

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

Avis du Conseil d'État

(12 mars 2019)

Par dépêche du 30 juillet 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique ainsi que 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, et deux autres projets de règlement grand-ducal¹ portant exécution de certaines dispositions du projet de loi n° 7346 précité.

Le texte du projet de règlement grand-ducal, élaboré par le ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière commune au projet de loi n° 7346 et aux deux autres projets de règlement grand-ducal en question.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 16 octobre 2018, 7 février 2019 et 5 mars 2019.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été demandé selon la lettre de saisine. Dans une lettre communiquée au Conseil d'État par dépêche du 26 octobre 2018, la Commission nationale pour la protection des données a répondu qu'elle n'a pas pu identifier des questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel les concernant.

¹ Projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques portant application 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 (CE n° 53.013) et 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 (CE n° 53.015).

Les avis des chambres professionnelles concernées autres que la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la Chambre des métiers et la Chambre de commerce ainsi que les avis du Conseil supérieur des personnes handicapées et du Conseil supérieur des personnes âgées, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État a rencontré des fonctionnaires du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région en date du 31 janvier 2019 pour un échange de vues.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend préciser les exigences d'accessibilité en ce qui concerne les nouvelles constructions de bâtiments d'habitation collectifs telles qu'indiquées à l'article 5 du projet de loi n° 7346.

Le Conseil d'État renvoie à l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard des dispositions de l'article 5 du projet de loi n° 7346 au sujet de la non-conformité desdites dispositions à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

C'est sous réserve de cette opposition formelle que le Conseil d'État procédera à l'analyse des articles du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Le Conseil d'État souligne encore qu'il ne saurait procéder à l'analyse des dispositions purement techniques prévues dans le projet de règlement grand-ducal sous avis pour lesquelles il n'est aucunement outillé.

Il se bornera donc à formuler quelques remarques formelles et de nature légistique.

Par ailleurs, lors de l'analyse du projet de règlement grand-ducal sous avis, le Conseil d'État a constaté que les dispositions dudit projet de règlement divergent parfois des dispositions du projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques portant application 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^{er} et 2 de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public (CE n° 53.013), ci-après « projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques », bien que soient concernées les mêmes installations .

Or, il paraît logique que des règles strictement similaires s'appliquent. Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs de vérifier cette concordance au fil des deux textes.

À chaque fois que le Conseil d'État constate une telle divergence, il la signale à l'endroit de l'article concerné.

Observations préliminaires sur le texte en projet

Le Conseil d'État souligne que les projets de règlement grand-ducal sont obligatoirement munis d'un préambule. Partant, il y a lieu d'ajouter un préambule qui se lira comme suit :

« Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu 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 notamment son article 5, paragraphe 3 ;

[Mention des avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés ;]

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Il convient de préciser que le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À la lecture de la lettre de saisine, le Conseil d'État constate encore qu'ont été demandés en leur avis la Commission nationale pour la protection des données, le Conseil supérieur des personnes handicapées ainsi que le Conseil supérieur des personnes âgées. À toutes fins utiles, le Conseil d'État tient à signaler que les avis précités ne devront pas faire l'objet d'un visa au préambule du règlement en projet, car ne constituant pas une obligation légale.

En ce qui concerne l'intitulé, il convient de faire coïncider les termes y employés avec les termes employés à l'article 5, paragraphe 3.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État signale que le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous avis résulte à suffisance de droit de ses propres dispositions et que la dernière partie de la phrase de l'alinéa 1^{er} est sans valeur normative propre, étant donné qu'elle se borne à indiquer l'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis, de sorte qu'elle aurait mieux sa place à l'endroit de l'exposé des motifs.

Par ailleurs et étant donné que l'article sous examen reprend les termes de la définition donnée à la notion de « bâtiment à usage collectif », telle que prévue à l'endroit de l'article 2, point 2^o, du projet de loi n^o 7346 qui sert de base légale au projet de règlement sous avis, les dispositions de l'article sous revue sont à supprimer et les articles subséquents à renuméroter en conséquence.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Afin de garantir la cohérence des notions utilisées au fil de la réglementation mise en place, le Conseil d'État propose de remplacer, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la notion de « déficience motrice » par celle de « mobilité réduite », qui a une portée plus large.

Au paragraphe 2, point 1^o, alinéa 2, le Conseil d'État propose de prévoir que le contraste visuel et tactile y visé est installé sur toute la longueur du revêtement du cheminement, tel que prévu à l'endroit de l'article 3, paragraphe 2, point 1^o, du projet de règlement relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques, afin de garantir la cohérence des dispositions prévues pour des installations identiques.

Articles 4 et 5 (3 et 4, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 2, point 2^o, lettre b), prévoit que « [l]es systèmes de contrôle d'accès ou de communication entre le public et le personnel ainsi que les dispositifs de commande manuelle mis à la disposition du public doivent [...] être situés à une hauteur comprise entre 85 cm et 130 cm ». Il convient de signaler que la hauteur maximale y indiquée diffère de celle indiquée à l'article 6, paragraphe 2, point 2^o, lettre b), du projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques. En effet, ledit projet de règlement grand-ducal fixe la hauteur maximale à 110 cm. Se pose dès lors la question de savoir si cette différence résulte d'une simple erreur de la part des auteurs ou d'une décision délibérée. Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 4, point 3^o, lettre b) et pour l'article 13, paragraphe 2, point 2^o, lettre b).

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 2, point 2^o, détermine les exigences auxquelles doivent répondre les nez de marches des escaliers. Le projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques ajoute une exigence supplémentaire prévoyant que les nez de marches ne doivent pas être « saillants ». Dans un souci de cohérence des normes à respecter dans le cadre des exigences d'accessibilité en général, le Conseil d'État suggère d'insérer cette exigence également à l'endroit de la disposition sous avis.

Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 4, point 3°, détermine les exigences auxquelles doivent répondre les commandes aux paliers et en cabine des ascenseurs dans les parties communes des bâtiments d'habitation collectifs. Le Conseil d'État constate que lesdites exigences sont moins contraignantes que celles prévues pour les ascenseurs se trouvant dans un lieu ouvert au public, définies à l'article 11, paragraphe 2, point 3°, lettres a) à e), du projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques. Le Conseil d'État ignore la raison de cette différence. Si elle n'est pas de nature technique, le Conseil d'État suggère, dans un souci de cohérence des normes, d'aligner les deux textes en ce qui concerne les exigences précitées.

Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

La deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article sous avis prévoit que les revêtements de sol, des murs et des plafonds ne doivent pas créer de gêne visuelle ou sonore. Aucune gêne de mobilité n'est prise en considération.

L'alinéa 2 règle toutefois les exigences que doivent remplir les tapis posés au sol.

Aussi le Conseil d'État suggère-t-il, puisque sont visées les gênes apportées à tous les sens, d'omettre à l'alinéa 1^{er}, dernière phrase, les termes « visuelle ou sonore » après le terme « gêne ».

Article 11 (10 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 3, point 2°, lettres a) et b), il y a lieu de remplacer le terme « largeur » par le terme « profondeur ».

Articles 13 et 14 (12 et 13, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État recommande de mentionner avec précision les « deux sens » visés.

Article 16 à 18 (15 à 17, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 19 (18 selon le Conseil d'État)

Il est constaté que l'article sous avis traite, entre autres, de l'entrée en vigueur de la loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public,

des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs, en projet. À cet égard, il convient de relever que le projet de loi n° 7346 n'habilite pas le Grand-Duc à fixer la date de l'entrée en vigueur d'une loi par voie de règlement grand-ducal de sorte que le projet de règlement sous avis ne peut pas déterminer la date de l'entrée en vigueur dudit projet de loi. S'y ajoute que le projet de loi n° 7346 fixe lui-même la date de sa propre entrée en vigueur.

Le renvoi à l'article 4, paragraphe 1^{er}, relatif aux lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, du projet de loi n° 7346, est à omettre, étant donné que le projet de règlement sous avis ne porte pas sur lesdits lieux, mais sur l'accessibilité à tous des nouvelles constructions de bâtiments d'habitation collectifs et que le projet de loi n° 7346 fixe sa propre entrée en vigueur.

Au vu des développements qui précèdent, il est indiqué de reformuler l'article sous examen comme suit :

« Le présent règlement entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Articles 20 et 21 (19 et 20, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les intitulés des articles ne sont pas à faire suivre d'un point final, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Il convient de supprimer les termes « tel que » précédant le terme « défini », car superfétatoires.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres sauf s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix et de dates (à l'exception des mois). Partant, à titre d'exemple, il convient d'écrire à l'article 5, paragraphe 2, point 1^o :

« Au moins une place adaptée par bloc entamée de vingt places est à prévoir ».

À défaut de donner une forme abrégée pour désigner les unités de mesure à leur première occurrence, celles-ci sont à rédiger en toutes lettres.

Les symboles « % » et « ° » sont à remplacer par les termes « pour cent » et « degrés ».

En ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Partant, il convient de supprimer le terme « notamment » à l'article 6, paragraphe 2, point 1°, à l'article 8, paragraphe 1^{er}, à l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, à l'article 13, paragraphe 2, alinéa 1^{er} et à l'article 15, paragraphe 3, point 2°.

Le Conseil d'État se doit de constater que les auteurs ont recours aux quatre terminologies suivantes pour se référer aux positions « debout » et « assise » :

- 1° en position « debout » comme en position « assise » ;
- 2° en position « debout » comme « assis » ;
- 3° en position debout comme assise ;
- 4° en position debout comme en position assise.

Le Conseil d'État demande aux auteurs de se limiter à une de ces quatre terminologies et recommande à cet effet d'avoir recours à la terminologie suivante : « en position « debout » comme en position « assise » ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs emploient indistinctement les termes « mains-courantes » et « mains courantes ». À cet égard, le Conseil d'État demande aux auteurs d'employer les mêmes termes dans l'ensemble du dispositif.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2)... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)...), puis des chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante (i), ii), iii)...), sont utilisés pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Partant, à titre d'exemple, il convient de restructurer l'article 12, paragraphe 3, comme suit :

- « Pour les portes intérieures à une pièce :
- 1° L'espace de manœuvre est de forme rectangulaire :
 - a) Sa largeur est de 150 cm. Elle est composée d'une partie de 50 cm située latéralement à la porte du côté de la poignée et d'une partie de 100 cm située du côté opposé ;
 - b) La profondeur de l'espace de manœuvre est définie comme suit :
 - i) Pour les portes coulissantes ou lorsque l'ouverture se fait en poussant, la profondeur est de 120 cm.
 - ii) Lorsque l'ouverture se fait en tirant, la profondeur est de 150 cm ».

Intitulé

Il convient de se référer au « projet de règlement grand-ducal » et non pas au « règlement grand-ducal ».

La date relative à la loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour l'article 1^{er}.

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « **Art. 1^{er}** ».

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate qu'il convient de remplacer les termes « du présent chapitre » par les termes « du présent règlement » étant donné que le règlement grand-ducal en projet n'est pas subdivisé en chapitres et qu'est dès lors visé l'ensemble du dispositif sous avis.

Par ailleurs, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après « loi », [...] », étant donné que le terme « la » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Il convient encore de supprimer les termes « tels que » précédant le terme « définis », car superflus et d'écrire « point 2^o ».

Article 2

Il y a lieu d'entourer les termes à définir par des guillemets. Partant, à titre d'exemple, il convient d'écrire au point 1^o :

« 1^o « rez-de-chaussée » : le niveau d'un bâtiment qui se trouve au ras du sol ; ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, pour des raisons de cohérence par rapport à l'intitulé du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « de l'immeuble » par les termes « du bâtiment ».

Au paragraphe 2, point 1^o, alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'inverser les termes « continu » et « tactile », pour écrire :

« À défaut, le cheminement doit comporter sur toute sa longueur un repère tactile continu pour le guidage à l'aide d'une canne d'aveugle, et visuellement contrasté, et [...] ».

Au paragraphe 2, point 2^o, lettre b), et conformément à l'observation générale ci-avant relative aux unités de mesure, le Conseil d'État demande d'écrire :

« [...] supérieur ou égale à 120 centimètres, ci-après « cm », pour une longueur de chemin inférieure ou égale à 6 mètres, ci-après « m », avec une aire de manœuvre de 150 cm x 150 cm [...] ».

Au paragraphe 2, point 2°, lettre c), phrase liminaire, il convient d'insérer les termes « de porte » après les termes « espaces de manœuvre ».

Au paragraphe 2, point 2°, lettre c), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre à laquelle il est fait référence, et non le terme « point », pour écrire « [...] sont définies à l'article 13, paragraphe 2, point 2°, lettre c), ».

Article 4

Au paragraphe 2, point 6°, il y a lieu de remplacer le point-virgule par un point final.

Article 6

Au paragraphe 2, point 1°, pour des raisons de cohérence par rapport à l'intitulé du règlement grand-ducal en projet, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « d'immeuble » par les termes « du bâtiment ».

Article 8

Au paragraphe 2, point 2°, lettre b), il y a lieu d'insérer le terme « de » entre le terme « et » et les termes « la dernière marche » en écrivant :
« Le nez de la première et de la dernière marche ».

Toujours au paragraphe 2, point 2°, lettre b), il convient de remplacer le point-virgule par un point final.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa ».

Au paragraphe 4, point 4°, alinéa 2, il convient de faire suivre le chiffre « 150 » de l'unité de mesure « cm ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 3.

Au paragraphe 4, point 4°, alinéa 3, il est indiqué de remplacer le terme « à » par le terme « de », pour écrire :
« [...] situés à une distance de sécurité supplémentaire de 90 cm de l'aire de l'aire de manœuvre de 150 cm x 150 cm. »

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer le terme « de » par le terme « par », en écrivant « être manœuvrés par toute personne ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il y a lieu de supprimer les termes « du présent paragraphe », pour être superfétatoires.

Au paragraphe 2, point 2°, à la phrase liminaire, il convient d'insérer un deux-points après les termes « Atteinte et usage ».

Au paragraphe 2, point 2°, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'accorder le terme « assis » au genre féminin, pour écrire « en position debout comme assise ».

Au paragraphe 2, point 2°, alinéa 3, il convient d'écrire « point 1_° ».

Au paragraphe 2, point 3°, alinéa 3, et conformément à l'observation générale ci-avant relative aux unités de mesure, le Conseil d'État demande d'écrire :

« Pour les portes qui ne sont pas à ouverture automatique, la force d'ouverture maximale est de 25 newtons. Pour les portes munies de ferme-portes le moment de force d'ouverture maximale de la porte est de 50 newtons-mètres. »

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, lettre b), sous ii), deuxième tiret, il est indiqué d'insérer le terme « profondeur » entre le terme « la » et les termes « de l'espace de manœuvre ».

Article 13

Au paragraphe 2, dernier alinéa, le Conseil d'État propose d'ajouter le terme « boîtes » à la fin de la phrase en écrivant :

« cette obligation ne concerne qu'une boîte par bloc entamé de cinq boîtes. »

Article 16

Il convient d'écrire le terme « travail » avec une lettre initiale majuscule en écrivant « le ministre ayant le Trabail dans ses attributions ».

Article 18

À l'intitulé de l'article sous examen, il y a lieu d'écrire « pour cent ».

Au paragraphe 2, point 3°, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « sera » par le terme « est », ceci à deux reprises.

Article 19 (20 selon le Conseil d'État)

Les dispositions relatives à la mise en vigueur suivent les dispositions relatives à l'introduction d'un intitulé de citation. Les articles 19 et 20 sont donc à inverser.

À l'article 19 sous examen (20 selon le Conseil d'État), il est indiqué d'insérer les termes « celui de » entre le terme « suit » et le terme « sa » pour écrire :

« entrent en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication [...] ».

Article 20 (19 selon le Conseil d'État)

À l'article 20 sous examen (19 selon le Conseil d'État), il convient d'insérer un deux-points après le terme « suivante ».

Article 21

L'article sous revue est à intituler « **Art. 21. Formule exécutoire** ».

Lorsqu'est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « le ministre de [...] ».

Partant, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 21. Formule exécutoire**

Notre ministre ayant la Politique pour personnes handicapées dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 mars 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes