaté. **Des précisions s'avèrent par conséquent fondamentales aux yeux de la Chambre de Commerce dans un souci de sécurité juridique.**

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve de la prise en compte de ses observations.

*Appréciation du projet de loi :*

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	n.a
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Légende : ++ : très favorable  
 + : favorable  
 0 : neutre  
 - : défavorable  
 -- : très défavorable  
 n.a. : non applicable

\*

**TABLE DES MATIERES**

Résumé synthétique

Considérations générales

- I) L'extension des obligations en matière d'accessibilité à tous les lieux ouverts au public existants ou en cours de construction
  - A) L'extension aux lieux ouverts au public existants (article 1<sup>er</sup> du projet de loi)
  - B) L'extension à certains lieux relevant du domaine privé (article 2 du projet de loi)
  - C) Les nouvelles obligations en matière d'accessibilité (articles 3 à 5 du projet de loi)
- II) La demande d'un aménagement raisonnable (article 7 du projet de loi)
- III) Les assouplissements prévus
  - A) Les possibilités de dérogations (article 8 § 1 du projet de loi)
  - B) Les mesures d'effet équivalent (article 8 § 2 du projet de loi)

- IV) L'instauration d'une aide financière à la mise en conformité (article 4 § 3 du projet de loi)
- V) Un délai de mise en conformité accordé aux établissements existants (article 14 du projet de loi)
- VI) Contrôle a priori du respect des exigences en matière d'accessibilité et instauration d'un Conseil consultatif de l'accessibilité (articles 9 à 11 du projet de loi)
- VII) La mise en place de sanctions pénales (article 12 du projet de loi)

### Considérations générales

Le projet de loi sous avis, qui abroge la Loi du 29 mars 2001, procède à (I) une extension des obligations en matière d'accessibilité à tous les lieux ouverts au public, (II) la mise en place d'un mécanisme de demande d'aménagement raisonnable, (III) l'instauration d'assouplissements aux obligations en matière d'accessibilité dans certaines circonstances (IV) l'introduction d'une aide financière pour la mise en conformité des lieux concernés par ces nouvelles obligations, (V) la détermination d'un délai de mise en conformité pour les établissements concernés, (VI) l'organisation d'un système de contrôle *a priori* du respect des exigences en matière d'accessibilité et à la création d'un Conseil consultatif de l'accessibilité, ainsi qu'à (VII) la mise en place de sanctions pénales en cas de manquement à ces nouvelles obligations.

#### **I) Extension des obligations en matière d'accessibilité à tous les lieux ouverts au public existants ou en cours de construction**

Le projet de loi sous avis élargit considérablement le champ d'application des obligations en matière d'accessibilité alors qu'elles seront désormais applicables également aux lieux ouverts au public existants (A) et ne seront plus limitées aux seuls lieux relevant de l'Etat, des communes ou des établissements publics (B). Par ailleurs, de nouvelles obligations en matière d'accessibilité sont définies (C).

##### *A) Extension aux lieux ouverts au public existants (article 1<sup>er</sup> du projet de loi)*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis prévoit l'accessibilité à tous aux :

- « 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 ;
- lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant ;
- projets de nouvelle construction de bâtiments d'habitation collectifs<sup>4</sup>, y compris les projets de création de bâtiments d'habitation collectifs par voie de changement d'affectation ;
- projets de nouvelle construction et de transformation importante des voies publiques. »

Le projet de loi sous avis opère ainsi un élargissement considérable du champ d'application matériel des obligations en matière d'accessibilité en étendant ces obligations aux lieux ouverts au public existants et aux projets de transformation importante des voies publiques, alors que la Loi du 29 mars 2001 se limitait aux seuls projets de nouvelle construction et de rénovation importante.

**Une telle extension de ces obligations aux lieux ouverts au public existants pose un certain nombre d'interrogations notamment quant à la faisabilité et au coût des aménagements qui seront ainsi imposés à ces lieux, sur lesquelles la Chambre de Commerce reviendra ultérieurement dans le cadre du présent avis.**

<sup>4</sup> L'article 2 du projet de loi définit le bâtiment d'habitation collectif comme étant « tout bâtiment qui comporte au moins cinq logements distincts bâtis, répartis même partiellement, sur au moins trois niveaux, desservis par des parties communes ».

En outre, pour plus de clarté et de sécurité juridique quant au champ d'application du projet de loi, la Chambre de Commerce est d'avis que certaines notions auraient mérité d'être plus amplement définies. La Chambre de Commerce s'interroge notamment sur la notion de « nouvelle construction ». Ainsi, il conviendrait notamment de préciser si par exemple une extension d'un lieu ouvert au public existant serait à considérer comme un aménagement d'un lieu ouvert au public existant ou comme un projet de nouvelle construction. La première hypothèse devrait, selon la Chambre de Commerce, prévaloir.

En outre, quant à la notion de « projet », la Chambre de Commerce relève que si cette notion n'est pas clairement définie au présent projet de loi, il résulte implicitement de la disposition figurant à l'article 14 paragraphe 2, que les nouvelles exigences en matière d'accessibilité relatives aux projets de nouvelle construction d'un lieu ouvert au public ou d'un bâtiment d'habitation collectif ainsi qu'aux projets de nouvelle construction et de transformation importante des voies publiques, ne seront applicables qu'aux « *projets dont la demande d'autorisation des travaux<sup>5</sup> est introduite après l'entrée en vigueur de la présente loi* ».

La Chambre de Commerce déduit de cette disposition que les lieux ouverts au public n'étant pas encore construits mais dont la demande de travaux aura été introduite avant l'entrée en vigueur de la future loi seront assimilés à des lieux ouverts au public existants, ce qu'elle approuve.

*B) L'extension à certains lieux relevant du domaine privé  
(article 2 du projet de loi)*

Contrairement aux dispositions de la Loi du 29 mars 2001, les exigences d'accessibilité prévues par le projet de loi sous avis ne sont pas limitées aux seuls lieux ouverts au public relevant du domaine public, mais ont vocation à s'appliquer également à tout lieu à usage collectif relevant du domaine privé.

Dans cette optique, le projet de loi sous avis définit en son article 2 le lieu ouvert au public comme étant : « *a) tout bâtiment et toute installation ouverts au public, que leur accès ou leur usage soient soumis à des conditions ou pas ; b) tout bâtiment et toute installation destinés à l'exercice des activités soumises à un agrément au sens de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutiques.* »

L'objet du projet de loi est en effet de permettre à tous les citoyens, y compris aux personnes handicapées, d'avoir accès à l'environnement physique et de participer pleinement à la vie sociale dans des conditions d'égalité. C'est pourquoi, comme l'indiquent les commentaires des articles du présent projet de loi, « *que le propriétaire du lieu ouvert au public soit une personne publique ou privée n'est pas déterminant en ce qui concerne l'opportunité de l'accessibilité du lieu en question, mais ce sont les notions d'« usage collectif » et d'« ouverture au public » qui importent. La question de savoir si un lieu est « ouvert au public » n'est pas liée au fait que l'accès à un lieu soit soumis ou pas à des conditions. Ainsi, l'acquiescement d'un droit d'entrée, par exemple dans un cinéma ou une piscine, ne fait pas obstacle à ce qu'un lieu soit considéré comme ouvert au public* ».

**La Chambre de Commerce comprend que cette définition très large de la notion d'établissement ouvert au public a vocation à regrouper notamment l'ensemble des commerces et lieux destinés à l'exercice d'une profession libérale.** Il convient toutefois de noter que les nouvelles obligations en matière d'accessibilité ne s'appliqueront qu'aux parties et éléments liés aux services prestés ouverts au public. De plus, la Chambre de Commerce relève qu'il résulte des commentaires de l'article 2 du projet de loi que les « *équipements de sports et de loisirs nécessitant par destination des aptitudes physiques minimales* » ne seront pas considérés comme des installations ouvertes au public.

En outre, la finalité du projet de loi sous avis étant d'aboutir, avec le temps, à une société pour tous, offrant à l'ensemble de la population les mêmes chances et possibilités de participer à la vie sociale et de louer ou d'acheter un logement, celui-ci soumet également aux obligations d'accessibilité tout bâtiment d'habitation collectif composé d'au moins cinq logements desservis par des parties communes

<sup>5</sup> L'article 2 paragraphe 11 du projet de loi définit la notion d'autorisation de travaux comme étant : « *a) l'autorisation de construire, si les travaux ou constructions relèvent du champ d'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b) la permission de voirie de l'Etat si les travaux ou constructions relèvent du champ d'application de la loi du 21 décembre 2009 relative au régime de permissions de voirie.* »

bâties qui sont répartis sur au moins trois niveaux. Cette définition de la notion de « bâtiment d'habitation collectif » exclut dès lors les maisons unifamiliales, bi-familiales, trifamiliale, voire quadri-familiale.

Il convient également de noter que les bâtiments d'habitation collectifs ne seront quant à eux concernés par ces nouvelles obligations que dans le cadre de nouveaux projets de construction, les bâtiments d'habitation collectifs existants étant quant à eux exclus du champ d'application de la future loi, ce que la Chambre de Commerce approuve.

*C) Nouvelles obligations en matière d'accessibilité  
(articles 3 à 5 du projet de loi)*

Outre l'extension du champ d'application matériel des nouvelles dispositions, le projet de loi sous avis définit un ensemble de nouvelles obligations en matière d'accessibilité.

Ainsi, pour les projets de nouvelle construction d'un lieu ouvert au public ou pour les lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, le projet de loi sous avis prévoit que les exigences en matière d'accessibilité, qui seront définies par voie de règlement grand-ducal<sup>6</sup>, s'appliquent aux parties extérieures et intérieures suivantes :

- les accès au lieu et aux services y offerts ;
- l'accueil, le cas échéant ;
- les locaux et leurs équipements liés aux services prestés ;
- les circulations verticales et horizontales ;
- une partie des sanitaires, le cas échéant ;
- une partie des cabines d'essayage et des vestiaires, le cas échéant ;
- une partie des places de stationnement automobile, le cas échéant ;
- une partie des chambres, le cas échéant ;
- la signalétique.

Il convient de rappeler que ces exigences d'accessibilité ne s'appliqueront qu'aux parties et éléments liés aux services prestés ouverts au public

De plus, concernant les projets de nouvelle construction de bâtiments d'habitation collectifs, les exigences d'accessibilité s'appliqueront quant à elles:

- aux circulations extérieures ;
- à l'accès au bâtiment ;
- aux parties communes du bâtiment ;
- à l'accès aux logements, aux accès aux pièces des logements et à la circulation intérieure des logements ;
- à une partie des places de stationnement automobile, le cas échéant ;
- à la signalétique, le cas échéant.

Le projet de loi sous avis précise également que 10 % du nombre des logements d'un bâtiment d'habitation collectif à construire relevant du champ d'application du présent projet de loi devront être conçus et disposés de manière à être accessibles aux personnes à mobilité réduite, ce nombre étant le cas échéant, arrondi à l'unité supérieure.

**La Chambre de Commerce constate que si le contenu de ces nouvelles obligations en matière d'accessibilité est clairement précisé dans les projets de règlements grand-ducaux annexés au présent projet de loi et avisés ci-après par la Chambre de Commerce, il n'est cependant à aucun moment clairement indiqué à qui incomberont ces obligations de mise en conformité. Ce point s'avère, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'une importance fondamentale pour les lieux**

<sup>6</sup> Cf. partie 2) du présent avis consacrée au 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 du jj/mm/aa 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.

**ouverts au public relevant du domaine privé (par exemple : commerces ou lieux d'exercice d'une profession libérale) qui sont bien souvent donnés en location, voire en sous-location.**

Les aménagements concernés relevant pour l'essentiel de la structure même des installations, à défaut de stipulations au contrat de bail à cet effet, que celui-ci soit commercial ou autre, et en application des règles des articles 1719 et 1720 du Code civil<sup>7</sup>, lesdits aménagements pourraient ainsi pour l'essentiel être à charge du propriétaire (par ex : aménagement de l'accès aux lieux, aménagements des sanitaires,...), tandis que certains aménagements pourraient demeurer à charge du locataire (par ex : aménagement de cabines d'essayage, aménagement de la circulation dans l'établissement,...).

La Chambre de Commerce est d'avis qu'une telle incertitude quant à la personne à laquelle incombe la charge des travaux de mise en conformité pourrait préjudicier aux délais de mise en conformité de ces établissements, engendrer un contentieux important entre bailleurs et preneurs et créer une insécurité juridique, tant dans le chef des propriétaires que des locataires, alors que le présent projet de loi prévoit des sanctions pénales à l'encontre des personnes n'ayant pas effectués dans les délais les aménagements requis.

Concernant plus particulièrement les baux commerciaux, la Chambre de Commerce rappelle que si le présent projet de loi s'inspire en la matière du régime français, la pratique française ainsi que la législation en matière de baux commerciaux s'avère totalement différente de la pratique luxembourgeoise. Ainsi, il convient de préciser que la pratique française des baux commerciaux introduit fréquemment des clauses détaillées relatives à la répartition des charges et des travaux, et notamment des travaux prescrits par l'administration, ce qui n'est pas nécessairement le cas au Luxembourg. En outre, en France la loi dite « Pinel » du 18 juin 2014<sup>8</sup> et ses décrets d'application sont expressément intervenus afin d'établir une liste de travaux ne pouvant être imputés au locataire par le propriétaire dans le cadre d'un bail commercial, ce qui n'est aucunement le cas au niveau national où la liberté contractuelle des parties est de mise.

Dans un souci de sécurité juridique et d'effectivité de la réforme envisagée, et considérant le fait que les régimes français et luxembourgeois des baux commerciaux diffèrent sur un certain nombre de points, la Chambre de Commerce considère qu'il serait important de prévoir dans le présent projet de loi une disposition supplétive stipulant expressément, pour les lieux ouverts au public exploités par un locataire, la répartition des travaux d'aménagements à défaut de stipulation à cet effet dans le contrat de bail.

Dans cette optique, la Chambre de Commerce estime que le futur règlement grand-ducal précisant les exigences d'accessibilité des lieux ouverts au public existants pourrait notamment prévoir une telle répartition au cas par cas selon la nature de chaque aménagement exigé<sup>9</sup>. Il conviendrait dès lors si une telle option devait être adoptée par les auteurs, de modifier le libellé de l'article 4 paragraphe (1) alinéa 7 du projet de loi comme suit : *« Un règlement grand-ducal précise les exigences d'accessibilité des lieux ouverts au public existants **ainsi que la répartition de la charge des travaux d'aménagements y relatifs entre bailleur et preneur à défaut de stipulations contractuelles en ce sens au contrat de bail** ».*

<sup>7</sup> « Art. 1719.

*Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière:*

1° de délivrer au preneur la chose louée;

2° d'entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée;

3° d'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail.

**Art. 1720.**

*Le bailleur est tenu de délivrer la chose en bon état de réparations de toute espèce.*

*Il doit y faire, pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, autres que les locatives. »*

<sup>8</sup> Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises

<sup>9</sup> Cf. développements relatifs à la partie 2 du présent avis concernant 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 du jj/mm/aa 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.

## II) *Demande d'un aménagement raisonnable* (article 7 du projet de loi)

Nonobstant les obligations en terme d'accessibilité prévues par le présent projet de loi, il est évident que ces obligations ne sauraient couvrir toutes les hypothèses de handicap possibles et pourraient s'avérer, dans certains cas, insuffisantes pour permettre à une personne ayant un handicap bien particulier d'accéder à l'ensemble des lieux ouverts au public. Selon les auteurs du présent projet de loi, afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement à l'égard de toutes les personnes dans une quelconque situation de handicap, des aménagements raisonnables devront parfois être prévus étant donné que les exigences d'accessibilité prévues dans le projet de loi ne permettent pas de couvrir l'ensemble des situations imaginables.

Le présent projet de loi prévoit dès lors qu'une personne dont le handicap est tel que les exigences d'accessibilité définies par le présent projet de loi ne suffisent pas pour lui permettre d'accéder à un lieu ouvert au public existant, pourra adresser une demande écrite au propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant au locataire de ce lieu pour qu'il effectue un aménagement raisonnable pour rendre ce lieu accessible à la personne handicapée.

Par aménagement raisonnable, l'article 7 du présent projet de loi entend « *les modifications et ajustements nécessaires et appropriés apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées, l'accessibilité des lieux ouverts au public existants* ».

L'aménagement devra être réalisé dans un délai raisonnable et les modifications et ajustements ne devront pas imposer de charge disproportionnée.

Dans un souci de sécurité juridique, le présent projet de loi prend également le soin de préciser les critères permettant de déterminer une charge disproportionnée qui sont :

- le coût estimé des travaux ;
- l'effet discriminatoire pour la personne handicapée que pourrait avoir le refus de réaliser les travaux ;
- la taille de l'organisme et des ressources du maître de l'ouvrage ;
- la possibilité de compenser la charge par des aides publiques.

**Si la Chambre de Commerce comprend la nécessité de permettre aux personnes ayant un handicap particulier d'accéder aux lieux ouverts au public au même titre que toute autre personne, elle s'inquiète néanmoins du risque de multiplication des demandes d'aménagement « sur mesure » qui pourraient engendrer des charges supplémentaires pour les établissements concernés.**

En outre, elle déplore à nouveau l'incertitude instaurée par le libellé de l'article 7 du projet de loi concernant la personne responsable dudit aménagement en faisant référence au « *propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant au locataire* » de sorte qu'il n'apparaît pas clairement qui sera la personne en charge de l'exécution et de la prise en charge financière de l'aménagement sollicité. Une telle précision s'avère cependant fondamentale alors que le refus non justifié de réaliser à la demande d'une personne handicapée un aménagement raisonnable sera considéré comme une discrimination fondée sur le handicap passible de sanctions pénales. La Chambre de Commerce est par conséquent d'avis que dans un souci de sécurité juridique, il convient de préciser clairement à qui la demande d'aménagement raisonnable devra être adressée et à qui incombera la prise en charge de ces aménagements<sup>10</sup>.

Quant à la demande d'aménagement raisonnable, si la forme (écrite) de la demande est précisée, il conviendrait, pour des raisons de preuve et de sécurité juridique évidente, de préciser également qu'elle doit être adressée en recommandé avec accusé de réception. En outre, le contenu de la demande n'est aucunement défini. Ainsi, il n'est par exemple pas précisé si la demande d'aménagement raisonnable devra contenir une proposition d'aménagement susceptible de convenir à la personne concernée ou s'il reviendra au propriétaire ou au locataire de

<sup>10</sup> Cf. développements au point I) C) du présent avis.

**l'établissement concerné de rechercher par lui-même un aménagement susceptible de permettre au demandeur d'accéder à l'établissement.**

**Enfin, la Chambre de Commerce se demande si la liste de critères figurant au paragraphe 2 de l'article 7 du projet de loi permettant de déterminer une charge disproportionnée a vocation à être limitative ou non.**

En effet, alors que le libellé dudit article laisser présager un caractère limitatif de cette énumération, les commentaires d'articles précisent : « *afin d'évaluer si la charge est disproportionnée ou non, plusieurs éléments doivent être considérés. Ainsi, la charge est considérée comme disproportionnée si par exemple les répercussions pour la personne handicapée ne sont que minimales, si elle peut avoir recours au même service dans un bâtiment qui lui est accessible dans l'environnement immédiat du bâtiment qui lui est inaccessible et/ou si les frais supplémentaires pour l'organisme sont si élevés que l'existence de l'organisme est menacée* ». **Les critères repris dans le commentaire d'article cité ne figurant pas dans la liste établie par l'article 7 paragraphe 2 du projet de loi, la Chambre de Commerce est d'avis, toujours dans un souci de sécurité juridique, qu'il convient de clarifier expressément si la liste de critères figurant au paragraphe 2 de l'article 7 du projet de loi présente ou non un caractère limitatif. En tout état de cause, la Chambre de Commerce estime que lesdits critères ne devraient pas être limitatifs afin de permettre une certaine flexibilité dans l'appréciation de la notion de charge disproportionnée.**

### **III) Assouplissements prévus**

Partant du constat que certaines des nouvelles obligations instaurées pourraient s'avérer en pratique difficilement réalisables, le projet de loi sous avis prévoit, à juste titre, certains assouplissements par l'introduction de possibilités de dérogations (A) et de recours à des mesures dites « d'effet équivalent » (B).

#### *A) Possibilités de dérogations (article 8 § 1 du projet de loi)*

**En ce qui concerne les travaux relatifs à des lieux ouverts au public existants, ou à la création de lieux ouverts au public et de bâtiments d'habitation collectifs par voie de changement d'affectation, le projet de loi sous avis prévoit que des dérogations pourront être demandées dans différentes hypothèses.**

Ainsi, une dérogation pourra être sollicitée en cas d'impossibilité technique de réaliser les travaux d'accessibilité, par exemple en raison de la situation physique ou des caractéristiques du terrain ou si la substance du bâtiment ou la situation des constructions adjacentes existantes ne permettent pas la réalisation des travaux requis.

Une dérogation pourra également être demandée en présence d'une charge disproportionnée, par exemple si les frais de mise en conformité sont tels qu'ils risquent d'entraîner une réduction importante de l'activité, voire le déménagement ou la fermeture complète de l'établissement en question. Il est à noter que l'article 2 du projet de loi définit la charge disproportionnée comme étant « *une disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des exigences techniques d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage ou la viabilité de l'exploitation des lieux ouverts au publics et des voies publiques, d'autre part.* »

Enfin, une dérogation pourra encore être obtenue pour préserver le patrimoine culturel et historique.

La demande de dérogation devra être adressée au Conseil consultatif de l'accessibilité, lequel adressera son avis au ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions.

**La Chambre de Commerce approuve l'introduction de ces possibilités de dérogations mais regrette que les projets de nouvelles constructions de lieux ouverts au public soient expressément exclus de toute possibilité de dérogation. En effet, la Chambre de Commerce est d'avis que notamment des impossibilités techniques peuvent également se présenter dans le cadre de telles constructions et aurait souhaité que des dérogations puissent, dans certaines hypothèses et sous le contrôle du Conseil consultatif de l'accessibilité, être également accordées dans le cadre de ces projets.**

*B) Mesures d'effet équivalent  
(article 8 § 2 du projet de loi)*

Pour les projets de nouvelle construction et les travaux concernant des constructions existantes, les exigences d'accessibilité fixées par le présent projet de loi pourront être mises en oeuvre « en partie » par des solutions d'effet équivalent.

Les solutions d'effet équivalent sont définies à l'article 2 du projet de loi comme étant « *toute solution technique qui permet d'atteindre l'objectif d'accessibilité fixé par la présente loi par des moyens différents de ceux décrits dans la loi* ».

La Chambre de Commerce salue cette approche pragmatique permettant, moyennant ces solutions d'effet équivalent, d'assurer que l'accessibilité soit toujours garantie, mais de manière différente de celle explicitement décrite dans la réglementation.

Contrairement aux autres lieux ouverts au public existants et voies publiques existantes où seulement une partie des exigences d'accessibilité peuvent être mises en oeuvre par des solutions d'effet équivalent, l'ensemble des exigences d'accessibilité des monuments classés et proposés pour le classement comme monument national, peuvent être réalisées moyennant des solutions d'effet équivalent.

A noter que pour les constructions existantes, les solutions d'effet équivalent seront également possibles et ne requerront pas d'avis préalable du Conseil consultatif de l'accessibilité.

**En outre, concernant des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, la Chambre de Commerce s'interroge si les travaux de mise en conformité avec les exigences d'accessibilité par le biais de solutions d'effet équivalent seront éligibles à la subvention prévue à l'article 4 paragraphe 3 du projet de loi, ce qui selon elle, devrait être le cas.**

*IV) Instauration d'une aide financière à la mise en conformité  
(article 4 § 3 du projet de loi)*

La Loi du 29 mars 2001 se limitait aux projets de nouvelle construction de lieux ouverts au public, étant donné qu'une mise en conformité des lieux existants avait été jugée trop onéreuse. En effet, comme le relève à juste titre l'exposé des motifs du présent projet de loi « *pour ce qui est des bâtiments existants, les coûts des mesures de mise en conformité sont plus élevés, ils se chiffrent en moyenne à 3,5 pour cent de la valeur du bâtiment* ».

Corrélativement à l'extension des obligations en matière d'accessibilité aux lieux ouverts au public existants, l'article 4 paragraphe 3 du projet de loi sous avis prévoit ainsi l'instauration d'une aide financière, sous forme de subvention en capital, octroyée dans les limites des crédits budgétaires par le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions.

Cette subvention sera limitée à la réalisation de travaux ayant pour objet la mise en accessibilité des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant conformément aux exigences d'accessibilité prévues au projet de loi. Les constructions nouvelles seront par conséquent exclues du bénéfice de cette subvention.

Cette subvention ne sera accordée qu'une seule fois par objet et correspondra à 50 % des coûts des travaux HTVA ayant pour objet la mise en accessibilité d'un lieu ouvert au public existant, sans pouvoir toutefois dépasser le montant de 24.000 euros par objet.

Il est encore à noter que les bénéficiaires pourront être des personnes physiques, des personnes morales de droit privé ou des personnes morales de droit public, autres que l'Etat. Les communes et les établissements publics seront ainsi éligibles à cette subvention.

La demande de subvention sera impérativement à introduire moyennant un formulaire mis à disposition par le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les travaux devront être achevés avant le 31 décembre 2023.

La Chambre de Commerce relève qu'aux termes de la fiche financière annexée au présent projet de loi, le coût des subventions est estimé à 29.400.000 euros par an.

**La Chambre de Commerce approuve l'instauration d'une telle subvention compte tenu des coûts éventuellement importants que pourraient représenter la mise en conformité pour les lieux ouverts au public existants. Elle s'interroge toutefois sur la méthodologie employée pour déterminer le seuil maximal de 24.000 euros de la subvention proposée et se demande notamment si**

ledit montant a été déterminé sur base d'une estimation réelle des coûts relatifs à la mise en conformité d'un lieu ouvert au public existant.

Au vu des nombreuses obligations et améliorations imposées par le projet de règlement grand-ducal portant exécution du présent projet de loi<sup>11</sup> avisé ci-après, la Chambre de Commerce redoute en effet que dans de nombreuses hypothèses, le coût réel de la mise en conformité dépasse les 48.000 euros retenus par les auteurs, induisant ainsi une charge financière restant à charge des entreprises très importante.

Enfin, dans un souci d'égalité et compte tenu des surcoûts engendrés dans le cadre de la mise en conformité de projets de nouvelle construction de lieux ouverts au public, et ce même s'ils sont moindres que dans le cadre de la mise en conformité d'un lieu ouvert au public existant, la Chambre de Commerce est d'avis qu'un subventionnement du surcoût engendré pour ces nouvelles constructions devrait également être prévu par le présent projet de loi.

*V) Délai de mise en conformité accordé aux établissements existants  
(article 14 du projet de loi)*

Partant du constat que la mise en accessibilité de lieux existants est souvent beaucoup plus complexe que pour un projet de nouvelle construction, l'article 14 du projet de loi sous avis prévoit que les exigences d'accessibilité s'appliquant aux lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant n'entreront en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2029, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Cependant, il convient également de constater qu'en réalité, compte tenu du fait que la subvention relative aux coûts de la mise en accessibilité des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant sera quant à elle soumise à des délais beaucoup plus brefs, la demande devant être effectuée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les travaux être achevés avant le 31 décembre 2023, les lieux concernés devront en réalité être mis en conformité bien avant le 1<sup>er</sup> janvier 2029.

**La Chambre de Commerce est par conséquent d'avis que dans un souci de cohérence, et compte tenu du nombre potentiellement important d'établissements à mettre en conformité, il est souhaitable d'étendre le délai prévu à l'article 4 paragraphe 3 du projet de loi pour soumettre une demande de subvention jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2028 ainsi que le délai pour réaliser les travaux y afférents jusqu'au 31 décembre 2028.**

La Chambre de Commerce est en effet d'avis que la mise en oeuvre de la présente réforme nécessitera un important travail d'information auprès des professionnels concernés ainsi que la budgétisation adéquate de ces travaux pour les propriétaires ou locataires concernés. Il convient par conséquent de prévoir un délai suffisant pour permettre à l'ensemble des personnes concernées de se mettre en conformité en pleine connaissance de cause et ce, sans avoir à agir dans la précipitation. En outre, l'extension du délai pour soumettre une demande de subvention jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2028 présenterait également l'avantage aux yeux de la Chambre de Commerce d'étaler sur la durée la charge administrative afférente au traitement de ces demandes pour l'administration.

Finalement, il convient également de noter que pour les autres hypothèses (projet de nouvelle construction d'un lieu ouvert au public, projet de nouvelle construction d'un bâtiment d'habitation collectif, projet de nouvelle construction et transformation importante des voies publiques), les nouvelles dispositions entreront en vigueur douze mois après leur publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

<sup>11</sup> Cf. partie 2) du présent avis relative au 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 du jj/mm/aa 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.

**VI) Contrôle a priori du respect des exigences en matière d'accessibilité et instauration d'un Conseil consultatif de l'accessibilité (articles 9 à 11 du projet de loi)**

Le projet de loi sous avis entend mettre en place un système de contrôle *a priori* du respect des obligations en matière d'accessibilité dans le cadre des autorisations de travaux à délivrer par les autorités compétentes, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Ainsi, toute demande d'autorisation de travaux concernant un lieu relevant du champ d'application du présent projet de loi, devra contenir les pièces suivantes :

- un certificat attestant de la conformité des plans de construction aux exigences d'accessibilité prévues par la loi ;
- le cas échéant, l'autorisation de dérogation ou de solution d'effet équivalent et l'avis y relatif du Conseil consultatif de l'accessibilité ;
- pour les travaux de mise en accessibilité relatifs à des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti et les projets de transformation importante de voies publiques existantes, un document renseignant, le cas échéant, sur les solutions d'effet équivalent utilisées, sera à annexer à titre d'information à la demande d'autorisation des travaux.

Les certificats de conformité mentionnés ci-dessus pourront être établis par: (i) des architectes ou ingénieurs-conseils; (ii) des fonctionnaires publics exerçant une activité de conception et d'études dans le domaine de la construction, sous réserve que ces personnes répondent aux conditions de capacité professionnelle légale ; et (iii) des personnes physiques ou morales, de droit privé ou public, autres que l'Etat, disposant d'un agrément pour l'accomplissement de tâches techniques, d'étude et de contrôle dans le domaine de l'accessibilité et de la conception pour tous délivré par le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions.

Enfin, le présent projet de loi instaure également un Conseil consultatif de l'accessibilité, placé sous la tutelle du ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions, qui aura pour mission:

- d'assister et de conseiller le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions en ce qui concerne l'accessibilité et la conception pour tous<sup>12</sup> ;
- d'émettre des avis sur les demandes de dérogations et de solutions d'effet équivalent;
- d'aviser tout projet de loi ou de règlement grand-ducal lié à l'accessibilité et à la conception pour tous ;
- d'étudier toute question qui lui est soumise et tout sujet qu'il juge utile ;
- de réunir les partenaires impliqués, à savoir des personnes en situation de handicap, des professionnels du secteur du bâtiment et du génie civil, des experts en matière d'accessibilité et de la conception pour tous ainsi que des représentants de l'administration gouvernementale.

La Chambre de Commerce relève qu'aux termes de l'article 11 paragraphe 2 du présent projet de loi, le Conseil consultatif de l'accessibilité (ci-après le « Conseil ») sera « *composé de membres relevant des ministères concernés par le sujet de l'accessibilité et de la conception pour tous, de membres relevant du ministère ayant le budget dans ses attributions, et de membres relevant d'organisations oeuvrant dans le domaine du handicap* ».

La Chambre de Commerce avoue s'étonner de la composition du Conseil qui ne comprendra ainsi aucun professionnel du secteur du bâtiment et du génie civil, ni aucun représentant des entreprises propriétaires ou exploitantes d'un lieu ouvert au public, qui seront pourtant directement concernées et impactées par les nouvelles obligations en matière d'accessibilité.

La Chambre de Commerce est d'avis que dans la mesure où le Conseil sera amené à prendre position sur les demandes de dérogations et de solutions d'effet équivalent ainsi que sur toute nouvelle législation en matière d'accessibilité, il s'avère fondamental que notamment des professionnels du secteur de la construction puissent faire valoir leur point de vue. De même, il s'avère également important que

<sup>12</sup> Le principe de la conception pour tous ou conception universelle, inscrit à l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, prévoit « *la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services qui puissent être utilisés par tous, dans toute la mesure possible, sans nécessiter ni adaptation ni conception spéciale* ».

des représentants des entreprises luxembourgeoises puissent défendre les intérêts des professionnels concernés dans le cadre de leurs demandes de dérogations et de solutions d'effet équivalent.

Enfin, la Chambre de Commerce estime que la composition actuellement prévue pour le Conseil s'avère en contradiction avec l'une des missions conférées à celui-ci par le présent projet de loi qui est de « réunir les partenaires impliqués, à savoir des personnes en situation de handicap, des professionnels du secteur du bâtiment et du génie civil, des experts en matière d'accessibilité et de la conception pour tous ainsi que des représentants de l'administration gouvernementale ». La Chambre de Commerce estime en effet que la composition du Conseil devrait refléter cette mission de dialogue entre les différents acteurs et secteurs concernés par les règles applicables en matière d'accessibilité. Or en l'état actuel du présent projet de loi, force est de constater que le futur Conseil ne consistera majoritairement qu'en une simple assemblée de représentants de différents ministères.

**La Chambre de Commerce suggère par conséquent d'inclure notamment des professionnels du secteur du bâtiment et du génie civil ainsi que des représentants des entreprises luxembourgeoises au sein du futur Conseil.**

### VII) *Mise en place de sanctions pénales (article 12 du projet de loi)*

L'article 12 du projet de loi sous avis prévoit que « *Les maîtres de l'ouvrage, architectes, entrepreneurs, et autres personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage, qui ont entrepris en dehors de toute justification valable ou dérogation accordée, des travaux en violation des exigences d'accessibilité prévues à l'article 3, à l'article 4, paragraphes 1er, et aux articles 5 et 6 sont punis, pour les personnes physiques, d'une amende de 251 euros à 125.000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à deux mois ou d'une de ces peines seulement, et, pour les personnes morales, d'une amende de 500 euros à 250.000 euros. Le juge peut ordonner, en complément des peines prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup> la mise en conformité des travaux ou la démolition du bien, le tout aux frais du contrevenant.* »

À l'encontre des personnes physiques, le juge pourra également, en complément des peines prévues ci-dessus, prononcer les sanctions suivantes : (i) la fermeture d'entreprise et d'établissement ; (ii) la publication ou l'affichage, aux frais du condamné, de la décision ou d'un extrait de la décision de la condamnation.

À l'encontre des personnes morales, les peines complémentaires pourront quant à elles être : (i) l'exclusion de la participation à des marchés publics ; (ii) la dissolution dans les conditions et suivant les modalités prévues à l'article 38 du Code pénal.

L'ensemble de ces peines pourront également être prononcées à l'égard de celui qui s'est abstenu de remplir, le 31 décembre 2028 au plus tard, en dehors de toute justification valable ou dérogation accordée, les exigences relatives à l'accessibilité des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant ou et celles relatives aux transformations importantes des voies publiques.

Le refus, par un propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant par un locataire, de réaliser un aménagement raisonnable, sera quant à lui passible des peines prévues à l'article 455, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal<sup>13</sup> pour l'infraction de discrimination.

**Si la Chambre de Commerce comprend la volonté d'assortir les nouvelles obligations introduites en matière d'accessibilité de sanctions pénales pour en assurer la bonne mise en exécution, elle avoue s'interroger quant à la nécessité de tenir pour responsables pénalement d'éventuels travaux effectués en violation des exigences d'accessibilité les « architectes, entrepreneurs, et autres personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ».**

La Chambre de Commerce est en effet d'avis que ces professionnels étant tenus notamment d'une obligation de conseil et d'information vis-à-vis du maître de l'ouvrage, susceptible le cas échéant d'engager leur responsabilité civile en cas de manquement, ceux-ci seront d'ores et déjà suffisamment incités au respect de ces nouvelles obligations.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe de définir clairement les responsabilités et de ne pas diluer celles-ci inutilement entre différents acteurs sous peine de préjudicier à la bonne mise en

<sup>13</sup> Article 455 du code pénal : « Une discrimination visée à l'article 454, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, d'un groupe ou d'une communauté de personnes, est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces peines seulement. »

oeuvre des dispositions de la future loi. Elle suggère par conséquent qu'uniquement les maîtres de l'ouvrage soient tenus pénalement responsables dans l'hypothèse de travaux entrepris en dehors de toute justification valable ou dérogation accordée, en violation des nouvelles exigences d'accessibilité.

**En outre, la Chambre de Commerce souligne à nouveau l'incertitude concernant la personne responsable des obligations prévues par le présent projet de loi lequel fait référence au « propriétaire, coemphytéote ou le cas échéant au locataire », de sorte qu'il n'apparaît pas clairement qui sera la personne en charge de l'exécution, de la prise en charge financière de l'aménagement sollicité et sera susceptible de voir sa responsabilité pénale engagée en cas de manquement constaté. Une telle précision s'avère par conséquent fondamentale aux yeux de la Chambre de Commerce dans un souci de sécurité juridique.**

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous la réserve de la prise en considération de ses observations.

\*

## **2) CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT 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 du jj/mm/aa 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 sous avis vise à exécuter les articles 3, 4 et 6 du projet de loi n°7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des bâtiments d'habitation collectifs.

L'objectif de ces mesures est d'assurer concrètement l'accessibilité à tous aux lieux ouverts au public, à savoir de tout bâtiment et installation ouverts au public, de tout bâtiment destiné à l'exercice des activités soumises à un agrément au sens de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutiques, ainsi que de toute voie publique, y compris les équipements et mobiliers sur cheminement qui y sont implantés.

A cette fin, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit tout un ensemble d'exigences techniques d'accessibilité visant à permettre à toute personne d'accéder aux lieux et voies ouverts au public (article 6), de s'y déplacer ainsi que de s'y orienter et de s'y repérer de manière autonome (article 3, article 8 à 15, articles 31 à 34) et en toute sécurité à l'aide d'une signalisation appropriée (article 21 et 23).

Le présent projet de règlement grand-ducal prévoit ainsi des exigences techniques d'accessibilité concernant notamment les portes (article 14), l'éclairage (article 19), les espaces de manoeuvre (article 15 et 20), le revêtement du sol (article 13), les plans inclinés (article 4), les contrastes visuels (article 22) ou encore les escaliers (article 10), les ascenseurs (article 11), les sanitaires (article 17), ou bien encore les comptoirs d'accueil (article 7).

**La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler quant au fond de ces mesures. Elle rappelle cependant qu'au vu des nombreuses obligations et améliorations imposées par le présent projet de règlement grand-ducal, il convient à ses yeux de s'interroger quant au montant des subventions qui seront accordées pour les travaux relatifs à des lieux ouverts au public existants afin de ne pas imposer aux propriétaires ou aux locataires de ces lieux des charges**

**exorbitantes susceptibles, dans les pires des cas, de mettre la pérennité de certains établissements en péril.**

Tout comme la future loi, ces obligations n'entreront en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2029 pour la mise en accessibilité des lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant. Pour les autres hypothèses, les nouvelles dispositions entreront en vigueur douze mois après leur publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

**La Chambre de Commerce souhaiterait ici rappeler la proposition formulée au point I) C) de son avis relatif au projet de loi n°7346 ci-avant selon laquelle le présent règlement grand-ducal pourrait utilement prévoir une répartition de la charge des exigences d'accessibilité concernant les lieux ouverts au public existants entre bailleur et preneur dans l'hypothèse où l'immeuble concerné serait loué et que le contrat de bail ne contiendrait aucune disposition relative à la prise en charge de tels aménagements.**

Dans cette optique, la Chambre de Commerce propose de revoir complètement la structure du chapitre II du présent projet de règlement grand-ducal relatif aux obligations applicables aux lieux ouverts au public. Ainsi, il conviendrait de diviser l'ensemble des 28 obligations figurant dans le présent chapitre en deux catégories, représentant chacune une section du chapitre II, l'une étant consacrée aux obligations ayant trait à l'accès au local et à la structure même du bâtiment (par exemple : cheminements extérieurs, stationnement automobile, sanitaires, escaliers, ascenseur,...) et l'autre étant consacrée aux aménagements intérieurs (par exemple : accueil du public, circulation intérieure horizontale, revêtements des sols, murs et plafonds, informations, ...).

Consécutivement à ce réagencement du chapitre II, il conviendrait encore d'ajouter une disposition précisant qu'en cas de mise en location du local, et à défaut de stipulations contraires figurant au contrat de bail, les obligations ayant trait à l'accès au local et à la structure même du bâtiment seront à charge du bailleur, alors que les obligations ayant trait aux aménagements intérieurs seront quant à elles à charge du preneur.

La Chambre de Commerce est en effet d'avis qu'une telle clarification renforcera la sécurité juridique tant des bailleurs que des preneurs, et facilitera ainsi la mise en conformité rapide des lieux ouverts au public existants. La Chambre de Commerce relève à ce titre qu'une proposition similaire avait été formulée par la CCI Paris Ile-de-France dans un rapport relatif à l'accessibilité des commerces aux personnes en situation de handicap<sup>14</sup>.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du présent projet de règlement grand-ducal.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

\*

### **3) CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

**relatif à l'accessibilité à tous des bâtiments d'habitation collectifs portant exécution de l'article 5 de la loi du jj/mm/aa portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs**

Ce projet de règlement vise à exécuter l'article 5 du projet de loi n°7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des bâtiments d'habitation collectif.

<sup>14</sup> Rapport « Accessibilité des commerces aux personnes en situation de handicap », de Marcel Benezet du 6 février 2014, CCI Paris Ile-De-France, incluant une proposition n°14 libellée comme suit : « *En cas de silence du bail, inscrire dans le décret que la charge des travaux d'accessibilité est répartie de la façon suivante : incombent au bailleur les travaux d'accès au local et au preneur les aménagements intérieurs comme la largeur des allées, les aires de retournements, les caisses...* ».

Il s'agit concrètement d'assurer l'accessibilité à tous, y compris aux personnes handicapées, des bâtiments d'habitation collectifs au sens de la loi, à savoir les bâtiments à construire qui comportent au moins cinq logements distincts bâtis qui sont répartis, même partiellement, sur au moins trois niveaux, desservis par des parties communes.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis détermine ainsi tout un ensemble d'exigences relatives aux parties communes des bâtiments d'habitation collectifs, pour les circulations extérieures, pour l'accès au bâtiment et, le cas échéant, pour les places de stationnement automobile.

Il est indéniable que la situation actuelle sur le marché immobilier au Luxembourg rend d'autant plus difficile pour les personnes handicapées de trouver des logements qui soient adaptés à leurs besoins. Dès lors, en vue d'une augmentation progressive de logements adaptables aux besoins des personnes en situation de handicap, des exigences supplémentaires pour 10 % des logements d'un bâtiment d'habitation collectif à construire (article 18) sont prévues. Il s'agit de règles d'accessibilité concernant notamment la cuisine, la chambre, la salle d'eau, le WC ou encore le balcon. L'idée est de prévoir dans chaque bâtiment d'habitation collectif à construire un minimum de logements adaptables qui peuvent potentiellement être occupés par des copropriétaires ou locataires à mobilité réduite, sans que ces derniers soient obligés de faire effectuer d'énormes travaux pour que ces logements leur deviennent complètement accessibles pour elles. Pour garantir une accessibilité complète, ce projet de règlement prévoit que ces logements doivent se situer au rez-de-chaussée ou aux niveaux qui sont desservis par un ascenseur.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du présent projet de règlement grand-ducal.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis.

\*

#### **4) CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

##### **relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité portant exécution de l'article 11, paragraphe 2, de la loi du jj/mm/aa 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 sous avis vise à exécuter l'article 11 paragraphe 2 du projet de loi n°7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des bâtiments d'habitation collectifs.

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objectif de régler les modalités de la composition, du fonctionnement et de l'organisation du Conseil consultatif de l'accessibilité (ci-après le « Conseil »).

Le Conseil sera ainsi composé de 18 membres<sup>15</sup> nommés par le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions pour des mandats de quatre ans renouvelables.

Les avis du Conseil seront rendus à la majorité des membres effectifs présents ou représentés.

La Chambre de Commerce rappelle qu'aux termes de l'article 11 paragraphe 2 du projet de loi n°7346, le Conseil aura pour mission:

- d'assister et de conseiller le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions en ce qui concerne l'accessibilité et la conception pour tous ;
- d'émettre des avis sur les demandes de dérogations et de solutions d'effet équivalent;
- d'aviser tout projet de loi ou de règlement grand-ducal lié à l'accessibilité et à la conception pour tous ;
- d'étudier toute question qui lui est soumise et tout sujet qu'il juge utile ;
- de réunir les partenaires impliqués, à savoir des personnes en situation de handicap, des professionnels du secteur du bâtiment et du génie civil, des experts en matière d'accessibilité et de la conception pour tous ainsi que des représentants de l'administration gouvernementale.

La Chambre de Commerce se permet à cet égard de réitérer ses commentaires formulés au point VI) de son avis relatif au projet de loi n°7346 quant à la future composition du Conseil qui ne sera composé, quasi-exclusivement, que de représentants des différents ministères et de représentants des organisations représentatives des personnes handicapées, à l'exclusion notamment des professionnels du secteur du bâtiment et du génie civil ainsi que des entreprises propriétaires ou exploitantes d'un lieu ouvert au public, qui seront pourtant directement concernées et impactées par les nouvelles obligations en matière d'accessibilité.

**La Chambre de Commerce suggère par conséquent d'inclure notamment des professionnels du secteur du bâtiment et du génie civil ainsi que des représentants des entreprises luxembourgeoises au sein du futur Conseil.**

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres commentaires à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs du présent projet de règlement grand-ducal.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

---

<sup>15</sup> Aux termes de l'article 2 du présent projet de règlement grand-ducal, le Conseil sera composé de représentants de chacun des organismes suivants :

- 1° le Centre de compétence national pour l'accessibilité des bâtiments, ADAPTH ASBL
- 2° le Centre national d'information et de rencontre du handicap, Info Handicap ASBL;
- 3° le Conseil supérieur des personnes handicapées ;
- 4° l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ;
- 5° le Centre pour l'égalité de traitement ;
- 6° l'Inspection du travail et des mines ;
- 7° l'Inspection générale des finances ;
- 8° le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ;
- 9° le Ministère ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions ;
- 10° le Ministère ayant les travaux publics dans ses attributions ;
- 11° le Ministère ayant la culture dans ses attributions ;
- 12° le Ministère ayant le tourisme dans ses attributions ;
- 13° le Ministère ayant le logement dans ses attributions ;
- 14° le Ministère ayant la sécurité dans la fonction publique dans ses attributions ;
- 15° le Ministère ayant la santé dans ses attributions ;
- 16° le Ministère ayant l'éducation nationale et la jeunesse dans ses attributions ;
- 17° le Ministère ayant les transports publics dans ses attributions ;
- 18° le Ministère ayant l'intérieur dans ses attributions.

