

N° 7346³

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 DES METIERS

(25.1.2019)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers salue la mise en place d'une législation complétée sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, qui contribuera davantage à une nette amélioration de l'inclusion des personnes handicapées. Cet objectif sera atteint en élargissant le périmètre des bâtiments à construire ou à aménager sans barrières et en concrétisant la réglementation en matière de construction.

La mise en conformité aux nouvelles normes risque néanmoins d'engendrer des investissements non négligeables, notamment pour les petites et micro-entreprises, et ce malgré l'aide financière prévue par l'Etat. De nombreuses entreprises artisanales seront concernées par cette loi, dont les exigences deviendront obligatoires pour les nouvelles constructions le premier jour du douzième mois qui suivra sa publication, et pour les bâtiments existants à partir du 1er janvier 2029. Cette aide financière est limitée à 50% du coût total de la construction et à un maximum de 24.000 € hors TVA et ne tient pas compte des honoraires des planificateurs. L'aide n'est accordée que si la demande est présentée avant le 1er janvier 2021 et que les travaux sont effectués avant le 31 décembre 2023. De manière générale, les coûts sont à préfinancer par les entreprises et seront remboursés après présentation d'une facture finale. Par conséquent, la Chambre des Métiers demande la suppression de ce délai pour l'accord d'une aide. En outre, la Chambre des Métiers souhaite que soit prévue la possibilité d'un „amortissement spécial“ pour les coûts à la charge des entreprises elles-mêmes, un taux de TVA réduit pour les travaux et une indexation de l'aide.

Elle estime de surcroît nécessaire de clarifier les procédures de demande d'aide financière, d'évaluation en tant que „charge disproportionnée“ et de demande de dérogation en fixant des délais de réponse dans la loi ou dans le règlement grand-ducal y afférent.

Pour que les propriétaires, acquéreurs ou locataires d'un bien immobilier soient conscients des nouvelles exigences et de l'aide disponible, la Chambre des Métiers demande qu'un guide d'instruction soit élaboré.

Il est par ailleurs prévu qu'en cas de besoin, des « solutions d'effet équivalent » pourront être mises en œuvre. En outre, des dérogations peuvent être demandées pour les bâtiments existants sous certaines conditions. Afin de ne pas restreindre la fonctionnalité de certains bâtiments, dû au haut degré de détail des exigences constructives, ou l'utilisation judicieuse de « Baulücken », la Chambre des Métiers recommande que le principe de la demande de dérogation soit également autorisé pour les nouveaux bâtiments, ce qui n'est pas prévu dans le présent projet de loi.

Afin de ne pas créer de difficultés pour les projets de nouvelle construction en cours pour lesquels un permis de construire n'a pas encore été déposé, la Chambre des Métiers conseille de prolonger la période de transition.

Concernant les bâtiments existants, la Chambre des Métiers préconise la prolongation de l'entrée en vigueur de 5 à 10 ans, afin de pouvoir attribuer un maximum de commandes sur le marché luxembourgeois, qui est actuellement utilisé à pleine capacité.

*

Par sa lettre du 24 juillet 2018, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent 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 » vise à concrétiser et à renforcer les exigences d'accessibilité aux bâtiments et à la voie publique ainsi que d'élargir la définition de « lieux ouverts au public », afin de garantir aux personnes en situation de handicap, l'accessibilité de toute installation et tout service ouverts ou fournis au public.

Le projet de loi prévoit que les exigences d'accessibilité s'appliquent non seulement aux lieux ouverts au public relevant de l'Etat, des communes, des établissements publics ou des établissements dans les domaines sociaux, familiaux et thérapeutiques, mais également à tout lieu offrant des services au public qui relève d'un organisme privé, afin de correspondre à la demande de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, ratifiée par le Luxembourg. En conséquence, de nombreuses entreprises artisanales sont également concernées par cette nouvelle loi.

La Chambre des Métiers se félicite de cette proposition, qui complète la législation insuffisante en cette matière au Luxembourg, et qui représente un pas important vers l'intégration des personnes handicapées ainsi que des personnes âgées ou souffrant de handicaps physiques temporaires.

Le projet de loi prévoit que les nouvelles exigences deviendront obligatoires pour les nouvelles constructions le premier jour du douzième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg, et pour les bâtiments existants à partir du 1er janvier 2029 en raison de leur réalisation plus difficile.

Il n'y aura pas de dérogations pour les nouveaux bâtiments, seulement des « solutions d'effet équivalent », c'est-à-dire une 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.

Pour la mise en conformité des bâtiments existants, une demande de dérogation pour des raisons techniques, pour des raisons de préservation du patrimoine ou de charge disproportionnée, peut être soumise au « Conseil consultatif de l'accessibilité » nouvellement créé.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. Evaluation des coûts

En référence à l'étude suisse sur les coûts supplémentaires de la construction sans barrières, mentionnée dans l'Exposé des motifs, la Chambre des Métiers constate que les coûts de mise en conformité des petits bâtiments (<5 millions CHF de valeur du bâtiment) sont très élevés et qu'ils peuvent aller jusqu'à 20% de la valeur du bâtiment. Une grande partie des entreprises artisanales concernées entrent dans cette catégorie. L'étude indique en outre qu'une mise en conformité complète dans cette catégorie de bâtiment ne peut donc être réalisée qu'avec une transformation complète ou un nouveau bâtiment.

Même si, selon l'étude précitée, les coûts d'un immeuble d'habitation planifié accessible dès le départ ne se voient majorés que de 3,4% au maximum, la Chambre des Métiers ne peut marquer son accord avec cette mesure en raison du manque de logements à un prix abordable au Luxembourg.

2.2. Commentaires des articles

Ad article 2 – Définitions

Selon la définition, un bâtiment d'habitation collectif est un immeuble d'au moins cinq logements distincts, répartis sur au moins trois niveaux. La Chambre des Métiers propose de porter ce nombre à 6, étant donné que souvent dans les communes, les critères pour de tels bâtiments changent également.

Ad article 4 – Lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti

L'article décrit les exigences en matière d'accessibilité pour les bâtiments existants ainsi que l'aide financière proposée pour mettre en œuvre les mesures qui s'imposent.

La Chambre des Métiers se félicite qu'une aide financière soit accordée pour les transformations nécessaires dans le cadre de la mise en conformité des bâtiments existants. Comme cette aide est limitée à 50% du coût total de la construction et à un maximum de 24.000 € hors TVA, les travaux peuvent toutefois représenter une charge financière importante pour les entreprises, en fonction des besoins de transformation. Par ailleurs, les coûts doivent être préfinancés par les entreprises, puisque le projet de loi ne prévoit le remboursement qu'après la présentation des coûts réels via une facture.

En ce qui concerne les coûts à supporter par les entreprises elles-mêmes, la Chambre des Métiers se prononce en faveur d'un „amortissement spécial“, analogue à la méthode accessible lors de la création de postes de travail pour les personnes handicapées physiques (voir art. 32bis de la loi concernant l'impôt sur le revenu) ainsi que pour un taux réduit de TVA de 3% pour tous les travaux.

En outre, la loi prévoit que l'aide financière ne doit être calculée que sur la base des travaux de construction. Les coûts des prestations de la planification par l'architecte et/ou l'ingénieur ne sont pas pris en compte. La Chambre des Métiers propose donc d'étendre le calcul de l'aide au coût total des mesures de mise en conformité.

En effet, compte tenu de la situation tendue du marché immobilier luxembourgeois, les coûts supplémentaires pour la mise en conformité d'un bien immobilier constituent une charge financière additionnelle pour les entreprises à la recherche d'un local approprié.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers considère d'un oeil critique le fait que l'aide financière n'est accordée que si la demande est présentée avant le 1^{er} janvier 2021 et que les travaux sont effectués avant le 31 décembre 2023. Cela signifie que les entreprises qui s'installent ou emménagent dans un bâtiment existant non conforme entre le 1^{er} janvier 2021 et l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} janvier 2029 ne pourront pas bénéficier de l'aide. Ainsi, la Chambre des Métiers demande qu'aucune limite de temps ne soit fixée pour l'accord de l'aide financière et que le montant soit indexé.

La Chambre des Métiers estime de surcroît qu'il est nécessaire de fixer au Ministre compétent un délai pour le traitement des demandes d'aides financières et de prévoir le principe de l'autorisation ou accord tacite en cas de non réponse ou non formulation d'un avis.

Selon le paragraphe 3 de l'article, le Ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions se réserve le droit de demander „*toute autre pièce qu'il juge nécessaire*“. La Chambre des Métiers considère qu'il conviendra de nommer ces documents dans la loi dès le départ, car il en résulterait sinon une incertitude pour le demandeur d'une aide.

De même, il est indispensable de mener une campagne d'information à l'attention du grand public afin que les propriétaires, acquéreurs ou locataires d'un bien immobilier soient conscients des nouvelles exigences et de l'aide disponible. La Chambre des Métiers demande qu'un guide d'instruction soit élaboré.

Le commentaire joint au projet de loi énonce qu'un lieu ouvert au public, situé dans un bâtiment d'habitation collectif existant non visé par l'article 4 du projet de loi, doit procéder à la mise en accessibilité, « *à condition que les autres copropriétaires ou coemphytéotes de la résidence ne s'opposent pas aux travaux qui touchent, le cas échéant, aux parties communes de la résidence* ». Cette explication soulève la question de savoir dans quels cas les intérêts des copropriétaires l'emportent sur les exigences en matière d'accessibilité et qui en décide. Il est recommandé que cela soit clarifié.

Ad article 7 – Demande d'un aménagement raisonnable

L'article décrit le principe de la procédure par laquelle une personne handicapée peut demander une mise en conformité par rapport à l'accessibilité au propriétaire, coemphytéote ou locataire. Il définit

ce qu'on entend par « aménagement raisonnable » et quels critères sont évalués pour déterminer une « charge disproportionnée ».

Compte tenu des sanctions prévues par le projet de loi, la Chambre des Métiers juge nécessaire de définir un délai pendant lequel le propriétaire, le coemphytéote ou le locataire a le temps de répondre à la demande d'une personne handicapée pour des aménagements spéciaux, soit en commençant à planifier et à exécuter les travaux, soit en soumettant un avis écrit selon lequel les mesures demandées relèvent de la charge disproportionnée prévue à l'article 7, paragraphe 2. Étant donné que l'évaluation de la question de savoir si les travaux requis constituent une „charge disproportionnée“ doit être effectuée par le « Conseil consultatif de l'accessibilité », il convient d'en tenir compte au moment de fixer ce délai.

La Chambre des Métiers apprécie que l'évaluation de la « charge disproportionnée » par le « Conseil consultatif de l'accessibilité » tienne également compte de la taille de l'entreprise et des ressources du maître d'ouvrage.

Ad article 8 – Dérogations et solutions d'effet équivalent

L'article prévoit que les dérogations ne sont autorisées que dans les bâtiments existants et pour quelles raisons une dérogation peut être demandée. Ainsi en est-il d'une impossibilité technique, de la préservation du patrimoine culturel et historique ou d'une charge disproportionnée. Le Conseil consultatif tranchera sur l'admissibilité de la dérogation.

L'article précise également que les solutions d'effet équivalent peuvent être utilisées sans restriction dans les immeubles classés ou proposés pour le classement comme monument national. Pour les nouvelles constructions, l'utilisation d'une solution d'effet équivalent doit être acceptée par le Conseil consultatif. Toutefois, lorsqu'une solution d'effet équivalent est utilisée pour les lieux ouverts au public existants, aucun avis du Conseil n'est nécessaire.

D'une manière générale, la Chambre des Métiers considère que les exigences constructives pour les nouveaux bâtiments sont appropriées. Toutefois, des exceptions devraient également être autorisées pour les nouveaux bâtiments si la fonctionnalité d'un bâtiment (p. ex. un hôpital) est fortement limitée en certains points par les exigences d'accessibilité ou pour les « Baulücken » afin de pouvoir les utiliser judicieusement. La Chambre des Métiers propose donc que le « Conseil consultatif de l'accessibilité » prenne également une décision sur ces cas sur la base d'une demande présentée par le maître d'ouvrage.

La Chambre des Métiers se demande pourquoi les « solutions d'effet équivalent » ne sont pas soumises à une évaluation par le Conseil dans le cas des immeubles existants. La mise en oeuvre d'une « solution d'effet équivalent » pourrait être préférable à une dérogation dans le contexte de la nouvelle loi.

La Chambre des Métiers estime qu'il est absolument nécessaire de fixer au Conseil consultatif de l'accessibilité ainsi qu'au Ministre compétent un délai pour le traitement des demandes et le sort en résultant à l'échéance de celui-ci.

Ad article 10 – Agrément en tant que contrôleur technique en accessibilité

Le terme de „bonne formation technique“ est trop imprécis du point de vue de la Chambre des Métiers. Une définition claire de ce terme contribuera davantage à la sécurité juridique du texte.

Ad article 12 – Dispositions pénales

L'article prévoit l'exclusion des personnes morales de la participation à des marchés publics.

Une exclusion ne peut avoir lieu qu'après la notification d'une lettre recommandée précisant clairement les intentions du Ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la personne morale en question pour présenter ses observations écrites. La Commission des soumissions doit être demandée en son avis, après que les formalités visées ci-avant aient été accomplies.

Ad article 14 – Dispositions finales

L'article prévoit que la loi entrera en vigueur le premier jour du douzième mois suivant sa publication au Journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg. A partir de cette date, les exigences pour les nouvelles constructions seront obligatoires pour tous les projets dont le permis de construire est déposé

après l'entrée en vigueur de la loi. La Chambre des Métiers souligne toutefois que certains projets dont le permis de construire ne peut être présenté qu'après cette date, ont été lancés et planifiés sur des hypothèses différentes (p. ex., l'achat de terrains pour la construction résidentielle). En raison des exigences plus élevées, les projets risquent de devoir être modifiés de manière substantielle. La Chambre des Métiers propose donc de prévoir une période de transition de 18 mois.

Les exigences d'accessibilité relatives aux lieux ouverts au public existant entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2029. La Chambre des Métiers estime que cette période est trop courte pour la mise en œuvre de toutes les mesures de mise en conformité, car le marché luxembourgeois de la construction fonctionne actuellement à pleine capacité et il y a, en plus, un déficit en personnel. Afin de pouvoir attribuer un maximum de commande à des sociétés luxembourgeoises, il convient de prolonger cette période de 5 à 10 ans.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 25 janvier 2019

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

