

N° 7346¹⁰**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

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 DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS
DU BARREAU DE LUXEMBOURG**

(22.11.2019)

Le Conseil de l'Ordre a pris connaissance du 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 Conseil de l'Ordre, soucieux de la nécessité de voir intégrés en droit interne, de manière concrète, les principes et dispositions issues de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, et approuvée par la loi du 28 juillet 2011, souscrit pleinement aux intentions des auteurs du projet de loi visant à garantir tant la prise en compte des conditions techniques nécessaires aux fins de permettre l'accessibilité à tous, dès le stade de la conception des bâtiments et voiries utilisés par le public, que l'adaptation des lieux ouverts au public d'ores et déjà existants.

En vertu de l'article 18 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, les attributions du Conseil de l'Ordre comprennent notamment « *la rédaction des avis en matière de législation et de justice, et plus généralement l'examen de toutes les questions intéressant l'exercice de la profession et la défense des droits des avocats* ». A ce titre et dès lors que le projet de loi sous examen intéresse la profession d'avocat, et ce principalement à deux niveaux, le Conseil de l'Ordre a l'honneur d'exposer le présent avis. Le projet de loi en cause amène le Conseil de l'Ordre à constater que :

- d'une part, l'exercice de la profession d'avocat serait directement influencé par les exigences du texte soumis à la Chambre des Députés. En effet, les auteurs du projet de loi sous examen entendent élargir le champ d'application des exigences d'accessibilité notamment aux lieux de consultation des professions libérales et donc aux structures – quelles que soient leur importance en terme d'effectif, de superficie, de chiffre d'affaire – accueillant des avocats. Les études d'avocats, existantes ou projetées à la suite de la réalisation de nouvelles constructions ou d'un changement d'affectation, qu'elles se situent, ou non, dans un bâtiment d'habitation collectif, seraient concernées,
- ensuite, le projet de loi concerne également les avocats en ce qu'il soulève une série de problématiques nouvelles, et qu'il porte partant en germe, un contentieux potentiel, qu'il convient d'encadrer au mieux *ab initio*, dans une optique de sécurité juridique.

**1. Quant à l'applicabilité des exigences d'accessibilité
aux études d'avocats**

La loi projetée, dans sa rédaction actuellement commentée, serait applicable, notamment :

- aux projets de « nouvelle construction de lieux ouverts au public », étant entendu que le projet de loi vise également, à ce titre, la création de lieux ouverts au public par voie de changement d'affectation d'une construction existante,

- aux « lieux ouverts au public existants », ou « situés dans un cadre bâti existant »,
- aux projets de nouvelle construction de « bâtiments d'habitation collectifs » y compris par voie de changement d'affectation.

La notion de « lieu ouvert au public » désignerait, suivant l'article 2 du projet de loi « 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 ».

Dans son avis du 12 mars 2019, le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée du point a) de cette définition en ces termes :

« il ne ressort pas clairement de la définition reprise au point sous examen, si un lieu pour lequel une autorisation spéciale est requise pour y accéder est également visé par ladite définition. Ainsi, le Conseil d'Etat se pose la question de savoir si les établissements scolaires, les espaces de consultation individuelle, tels les cabinets de médecin ou d'avocats, ou les clubs privés qui ne réservent l'accès qu'à ceux qui y sont formellement admis, sont également visés par la définition de la notion de « lieu ouvert au public ».

Pareillement, les bâtiments d'habitation à usage collectif, en ce qu'il faut souvent sonner chez un habitant pour avoir accès aux parties communes, ne seraient pas à considérer comme des lieux accessibles au public, bien qu'ils soient visés par les dispositions du projet de loi sous avis et alors même qu'y est installé un médecin ou un avocat dont le cabinet ou l'étude constituent, aux yeux des auteurs, un « lieu accessible au public ».

Même s'il ressort de l'exposé des motifs et des commentaires des articles que les auteurs entendent englober ces lieux, cette volonté ne ressort toutefois pas du libellé qu'ils proposent.

Le texte proposé par les auteurs donnant ainsi lieu à interprétation, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement en raison de l'insécurité juridique qu'il crée pour les personnes obligées de respecter les nouvelles règles légales ».

Afin de pallier ces imprécisions, le Conseil d'Etat recommande une autre formulation, devant concorder avec les intentions des auteurs du projet de loi :

*« Les auteurs pourraient également envisager de s'inspirer de la définition de la notion de « lieu ouvert au public » qui est reprise à l'article R*123-2 du code de la construction et de l'habitation français en y incluant leur volonté d'englober dans la notion également les consultations des professions libérales.*

Ainsi le texte pourrait se lire comme suit :

« Pour l'application de la présente loi constituent des lieux ouverts au public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.

Sont considérés comme lieux ouverts au public, les lieux dans lesquels les professions libérales prestent leurs services.

Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel. ».

Le Conseil de l'Ordre se permet de douter du fait qu'une étude d'avocat – quelle que soit la taille de la structure concernée – puisse être considérée comme un « lieu ouvert au public », ceci ne remettant nullement en question l'opportunité pour la profession de se rendre, autant que faire se peut, accessible à tous. En effet, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 35 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, l'avocat est tenu au respect du secret professionnel et que le respect de ce secret professionnel semble incompatible avec la notion de lieu ouvert au public.

De plus, le règlement intérieur de l'Ordre expose en son article 2.4.1 que « L'avocat reçoit ses mandants dans son cabinet ou, s'il estime que des circonstances particulières l'exigent, en tout lieu compatible avec la dignité de la profession, préservant son indépendance et son secret professionnel ». De fait, l'avocat peut rencontrer son mandant ailleurs que dans son étude.

2. Difficultés pratiques pour les avocats et au-delà pour toutes les professions libérales

A supposer que les cabinets d'avocats entrent dans le champ d'application de la loi, ceux-ci seraient soumis au respect (sous réserve des possibilités de dérogation ou de solutions d'effet équivalent prévues à l'article 8 du projet de loi) des exigences techniques d'accessibilité fixées par la loi projetée et précisées par voie de règlement grand-ducal.

Ces exigences s'appliqueraient tant aux études d'avocats existantes au jour de l'entrée en vigueur de la loi, qu'aux études d'avocats à créer par suite d'une nouvelle construction, respectivement d'un changement d'affectation. Suivant les dispositions transitoires du projet de loi, les premières visées, c'est-à-dire les études existantes, devraient être mises en conformité à partir du 1^{er} janvier 2029 (respectivement pour le 31 décembre 2023 au plus tard si le maître d'ouvrage souhaite pouvoir bénéficier des aides financières dans ce contexte), tandis que les secondes devront être conformes auxdites exigences au moment de leur création, pour autant que la demande de construction ou de changement d'affectation ait été introduite postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi (article 14, 2) du projet de loi).

Il est à relever à ce stade que le texte de loi en projet prévoit de lourdes sanctions pénales, principales et accessoires, pouvant impliquer, outre des peines d'emprisonnement et d'amendes, des travaux de mise en conformité, voire la démolition du bien aux frais du contrevenant, la fermeture de l'entreprise et de l'établissement, pour les personnes physiques et l'exclusion à la participation des marchés publics, respectivement la dissolution suivant les modalités prévues par le Code pénal, pour les personnes morales.

Or, les exigences posées par la loi projetée ne sont pas sans poser des difficultés pratiques puisque la plupart des avocats louent, respectivement sont propriétaires de lots situés au sein de copropriétés. A cet égard, le texte du projet de loi prévoit que « *si le cadre bâti existant visé à l'alinéa 1er de ce paragraphe est un bâtiment d'habitation collectif, les exigences du présent article sont applicables sous réserve de l'accord du syndicat des copropriétaires ou des coemphytéotes en conformité avec l'article 17, point c, de la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis. En cas de refus par le syndicat des copropriétaires ou des coemphytéotes, la décision de refus doit être consignée dans le rapport de l'assemblée générale* ». S'il est louable que les auteurs du projet de loi aient prévu pareille balise, ceci en ayant à l'esprit notamment le fait que des sanctions pénales sont retenues en cas de méconnaissance des exigences d'accessibilité, il n'en demeure pas moins que les études d'avocats existantes au sein des copropriétés seraient obligées de faire établir des plans pour les soumettre ensuite à l'approbation de l'assemblée générale de la copropriété. Or, au vu de la complexité technique des exigences d'accessibilité, la confection des plans nécessitant une analyse détaillée et *in concreto* des possibilités de mise aux normes des bâtiments existants, impliquera un investissement financier non négligeable.

Il ne faut pas omettre, par ailleurs, que la plupart des études d'avocats, du moins dans le domaine du contentieux, s'implantent naturellement à proximité des juridictions, c'est-à-dire aux alentours de la Cité Judiciaire, pour ce qui concerne les études situées dans l'arrondissement judiciaire de Luxembourg, respectivement de la place Guillaume pour l'arrondissement de Diekirch. Or, les immeubles existants dans le centre des deux communes précitées ne disposent pas d'une flexibilité juridique et/ou architecturale permettant de les aménager aux conditions techniques fixées pour l'accessibilité à tous. Confrontés à ces difficultés pratiques, les études concernées n'auraient alors d'autres possibilités que de se délocaliser, ceci au détriment du justiciable. Dans ce contexte, il est rappelé que la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, respectivement le règlement intérieur de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 9 janvier 2013, impliquent d'ores et déjà que l'avocat se rende disponible et accessible pour ses clients, dans le respect des principes essentiels de la profession. L'avocat peut ainsi être amené à se déplacer en tous lieux accessibles à tous et compatibles avec les règles de la profession.

Il convient de relever également que la plupart des immeubles au sein desquels sont implantées ou projetées des études d'avocats sont soumis, en vertu des dispositions urbanistiques communales, à des servitudes applicables aux « secteurs protégés de type environnement construit ». Le Conseil de l'Ordre constate à ce niveau que le projet de loi retient que seuls les immeubles « classés ou proposés pour le classement comme monument national au sens de la loi du 18 juillet 1983 relative à la conservation

et la protection du patrimoine historique »¹, pourraient bénéficier, pour l'ensemble des contraintes techniques d'accessibilité, de l'allègement de celles-ci par le biais de « solutions d'effet équivalentes ». Le Conseil de l'Ordre se demande si le principe d'égalité n'impose pas de prévoir également cette possibilité pour les immeubles protégés au niveau communal en application de l'article 32 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

En ce qui concerne l'implantation de nouvelles études par voie de changement d'affectation dans une copropriété existante, le Conseil de l'Ordre souligne qu'il n'est pas clair si la balise précitée, relative à l'accord du syndicat des copropriétaires, serait également applicable. Dans la négative, cet élément risque de bloquer l'installation d'une nouvelle étude d'avocat dans une copropriété existante en cas de refus de cette dernière de valider les travaux le cas échéant requis pour garantir l'accessibilité pour tous. Le Conseil de l'Ordre invite les auteurs du projet de loi à s'interroger sur l'opportunité de prévoir également l'exception retenue à l'article 4 (1), avant-dernier alinéa dans le contexte de l'implantation d'un nouveau lieu ouvert au public par voie de changement d'affectation dans un cadre bâti existant.

3. Quant aux possibilités de dérogation et de solutions d'effet équivalent

Le projet de loi, en son état actuel, prévoit des possibilités de dérogations pour la création de lieux ouverts au public ou de bâtiments d'habitation collectifs par voie de changement d'affectation, pour les lieux ouverts au public existants, et pour les « transformations importantes » des voies publiques.

Des dérogations ne seraient pas possibles pour la construction de nouveaux lieux ouverts au public ou de bâtiments d'habitation collectifs, ou encore la réalisation de nouvelles voies publiques.

Les autorités compétentes seraient amenées à vérifier que les dérogations puissent se justifier sur base d'une « impossibilité technique », d'arguments ayant trait à la « préservation du patrimoine culturel ou historique » ou finalement sur base d'une « charge disproportionnée ».

Il serait également loisible aux personnes concernées de solliciter des « solutions d'effet équivalent » pour « une partie des exigences d'accessibilité »² (ce qui ne pourrait donc viser le total desdites exigences, sauf pour les immeubles proposés ou classés monuments nationaux). Il s'agirait pour le demandeur, de suggérer des variantes techniques jugées équivalentes à celles fixées par règlement grand-ducal et qui rempliraient les objectifs fixés par la loi.

Les demandes de dérogation et de solutions d'effet équivalent seraient adressées pour avis au Conseil consultatif de l'accessibilité et autorisées par le ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions et pour les immeubles classés, au ministre ayant la culture dans ses attributions.

Le Conseil de l'Ordre constate qu'aucun délai n'est imparti dans le chef du Conseil consultatif de l'accessibilité pour l'émission de son avis. Ceci peut poser des difficultés pratiques et ralentir fortement la réalisation des projets concernés qui nécessiteraient des dérogations ou des solutions d'effet équivalent. Le Conseil de l'Ordre propose de fixer un délai maximal d'un mois pour l'émission de l'avis. Passé ce délai, le ministre compétent devrait alors trancher en l'absence d'avis.

Toujours dans une optique d'efficacité et de simplification administrative, le Conseil de l'Ordre invite les auteurs du projet de loi à réfléchir à l'insertion d'un délai qui serait imparti aux ministres compétents endéans lequel ceux-ci seraient amenés à émettre une décision sur les demandes de dérogation et de solutions d'effet équivalent.

Le Conseil de l'Ordre constate finalement qu'aucun délai de recours n'a été prévu à l'encontre des décisions ministérielles précitées, de sorte que seul un recours en annulation à introduire dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision de refus ou d'octroi de la dérogation ou de la solution d'effet équivalent sera envisageable. Dans pareille matière, le Conseil de l'Ordre invite les auteurs du projet de loi à réfléchir à l'institution d'un recours en réformation, dans l'intérêt bien compris de la réalisation la plus rapide possible des mesures d'accessibilité.

1 Laquelle dans son libellé exact doit être intitulée « loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ».

2 Le texte du projet de loi ne précise pas pour quelle proportion de travaux et sur base de quelle clef de répartition l'on peut considérer que seule une partie des exigences d'accessibilité est concernée.

4. Quant aux sanctions pénales

Le Conseil de l'Ordre constate que, dans l'intention des auteurs du projet de loi, le respect des exigences d'accessibilité ne constitue pas une condition préalable à la délivrance d'une autorisation de construire ou de changement d'affectation à délivrer par le bourgmestre compétent, respectivement comme condition préalable à la délivrance d'une permission de voirie.

Les demandes « d'autorisation des travaux », au sens de la loi projetée, devraient être accompagnées d'un « certificat attestant la conformité des plans de construction aux exigences d'accessibilités ». Les auteurs du projet de loi n'ont cependant pas prévu de mécanisme de vérification de ces certificats. Autrement dit, personne – il ne semble pas que cela doive ressortir de la compétence du bourgmestre, puisque la loi projetée ne lui confère aucune obligation à cet égard – ne contrôle le contrôleur. Aussi, le Conseil de l'Ordre tient à attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur la problématique suivante : le certificat de conformité, fut-il établi par une personne qualifiée techniquement pour ce faire, peut s'avérer néanmoins être erroné, quant à l'un ou l'autre de ses aspects.

Or, l'article 12 de la loi projetée postule de manière générale que « (1) *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* ».

Aussi, il se peut que des travaux soient entrepris en violation des exigences d'accessibilité fixée par la loi projetée et son règlement d'exécution et ce nonobstant le fait que le dossier de demande d'autorisation de construire comportait un certificat de conformité, le cas échéant incomplet ou comportant des erreurs. Dans cette hypothèse, le certificateur – s'il n'est pas lié par la suite au maître d'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage, échapperait à toute responsabilité pénale, tandis que les maîtres d'ouvrage, architectes ou entrepreneurs qui pensaient légitimement pouvoir se fier, à tort, au certificat de conformité, seraient passibles des sanctions pénales prévues.

Au demeurant, le Conseil de l'Ordre observe qu'un basculement est opéré depuis des questions qui relèvent de la sphère du droit public vers le domaine de la responsabilité pénale, avec les conséquences qui en découlent pour le justiciable. S'il est vrai que « nul n'est censé ignorer la loi », le Conseil de l'Ordre craint que la position du demandeur d'autorisation – et particulièrement pour ce qui concerne les cas où, comme pour les professions libérales, il peut y avoir une certaine ambiguïté sur la nécessité de se conformer aux exigences d'accessibilité – s'avère particulièrement délicate. Sur base des compétences lui attribuées par la loi, le bourgmestre n'est tenu ni de vérifier le contenu, ni même la présence dans le dossier d'autorisation de construire, d'un certificat attestant de la conformité vis-à-vis des exigences d'accessibilité, respectivement des dérogations ou solutions d'effet équivalent le cas échéant accordées par décision ministérielle. En somme, le bourgmestre peut et doit être amené à délivrer l'autorisation de bâtir sollicitée si elle est conforme à la réglementation urbanistique applicable et ce même en l'absence du certificat précité respectivement en présence d'un certificat erroné. Or, dans toutes ces hypothèses, le maître d'ouvrage, agissant probablement de bonne foi, sera susceptible de sanctions pénales.

Le Conseil de l'Ordre se permet, pour conclure, d'interroger également les auteurs du projet de loi sur la compatibilité des sanctions pénales accessoires avec l'article 10 bis de la Constitution. En effet, celles-ci seraient tantôt applicables uniquement aux personnes physiques, tantôt uniquement applicables aux personnes morales. Or, des sanctions telles que l'exclusion de la participation à des marchés publics ou encore la publication ou l'affichage aux frais du condamné de la décision de condamnation ne semblent pas, par leur nature, pouvoir justifier la différence de traitement opérée.

Luxembourg, le 22 novembre 2019

François KREMER
Bâtonnier

