Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis

sur

1) Le projet de loi n°7346 relative à 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

2) le projet de loi n°7351 relative à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public

Avis 03/2019

Table de matière

INTRODUCTION **2**

1. CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL **2**

2. PROJET DE LOI PORTANT SUR L'ACCESSIBILITE A TOUS DES BATIMENTS OUVERTS AU PUBLIC, DES VOIES PUBLIQUES ET DES BATIMENTS D'HABITATION COLLECTIFS **4**

A. CONSIDERATIONS GENERALES 4

B. ACCEDER AUX LIEUX OUVERTS AU PUBLIC 7

a. Garantir un minimum d'accessibilité pour tous *7*

b. Les lieux de travail et certaines installations ne sont pas concernés *8*

c. Si les standards minimums ne suffisent pas : le droit à un aménagement raisonnable *9*

d. Les limites du modèle luxembourgeois de l'aménagement raisonnable *9*

e. Le refus de faire les aménagements dans un délai raisonnable *10*

C. LE DROIT A UN LOGEMENT ACCESSIBLE 10

D. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCESSIBILITE ET LES VOIES DE RECOURS 12

3. PROJET DE LOI RELATIVE A L'ACCESSIBILITE DES SITES INTERNET ET DES APPLICATIONS MOBILES **13**

A. CONSIDERATIONS GENERALES 14

B. LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES 16

C. LES ONG 17

D. LES MEDIAS DIFFUSES EN DIRECT 17

E. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCESSIBILITE ET LES VOIES DE RECOURS 18

4. RECOMMANDATIONS **20**

Introduction

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme, la CCDH s'est autosaisie des projets de loi 7346 relative à 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 7351 relative à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles des organismes du secteur public.

En tant que mécanisme indépendant de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (ci-après la « CRDPH ») au niveau national, la CCDH félicite le gouvernement de l'élaboration de ces projets de loi. En effet, l'amélioration des conditions d'accessibilité, tant de l'environnement physique que numérique, est un pas de plus vers une société inclusive, qui garantit aux personnes en situation de handicap la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux et leur participation active à la vie politique, économique, sociale et culturelle, tel que préconisé par la CRDPH.

La CCDH salue plus particulièrement que le gouvernement ait finalement choisi, après une longue période d'attente, d'étendre le champ limité de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public également au secteur privé, et qu'il ait accordé une importance particulière au concept du « *Design for all* ».

L'idée derrière ce concept est de changer la perception du handicap par la société toute entière. Les personnes ne naissent pas dans une situation de handicap, mais il leur est imposé à cause d'un environnement mal adapté à leur situation. De plus, tout un chacun peut se trouver un jour dans une situation où ses capacités physiques ou psychiques soient affaiblies, que ce soit de manière temporaire ou permanente. Au lieu de stigmatiser les personnes en situation de handicap et de les rendre dépendantes d'aides et de services ponctuels, il faudra que tous les aspects de notre société (secteur public et secteur privé) soient accessibles à tout le monde, sans discrimination. L'accent doit donc être mis sur l'aménagement de notre environnement, physique et digital, pour éliminer autant que possible les obstacles. Le « *Design for all* » sera au final bénéfique pour tout un chacun.

Avant de se lancer dans l'analyse concrète des deux projets de loi, la CCDH rappelle brièvement le cadre juridique national et international relatif aux droits des personnes en situation de handicap (1).

1. Contexte international et national

La CRDPH reconnaît explicitement aux personnes en situation de handicap le droit de pouvoir « *vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie* ».[1] Pour atteindre les objectifs d'une société réellement inclusive et du « *Design for*

[1] Article 9 de la CRDPH ; voir également dans ce sens l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

all », les Etats parties à la Convention, dont le Luxembourg, ont l'obligation de devenir actifs et de prendre des mesures pour, entre autres, « *assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports (…) et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public* ».[2]

Cette obligation s'impose également aux Etats en ce qui concerne « *l'accès (…) 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. »*[3]

Les Etats doivent donc identifier les obstacles à l'accessibilité et les éliminer notamment par la mise en place de règles ou de standards minimums d'accessibilité.[4] Dans certains cas, ces standards ne suffisent pas en raison d'infirmités particulières ou rares. Les Etats (et le secteur privé) doivent dans ce cas faire des efforts supplémentaires qui vont au-delà des standards minimum : les aménagements raisonnables.[5]

Le gouvernement luxembourgeois a accepté ces principes et avait, dans le cadre de la mise en œuvre de la CRDPH, adopté en 2012 son plan d'action avec certaines priorités et mesures qui doivent être prises.[6] Est entre autres mentionnée l'importance d'étendre le champ d'application de la loi du 29 mars 2001 relative à l'accessibilité des bâtiments publics « *à la construction des logements et à certains environnements de travail. Les normes d'accessibilité doivent en premier lieu s'appliquer aux nouvelles constructions et ensuite, dans la mesure du possible, aux bâtiments existants* ».[7] De même, il y est prévu de rendre « *[l]es actualités télévisées luxembourgeoises, la presse écrite et l'Internet […] totalement accessibles aux personnes handicapées* ».[8]

Or, en 2017, cinq ans après l'adoption du plan d'action, le Comité des droits des personnes handicapées (ci-après « le Comité »), chargé de l'exécution des droits et obligations de la CRDPH, avait détecté des lacunes dans la législation luxembourgeoise et formulé plusieurs recommandations : prévoir des aménagements raisonnables ; sanctionner le refus non-justifié de faire des aménagements ; mettre en place des voies de recours accessibles et effectives ; améliorer l'accessibilité aux médias en général et

---

[2] *Ibid* ; Sont concernés, entre autres, les bâtiments, la voirie, les transports et autres équipements intérieurs ou extérieurs, y compris les écoles, les logements, les installations médicales et les lieux de travail.
[3] Article 9 de la CRDPH ; Ceci « *(…) couvre une large gamme de technologies d'accès, comme la radio, la télévision, les satellites, la téléphonie mobile et fixe, les ordinateurs, et le matériel et les logiciels de réseau* », NU Comité des droits des personnes handicapées, Onzième session, *Observation générale n°2 (2014) Article 9 : Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, p. 2.
[4] Article 9 de la CRDPH.
[5] NU Comité des droits des personnes handicapées, Onzième session, *Observation générale n°2 (2014) Article 9 : Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, pp. 7 à 8, points 23 à 26 ; voir plus loin sous le point B.
[6] Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois de mars 2012
[7] *Ibid*, p. 39 et suivantes.
[8] *Ibid*, pp. 9 et 10.

aux émissions de télévision diffusées en direct en particulier ; et prévoir des autorités et mécanismes de contrôle .[9]

La CCDH salue le fait que les projets de loi sous avis cherchent à combler certaines de ces lacunes. Alors que la CCDH ne pourra pas traiter en détail tous les articles des projets de loi, ni les spécificités ou normes techniques prévues,[10] elle se concentre sur les points pertinents d'un point de vue des droits humains et du « *Design for all* ». Elle analyse d'abord le projet de loi relatif à l'accessibilité aux lieux et bâtiments (2) et ensuite le projet de loi sur l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles du secteur public (3).

2. Projet de loi portant sur l'accessibilité à tous des bâtiments ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs

De manière générale, le projet de loi vise à « *rendre les lieux ouverts au public, les voies publiques et les bâtiments d'habitation collectifs accessibles à tous* ».[11] L'objectif de la loi est de permettre aux personnes en situation de handicap d'exercer et de jouir pleinement de leurs droits et libertés.

La CCDH fera quelques remarques générales sur le projet de loi (A) avant de passer aux problématiques particulières telles que l'accès aux lieux ouverts au public (B) ou le droit à un logement accessible (C). La mise en place d'un cadre législatif ne suffit cependant pas pour créer un environnement accessible à tous. La loi doit être adéquatement mise en œuvre : notamment par une sensibilisation à tous les niveaux, un contrôle effectif et des voies de recours effectifs et accessibles (D).

A. Considérations générales

Le projet de loi introduit des règles de construction et d'aménagement minimales (« les exigences d'accessibilité »)[12] à respecter entre autres par les propriétaires et maîtres d'ouvrages – non seulement lors de tout nouveau projet de construction, mais aussi pour certains bâtiments et lieux existants.[13]

---

[9] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017 ; à comparer avec le Rapport initial du Luxembourg, CRPD/C/LUX/1, 21 mars 2014.

[10] Telles qu'elles figurent dans les projets de règlement visant à exécuter le projet de loi n°7346 ou les normes techniques publiées par la Commission européenne telles que prévues dans la directive et le projet de loi n°7351.

[11] Projet de loi n°7346, exposé des motifs, p. 2.

[12] Il s'agit p. ex. de normes relatives aux parties extérieures, à l'accès aux bâtiments et logements, aux sanitaires, locaux et équipements liés aux services, circulations, passages et gués pour piétons, trottoirs, places publiques, bandes de stationnement automobile ou quais d'embarquement des bus et tram.

[13] Tous les projets de nouvelle construction de lieux ouverts au public sont visés, y compris la création de ces lieux par voie de changement d'affectation. De même, les lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant doivent respecter les exigences d'accessibilité – les règles sont cependant un peu moins sévères. Les projets de nouvelle construction de bâtiments d'habitation collectifs, y compris les projets de création de ceux-ci par voie de changement d'affectation sont aussi concernés (avec des exceptions). Finalement, les projets de nouvelle construction et de transformations importantes des voies publiques tombent aussi sous le champ d'application du projet de loi.

L'idée principale qui guide ou devrait guider le projet de loi est celle du « *Design for all* » : les exigences d'accessibilité devraient être respectées et progressivement introduites par et pour tous. On peut seulement aboutir à une société réellement inclusive et accessible par la participation et la sensibilisation de tous. Rendre les lieux du secteur public accessibles est une étape indispensable – mais comme nous passons une grande partie de nos vies dans des lieux relevant de la **sphère privée** tels que les logements ou les commerces,[14] la non-accessibilité de ces lieux aura comme résultat qu'une partie de notre société sera en réalité exclue de celle-ci. La CCDH salue dans ce contexte que le projet de loi va plus loin que la loi actuellement en vigueur alors qu'il s'applique aussi au secteur privé.[15]

La CCDH se réjouit de l'introduction d'une **définition de « *personne handicapée* »** identique à celle de la CRDPH.[16] Cette définition ne met pas l'accent sur le degré du handicap et reprend la logique selon laquelle c'est l'environnement inadapté qui rend une personne « *handicapée* ». La CCDH encourage le gouvernement à introduire cette définition dans tous les domaines au-delà de la matière de construction et d'accessibilité des lieux et bâtiments.

Le modèle luxembourgeois du « *Design for all* » est cependant **limité** : le projet de loi prévoit que dans certaines situations il sera possible de ne pas rendre un lieu accessible (mécanisme de dérogation), ou de le rendre accessible mais de manière différente de ce qui est prévu par la loi et ses règlements (mécanisme de solutions d'effet équivalent).[17]
Les <u>dérogations</u> peuvent être accordées aux lieux qui existent déjà. Elles auront comme effet que ces lieux ne soient pas accessibles du tout.[18] Le projet de loi prévoit qu'un propriétaire ou maître d'ouvrage peut recourir à une telle dérogation en cas d'impossibilité technique, de préservation du patrimoine culturel et historique, ou en cas de charge disproportionnée.[19]

La CCDH rappelle dans ce contexte la position du Comité selon laquelle les Etats parties doivent fixer des normes d'accessibilité larges et uniformes : « *[l]'obligation d'assurer l'accessibilité est inconditionnelle, ce qui signifie que l'entité [publique ou privée] tenue d'assurer l'accessibilité ne peut s'en exonérer en arguant de la charge que représente le*

---

[14] Par exemple les magasins, coiffeurs, médecins, restaurants, théâtres, cinémas, ….
[15] Le projet de loi vise tous les lieux ouverts aux public et les bâtiments d'habitation collectifs, publics ou privés.
[16] Article 2 4° du projet de loi n°7346 : « *Toute personne qui présente une incapacité physique, mentale, intellectuelle ou sensorielle durable, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».
[17] Article 8 du projet de loi n°7346.
[18] Projet de loi n°7346, commentaires des articles, p. 26, Ad Art. 3 point 9.
[19] L'article 2 7° du projet de loi n°7346 donne une définition de la notion de charge disproportionnée : « *[U]ne 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 public et des voies publiques, d'autre part.* » Cette définition, non-prévue par la CRDPH, serait inspirée du droit français.

fait de prévoir un accès pour les personnes handicapées. »[20] Selon le Comité, les obstacles à l'accessibilité doivent être progressivement éliminés.[21] La CCDH se pose donc la question si les dérogations prévues par le projet de loi sont compatibles avec la CRDPH et la logique du « *Design for all* ».

Si la CCDH comprend qu'il peut y avoir des situations dans lesquelles il sera techniquement impossible d'appliquer les règles d'accessibilité, elle souligne que les conséquences seront graves pour les personnes concernées alors qu'elles risquent de ne pas avoir accès (ou de manière réduite) à des lieux pourtant importants pour leur participation à tous les aspects de la vie. Les dérogations réduisent l'autonomie des personnes en situation de handicap et/ou les rendent dépendantes de la disponibilité de l'assistance de leurs familles, amis ou services d'assistance.

La CCDH note d'ailleurs qu'aucune limitation dans le temps n'est prévue par le projet de loi et que ces dérogations ne seront ni contrôlées, ni révisées par après.[22] De plus, il n'est pas mentionné que ces dérogations doivent être ponctuelles et non pas générales.

La CCDH incite le gouvernement à mettre en place toutes les garanties nécessaires afin que le recours aux dérogations reste exceptionnel, ponctuel et, si possible, limité dans le temps. Un organe de contrôle devrait contrôler périodiquement si les critères ayant initialement justifié la dérogation existent toujours, ou si des aménagements sont entretemps devenus réalisables notamment à cause de développements technologiques.

En tout état de cause, le critère de la « *charge disproportionnée* » ne devrait pas être prise en considération pour l'octroi d'une dérogation. En adhérant à la CRDPH, le Luxembourg s'est engagé à « *allouer des ressources adéquates pour l'élimination des obstacles existants.* »[23] La CCDH estime qu'une charge particulièrement lourde devrait de manière générale être allégée par des aides étatiques.

Alternativement, le projet de loi prévoit aussi qu'une partie des aménagements peut être remplacée par des solutions d'effet équivalent.[24] Avec ces mesures, le gouvernement entend par exemple qu'au lieu « *d'installer une porte à ouverture automatique, l'on*

---

[20] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 25, p. 8 ; *Ibid*, point 15, p. 5 : « *le coût potentiel de la suppression des obstacles existants ne doit pas être utilisé comme excuse pour se dérober à l'obligation de lever progressivement les obstacles à l'accessibilité* ».

[21] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 24 ; voir aussi *a contrario* point 25 : « *Le devoir d'aménagement raisonnable, en revanche, n'existe que si sa mise en œuvre ne représente pas une charge indue pour l'entité concernée* ».

[22] A titre d'exemple, des développements technologiques futures pourraient faciliter l'aménagement.

[23] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 24.

[24] Article 8 (2) du projet de loi n°7346 ; Voir aussi la définition prévue à l'article 2 8° du projet de loi : « *Toute solution technique qui permet d'atteindre l'objectif d'accessibilité (…) par des moyens différents de ceux décrits dans la loi* » ; Pour les immeubles classés, l'ensemble des exigences peut être réalisé par de telles solutions.

pourrait songer à installer une sonnette qu'une personne à mobilité réduite peut actionner pour appeler une personne chargée d'ouvrir la porte ».[25]

La CCDH est particulièrement préoccupée par la qualité de ces solutions alternatives[26] – pour l'exemple cité, celle-ci serait inférieure à l'exigence d'installer une porte électrique alors que la personne à mobilité réduite ne sera plus autonome.

La CCDH peut comprendre que la loi et ses règlements ne peuvent pas prévoir toutes les situations possibles et qu'il peut être plus adéquat de choisir une autre méthode pour rendre un lieu accessible. Mais l'idée prédominante doit rester celle du « *Design for all* ». Il faudra veiller à ce que l'autonomie des personnes en situation de handicap soit garantie et que les solutions d'effet équivalent ne deviennent pas des solutions de deuxième classe.

La CCDH recommande d'insérer le critère de « *qualité équivalente* » explicitement dans l'article 8 de la loi (p. ex. « *solutions d'effet et de qualité équivalente* »), au lieu de s'y référer uniquement de manière générale à l'article 2 et dans les commentaires.[27] De plus, elle invite le gouvernement à prévoir des critères précis sur base desquels un propriétaire ou maître d'ouvrage puisse recourir aux solutions d'effet équivalent. Finalement, la CCDH estime que le Conseil consultatif de l'accessibilité[28] devrait être saisi dans tous les cas pour avis avant qu'une autorisation ne soit accordée pour recourir aux solutions d'effet équivalent, contrairement à ce qui est actuellement prévu à l'alinéa 4 de l'article 8 (2) du projet de loi.

B. Accéder aux lieux ouverts au public

D'une manière générale, le projet de loi prévoit que tous les lieux ouverts au public, existants ou futurs, doivent respecter des exigences d'accessibilité minimales (a), à l'exception de certains lieux et installations spécifiques (b). Mais il peut aussi arriver que les exigences d'accessibilité minimales ne soient pas suffisantes pour permettre à une personne dans une situation particulière d'accéder à un lieu ouvert au public sur un pied d'égalité avec les autres – comme il serait inacceptable et discriminatoire de négliger les besoins de la personne concernée, celle-ci aura droit à un aménagement raisonnable (c).

a. Garantir un minimum d'accessibilité pour tous

Les règles d'accessibilité sont d'application générale et s'appliquent tant au secteur public qu'au secteur privé. De plus, même si l'accès à un lieu est lié au paiement d'un droit

[25] Projet de loi n°7346, commentaires des articles, p. 26, Ad. Art. 2 point 8.
[26] La CCDH salue que ces soucis ont été intégrés dans l'article 2 point 6 mais elle s'interroge comment il peut être garanti que des solutions d'effet équivalent peuvent être qualitativement équivalentes.
[27] Projet de loi n°7346, commentaires des articles, p. 26, Ad. Art. 2 point 8.
[28] Ce comité compte l'ADAPTH ASBL, INFO HANDICAP ASBL, le Conseil supérieur des personnes handicapées et le CET parmi ses membres ; voir l'article 2 (1) du projet de règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'accessibilité portant exécution de l'article 11 du projet de loi n°7346.

d'entrée (p. ex. dans un cinéma ou une piscine), ce lieu est considéré comme ouvert au public.

Dans tout lieu ouvert au public, les parties et éléments qui sont liés aux services prestés ouverts au public doivent être rendus accessibles et placés le plus proche que possible de l'entrée principale.[29]

La CCDH note que les conditions et exigences d'accessibilité sont moins strictes pour les lieux existants.[30] Les propriétaires de lieux existants disposent d'un délai jusqu'à 2029, et les maîtres d'ouvrage peuvent obtenir des aides financières pour faire les transformations nécessaires.[31] Afin d'être éligible pour ces aides financières, la demande devrait être introduite avant 2021 et les travaux accomplis avant 2023. La CCDH salue cette condition, mais elle souligne l'importance d'une sensibilisation suffisante. Alors que les délais peuvent s'avérer trop courts, la CCDH estime que ceux-ci pourraient être étendus exceptionnellement en fonction de l'envergure des travaux, sans pourtant dépasser 2029.

b. Les lieux de travail et certaines installations ne sont pas concernés

La CCDH regrette que le projet de loi entend exclure de manière générale certains domaines comme l'aménagement en milieu naturel[32] ou les lieux de travail.[33]

Il doit être rappelé que la CRDPH oblige les Etats explicitement de rendre les lieux de travail accessibles.[34] L'accès physique aux postes de travail est primordial pour tout un chacun, notamment pour pouvoir gagner sa vie et pour vivre de façon la plus autonome que possible.

---

[29] Articles 3 et 4 du projet de loi n°7346 ; exemples d'éléments à rendre accessibles : Accès au lieu et aux services y offerts ; l'accueil ; locaux et leurs équipements liés aux services prestés ; circulations verticales et horizontales ; partie des sanitaires ; partie des cabines d'essayage et des vestiaires ; partie des places de stationnement automobile ; la signalétique. Le projet de règlement grand-ducal quant à lui prévoit les spécificités techniques (distances et hauteurs à respecter ; présence d'un ascenseur ; etc…).

[30] Il est en effet souvent plus coûteux et difficile d'aménager un bâtiment déjà construit que de prévoir les aménagements dès le début ; Projet de loi n°7346, commentaire des articles, Ad. Art. 4, p. 27.

[31] Article 4 (3) du projet de loi n°7346.

[32] Projet de loi n°7346, commentaires des articles, Ad. Art. 2, p. 23 ; sont ainsi exclus les sentiers de promenade ou de randonnée, mais aussi les équipements de sports et de loisirs tels que les murs d'escalade, équipements de jeux divers, pistes de vélo, ou encore les passerelles mobiles d'accès aux avions ou bateaux.

[33] *Ibid*, p. 22 ; Tandis que la CCDH salue les mesures prises et envisagées en matière de l'accès au travail, elle note que cette loi ne touche que de manière incomplète aux questions des exigences d'accessibilité physiques.

[34] Article 9 1 a) de la CRDPH ; voir aussi l'article 27 de la CRDPH qui prévoit le droit au travail sur la base de l'égalité avec les autres, et le point i) de ce même article qui prévoit que les Etats sont tenus de « *[f]aire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportées aux lieux de travail en faveur des personnes handicapées* ».

La CCDH recommande donc au gouvernement de maintenir une définition large de la notion des lieux ouverts au public et de prévoir des conditions d'accessibilité pour les lieux de travail, sinon d'établir un cadre juridique adéquat dans un projet de loi séparé.

c. Si les standards minimums ne suffisent pas : le droit à un aménagement raisonnable

Une personne peut parfois avoir droit à des aménagements supplémentaires qui vont au-delà des standards minimums prévus par la loi.

A titre d'exemple, le règlement grand-ducal prévoit que les WC aménagés des lieux ouverts au public doivent en principe avoir une porte coulissante de 90 cm.[35] Or, il peut arriver que pour l'une ou l'autre personne, ce type de porte et/ou ces dimensions ne suffisent pas pour qu'elle puisse l'ouvrir sans l'aide d'une tierce personne. Ainsi, afin de respecter son autonomie, cette personne peut avoir droit à ce que la porte soit aménagée par exemple par une porte électrique ou des dimensions plus larges. Ce droit, prévu par la CRDPH, est appelé « **aménagement raisonnable »**[36] et permet donc d'obtenir des aménagements particuliers adaptés à la situation de la ou des personnes concernées.

La CCDH salue que le gouvernement a suivi la recommandation du Comité[37] en introduisant le mécanisme de l'aménagement raisonnable à l'article 7 du projet de loi. Or, elle note des divergences entre le projet de loi et la CRDPH (d).[38]

d. Les limites du modèle luxembourgeois de l'aménagement raisonnable

Contrairement au projet de loi, la CRDPH n'exige pas que les personnes ayant besoin d'un aménagement particulier doivent adresser d'abord une demande écrite aux propriétaires ou maîtres d'ouvrages. Au contraire, sous la CRDPH, ces derniers sont obligés de prendre l'initiative dès qu'ils auraient dû savoir qu'il y a une personne qui a besoin d'aménagements particuliers.[39]

De plus, la CCDH s'interroge pourquoi seulement les bâtiments existants sont visés par cette obligation. Elle estime qu'il ne faut pas nécessairement attendre jusqu'à ce qu'un immeuble soit construit pour pouvoir faire des aménagement raisonnables – les coûts d'aménagement sont d'ailleurs plus faibles avant le commencement des travaux.[40]

---

[35] Article 17 (3) du projet de règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public et des voies publiques.
[36] Article 2 de la CRDPH.
[37] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, point 11.
[38] Article 7 du projet de loi n°7346 ; à comparer avec l'article 2 §4 CRDPH.
[39] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 avril 2018, point 24 b), p. 7.
[40] Projet de loi n°7346, exposé des motifs, pp. 5 à 7 ; Voir aussi Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale sur l'article 9 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 25 novembre 2013, point 12, p. 5.

Toujours dans le contexte de l'aménagement raisonnable, la CCDH note encore que l'article 7 du projet de loi ne parle que de « *personnes handicapées* » au lieu de se référer à toute personne. La CCDH propose de rester dans la logique du « *Design for all* » et de se référer plutôt à « *toute personne* ».

e. Le refus de faire les aménagements dans un délai raisonnable

Lorsqu'un propriétaire ou maître d'ouvrage refuse de faire les aménagements raisonnables sans motif valable,[41] ce refus sera considéré comme une discrimination fondée sur le handicap, punie par des sanctions pénales.[42]

Tout en saluant que le « *refus non justifié* » soit pénalisé et que l'aménagement raisonnable devra être réalisé dans un « *délai raisonnable »*, la CCDH recommande de prévoir une limite maximale de ce délai, laquelle pourrait être prolongée dans des cas exceptionnels et dûment justifiés.[43]

Par ailleurs, la CCDH invite les auteurs à désigner un organe compétent en matière de handicap et d'accessibilité, lequel sera en charge de la bonne application des aménagements raisonnables.

La CCDH invite le gouvernement à revoir également les critères de refus, et de fournir des précisions et garanties procédurales supplémentaires à la lumière des observations du Comité[44] alors qu'elles restent vagues et insuffisantes sous leur forme actuelle.

C. Le droit à un logement accessible

Une nouveauté introduite par le projet de loi est l'obligation de rendre certains bâtiments d'habitation collectifs accessibles. La CCDH se félicite de ce développement extrêmement important pour tout un chacun – avoir accès à un logement de son choix est une composante de la liberté individuelle et de l'indépendance, promouvant l'inclusion. Le gouvernement vise ainsi à mettre en pratique ses obligations découlant de la CRDPH : celle-ci exige que les obstacles et barrières à l'accessibilité relatifs aux logements doivent être identifiés et éliminés.[45]

Cependant, **tous les bâtiments d'habitation collectifs ne sont pas visés** par le projet de loi. Il exclut les maisons et appartements existants, les immeubles avec moins de cinq

[41] Un refus ne peut être justifié qu'en cas de charge disproportionnée pour le propriétaire ou le maître d'ouvrage. Quatre critères seraient déterminants selon l'article 7 (2): Le coût estimé des travaux, l'effet discriminatoire pour la personne handicapée, la taille de l'organisme et des ressources du maître de l'ouvrage, et la possibilité de compenser la charge par des aides publiques.

[42] Article 7 (3) du projet de loi ; par cette incrimination, les auteurs du projet de loi se conforment à la CRDPH et à la recommandation n°11 du Comité.

[43] En pratique, le temps nécessité dépendra largement de l'immeuble, de la personne en situation de handicap et de la difficulté de mise en place de l'aménagement.

[44] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination*, CRPD/C/GC/6, 26 avril 2018, points 23 et suivants.

[45] Article 9 b) de la CRDPH ; voir aussi les articles 19 et 20 de la même Convention.

logements, et les immeubles de moins de trois étages.[46] Il s'y ajoute que les exigences d'accessibilité ont principalement trait aux aspects extérieurs et parties communes[47] : uniquement 10% des logements d'un bâtiment doivent être aménagés à l'intérieur.[48]
La CCDH regrette ce choix conscient du gouvernement qui veut ainsi respecter le droit de propriété. Or, ces limitations sont trop générales et restrictives. La CCDH est convaincue que le droit de propriété des personnes concernées pourrait être respecté ou contrebalancé de manière différente, notamment par une analyse au cas par cas ou par la possibilité d'obtenir des aides financières. Elle rappelle d'ailleurs que les Etats doivent de toute manière éliminer progressivement toutes les barrières et tous les obstacles à l'accessibilité et que des considérations économiques ne peuvent être utilisées comme justificatifs.[49]

La CCDH souligne dans ce contexte à nouveau l'importance primordiale du droit à un logement convenable et accessible pour toute personne, en particulier pour les personnes en situation de handicap. Etant donné que le marché du logement au Luxembourg est déjà difficilement accessible d'un point de vue financier, exposer les personnes en situation de handicap à des restrictions additionnelles en matière d'accessibilité physique, les met dans une situation de grande précarité.

Une meilleure accessibilité des parties extérieures et communes permet aux personnes en situation de handicap d'accéder de manière autonome à leur propre logement et évite des contraintes physiques lorsqu'elles rendent des visites à leur famille ou amis. Les mêmes remarques peuvent être faites par rapport aux parties intérieures des logements – la non-accessibilité de ceux-ci (p. ex. douches ou W.C. ; largeur de l'ouverture des portes ; emplacement des prises électriques ou des appareils électroménagers) priverait certaines personnes de leurs droits les plus fondamentaux. L'accessibilité en matière de logement est nécessaire pour mener une vie privée, familiale et sociale autonome, sur un pied d'égalité avec les autres.

La CCDH estime que ces limitations sont d'ailleurs aussi contraires à la logique du « *Design for all* », voire à l'idée que chacun pourrait profiter de ces exigences d'accessibilité.

Pour ces raisons, la CCDH recommande d'augmenter le nombre, voire le pourcentage, de logements qui doivent être aménagés à l'intérieur. Elle estime aussi que le projet de loi devrait viser également les bâtiments existants et les bâtiments avec moins de trois étages et/ou cinq logements.[50]

Finalement, la CCDH note que le mécanisme de **l'aménagement raisonnable** ne semble pas être prévu pour les bâtiments collectifs d'habitation. Il ne ressort pas du

[46] Article 2 2° du projet de loi n°7346.
[47] Article 5 (1) du projet de loi n°7346.
[48] Article 5 (2) du projet de loi n°7346.
[49] Voir les développements faits sous le point A.
[50] Voir par exemple la législation française qui paraît plus large dans ce contexte : Article R*111-18 et suivants du Code de la construction et de l'habitation français.

commentaire de l'article 7 s'il s'agit d'un simple oubli ou d'un choix conscient. La CCDH rappelle que l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables de la CRDPH s'applique à tous les domaines et n'est pas limitée aux lieux ouverts au public.[51] Pour cette raison, la CCDH invite le gouvernement à inclure l'aménagement raisonnable des bâtiments collectifs d'habitation dans l'article 7. La même remarque peut d'ailleurs être faite en ce qui concerne les voies publiques.

Par conséquent, et en prenant compte des recommandations faites sous le point B, la CCDH propose de modifier le texte du paragraphe 2 de l'article 7 de la façon suivante : « *Par aménagement raisonnable, le présent article entend les modifications et ajustements nécessaires et appropriés en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer à toute personne l'accessibilité des lieux ouverts au public, des bâtiments d'habitation collectifs et des voies publiques existants ou à construire* ». En ce qui concerne l'alinéa premier du même article, il y a lieu de biffer le mot « *écrite* » et d'ajouter une deuxième phrase : « *Le propriétaire, coemphythéote ou le cas échéant le locataire doivent effectuer un aménagement raisonnable de leur propre initiative sans qu'une demande y relative n'ait été formulée toutes les fois qu'ils auraient dû prendre conscience du fait qu'une personne nécessite des aménagements particuliers* ».

D. La mise en œuvre de l'accessibilité et les voies de recours

La prise de connaissance des exigences d'accessibilité par le grand public et tous les acteurs concernés (propriétaires, maîtres d'ouvrage, architectes, ingénieurs, juges, personnes en situation de handicap, locataires, …) est au moins aussi importante que la mise en place d'un cadre légal. La CCDH souligne qu'il faudra veiller à ce que tout un chacun soit **sensibilisé aux questions de l'accessibilité** pour que notre société toute entière, y compris son environnement physique, devienne réellement accessible à tous. La CCDH invite le Ministère, qui selon l'article 11 du projet de loi sera en charge de la sensibilisation, à s'inspirer par exemple de la campagne faite sur la nouvelle réglementation en matière de la protection des données personnelles. Il faudra faire en sorte que tout un chacun connaisse et intègre la logique du « *Design for all* ».

L'efficacité des mesures prévues peut aussi être mesurée en termes de **contrôle et voies de recours**. La CCDH note avec satisfaction que des sanctions pénales sont prévues et que le refus de rendre les lieux ou bâtiments accessibles constitue une discrimination punissable.

De plus, toute personne souhaitant lancer un projet de nouvelle construction ou de changement d'affectation devra d'abord obtenir un certificat de conformité, ou le cas échéant une autorisation de dérogation ou de solution d'effet équivalent. La CCDH souligne que toute personne pouvant établir ces certificats de conformité devrait avoir une formation et des connaissances suffisantes dans le domaine de l'accessibilité et de la conception pour tous conformément aux critères fixés à l'article 10 (1) 1° du projet de loi.

[51] Article 2 de la CRDPH.

Or, la CCDH a l'impression que ces **mesures sont insuffisantes**. Alors qu'il y a des conditions à accomplir et des contrôles avant l'octroi d'une autorisation de construire (avec des exceptions[52]), une fois cette autorisation accordée, il ne semble pas y avoir de suivi pour vérifier si les exigences ont été respectées en pratique. Par ailleurs, aucun organe n'est désigné pour vérifier si les lieux ouverts au public existants auront réellement été aménagés en 2029.

La CCDH note aussi que contrairement à ce qui est prévu dans la CRDPH et recommandé par le Comité,[53] il y a un manque de voies de recours accessibles et effectives. Il semble que seul le juge pénal serait compétent en cas de violation, qui devra être saisi par les personnes concernées. La CCDH s'interroge donc sur l'efficacité des dispositions pénales et sur leur impact, voire application en pratique. Dans cette logique, il serait préférable de désigner un organe intermédiaire chargé du contrôle et/ou de former le personnel des juridictions en matière de handicap et d'accessibilité.

La CCDH estime que le **Conseil consultatif de l'accessibilité** pourrait être investi de ce pouvoir[54] et salue le fait qu'il compte également ADAPTH ASBL, INFO HANDICAP ASBL, le Conseil supérieur des personnes handicapées et le Centre pour l'égalité de traitement parmi ses 18 membres.[55] Néanmoins, elle s'interroge sur le poids de leur voix en raison de la sous-représentation des personnes compétentes en matière de handicap (4 contre 14). La CCDH souligne par ailleurs l'importance de mettre à la disposition du Conseil les moyens humains et financiers nécessaires pour son bon fonctionnement, en prenant en compte l'envergure de sa charge de travail.

3. Projet de loi relative à l'accessibilité des sites Internet et des applications mobiles

Le deuxième projet de loi sous avis a trait à l'environnement digital et numérique : ce sont les sites Internet et les applications mobiles du secteur public qui, dans une société où une large partie de la vie privée, professionnelle et publique se déroule sur des plateformes digitales, doivent être rendus plus accessibles.

Après quelques remarques générales (A), la CCDH s'est intéressée à certains acteurs particuliers comme les établissements scolaires (B), les organisations non-gouvernementales (ci-après les « ONG ») (C) et les diffuseurs de services publics (D) qui jouent un rôle particulièrement important dans notre société contemporaine, mais qui ne sont soit pas visés du tout, soit de manière réduite. Finalement, la CCDH note que la mise en œuvre de ces nouvelles règles peut encore être améliorée (E).

---

[52] Dans certains cas, il n'y a pas d'intervention du Conseil : il s'agit notamment des lieux ouverts au public existants en cas de solutions d'effet équivalent ; voir l'article 8 (2) alinéa 4 du projet de loi.
[53] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, points 11 et 13.
[54] Dans ce cas, il faudra veiller à ce que le Conseil consultatif de l'accessibilité puisse exercer ce contrôle en toute indépendance et à l'abri de pression ou d'influences externes.
[55] Article 2 (1) du 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, du projet de loi n°7346.

A. Considérations générales

Le domaine digital fait partie intégrante de notre société contemporaine de sorte que l'accès à Internet et aux applications mobiles est aujourd'hui devenu indispensable. Pour la Cour européenne des droits de l'Homme, avoir accès à Internet peut même être vu comme un garant du droit à la liberté d'expression et de recevoir des informations.[56]

La CCDH salue donc vivement l'adoption de règles d'accessibilité minimales à respecter par le secteur public. Or, elle regrette le champ d'application limité du projet de loi. Ce dernier **exclut de manière générale le secteur privé**, à l'exception de certaines ONG.

Elle rappelle dans ce contexte qu'une grande partie, sinon la majorité, des sites Internet et applications mobiles relèvent du privé.[57] Leur accès devrait être garanti à tous, sinon il ne peut y avoir une société réellement accessible et inclusive.

Certes, le projet de loi transpose une directive visant à harmoniser l'accès à Internet et aux applications mobiles du secteur public dans l'Union européenne, mais la CCDH note que la directive ne prévoit que des exigences minimales d'accessibilité[58] et que les Etats sont invités d'aller plus loin.[59]

La CCDH incite donc le gouvernement à mettre en œuvre ses promesses figurant dans le plan d'action national[60] et à obliger également les acteurs privés de rendre leurs sites Internet et applications mobiles accessibles, conformément à l'article 21 c) de la CRDPH. De manière générale, la CCDH a l'impression que l'accessibilité et le concept du « ***Design for all*** » n'ont pas été le moteur de ce projet de loi. La CCDH déplore ce manque de cohérence : Il ne suffit pas de faire des aménagements ponctuels ou isolés – l'accessibilité nécessite une approche transversale dans tous les domaines et devrait être prise en considération par tout projet de loi.

La CCDH note aussi que le projet de loi ne prévoit **pas de définitions des notions importantes**. Elle propose de définir les notions essentielles comme « *personnes handicapées* », « *services essentiels pour le public* », « *services répondant*

---

[56] CourEDH, *Cengiz et autres c. Turquie*, arrêt du 1er décembre 2015, §§49 et 52 : « *[L]'Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. (…) Les sites Internet contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité* ».

[57] Peuvent être citées comme exemples : Les réseaux sociaux, les applications de communication, la presse, les plateformes d'achats, ou encore les diffuseurs de médias audiovisuels.

[58] Article 2 de la directive (UE) n°2102/2016.

[59] La CCDH rappelle dans ce contexte le 34e considérant de la directive qui prévoit la possibilité pour les Etats membres « *d'étendre l'application de la (…) directive à d'autres types de sites internet et d'applications mobiles* » et « *aux entités privées offrant des installations ou des services qui sont ouverts ou fournis au publics* ». Sont notamment visés : « *les domaines des soins de santé, de la garde d'enfants, de l'inclusion sociale et de la sécurité sociale, […] les services de transport, l'électricité, le gaz, la chaleur l'eau, les communications électroniques et les services postaux* ».

[60] PAN de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois de mars 2012, pp. 9-10.

spécifiquement aux besoins des personnes handicapées », « *fonctions essentielles en ligne des établissements scolaires* », ou encore de « *charge disproportionnée* ».

La notion de l'aménagement raisonnable ne figure d'ailleurs pas du tout dans le projet de loi. La CCDH invite donc le gouvernement à prévoir la possibilité d'obtenir des aménagements particuliers si les standards minimums ne suffisent pas.

Tandis que la CCDH salue que tous les sites Internet et applications mobiles du secteur public sont visés de manière générale, elle note qu'il y a de **nombreuses exceptions**.

D'un côté, tous les organismes du secteur public ne sont pas visés – ainsi, les organismes avec des activités économiques ou industrielles[61] seraient exclus. La CCDH rappelle encore une fois que tous les sites Internet et applications mobiles devraient être conçus de manière accessible, surtout ceux qui offrent leurs services au grand public, y inclus les organismes menant des activités commerciales ou industrielles.
D'autres organismes sont spécifiquement exclus du champ d'application de la loi : les établissements scolaires (B), certaines ONG (C) et les diffuseurs du service public (D).

D'un autre côté, les règles ne s'appliquent pas à tous les contenus des sites Internet et applications mobiles : à titre d'exemple, les médias diffusés en direct sont explicitement exclus du projet de loi (D).

La CCDH renvoie dans ce contexte à la législation en matière de l'égalité de traitement entre femmes et hommes[62] où le gouvernement avait explicitement décidé que le contenu des médias, de la publicité et de l'éducation doit respecter le principe de non-discrimination sur base du sexe. Afin de « *garantir un degré de protection homogène et cohérent à toutes les personnes contre les discriminations, quels que soient les motifs (…) et quels que soient les domaines* »,[63] la CCDH estime que le gouvernement pourrait faire le même choix en ce qui concerne l'accessibilité.

De plus, le projet de loi prévoit que les acteurs du secteur public peuvent, en cas de « *charge disproportionnée* »[64], décider de ne pas rendre tout ou une partie de leurs sites Internet ou applications mobiles accessible – dans un tel cas il suffira de faire une déclaration où l'organisme mentionne ce qui est accessible et ce qui ne l'est pas.[65] « *[L]a taille, les ressources et la nature de l'organisme (…) ; et l'estimation des coûts et des avantages pour l'organisme (…) par rapport à l'avantage estimé pour les personnes handicapées* » doivent être « *notamment* » pris en compte par l'organisme pour la détermination de l'existence d'une charge disproportionnée.[66] La CCDH déplore cette

[61] Les organismes comme la Post ou BCEE semblent donc être exclus ; Article 4 1° du projet de loi n°7346.
[62] Loi du 9 juin 2012 transposant la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre femmes et hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.
[63] Projet de loi n°6127, exposé des motifs, p. 4
[64] Article 6 (2) du projet de loi n°7351/03.
[65] Article 6 du projet de loi n°7351/03.
[66] Article 6 (2) du projet de loi n°7351/03.

faculté trop permissive et rappelle que des considérations économiques ne peuvent absolument pas justifier de telles dérogations. Elle souligne que des termes vagues comme « *notamment* » ne doivent pas figurer dans une disposition qui limite les droits des personnes en situation de handicap, et invite le gouvernement à préciser ces critères dans la loi.

Si la CCDH peut comprendre que le gouvernement veuille éviter d'imposer des charges « *disproportionnées* » à certains organismes, elle estime que des motifs économiques ne peuvent pas justifier que certaines personnes soient exclues de notre société. En cas de charge « *disproportionnée* », l'Etat devrait par conséquent veiller à ce que des ressources nécessaires (sous forme d'aides financières, techniques ou autres) soient mises à disposition des organismes.

B. Les établissements scolaires

Le droit des personnes en situation de handicap à l'éducation et à la participation effective à une société libre est explicitement reconnu à l'article 24 de la CRDPH. Les Etats doivent donc garantir que les personnes en situation de handicap puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès à un enseignement inclusif et général.[67]

La CCDH regrette que le gouvernement ait choisi que seuls les contenus en ligne relatifs aux « ***fonctions administratives essentielles*** » des écoles primaires, secondaires et crèches doivent être rendus accessibles.[68]

Elle estime que cette formulation est trop imprécise et contraire à la logique du « *Design for all* ». La CCDH se demande ainsi si la notion de « *fonctions administratives essentielles* » inclut par exemple aussi les annonces d'évènements et de manifestations. La CCDH s'oppose à la justification du gouvernement selon laquelle il s'agirait d'éviter l'imposition d'une « *charge disproportionnée ou coûteuse* »[69] - pour rappel, des raisons économiques ne peuvent pas être utilisées pour exclure les enfants en situation de handicap de certains aspects du système scolaire ! La CRDPH exige que les obstacles à l'accessibilité soient progressivement éliminés. Par ailleurs, la CCDH souligne que la CRDPH oblige les Etats à prévoir des « *aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun* » en matière d'éducation, ce qui n'est pas prévu par le projet de loi.[70]

L'inclusion en matière d'éducation n'est donc pas limitée aux seules « *fonctions administratives essentielles* » mais doit inclure toutes ses facettes : les événements, services et activités culturels, sportifs ou sociaux doivent être accessibles à tous – physiquement et digitalement.

---

[67] Article 24 2. a) et b).
[68] Il ne s'agissait là que d'une option prévue par l'article 1er point 5 de la directive.
[69] Projet de loi n°7351/03, commentaire des articles, p. 14.
[70] CRDPH, Article 24 2. c).

La CCDH propose d'abandonner l'exclusion des écoles du projet de loi et de prévoir un budget suffisant pour les établissements scolaires. De même, il est important que tant les écoles privées que publiques soient accessibles. La CCDH regrette que sous la forme actuelle du projet de loi, les écoles privées ne seraient pas concernées par les règles d'accessibilité.

C. Les ONG

Le projet de loi prévoit que les ONG qui ne fournissent ni des « *services essentiels pour le public* », ni des « *services répondant spécifiquement aux besoins des personnes handicapées* », ne doivent pas rendre leurs sites et applications accessibles. Cette exception serait quant à elle justifiée par « *le souhait d'éviter l'imposition d'une charge disproportionnée à ces entités* ».[71]

La CCDH recommande au gouvernement de préciser davantage ces notions au lieu de reproduire à la lettre le texte de la directive – il est impossible de voir ce qui est considéré comme essentiel et ce qui ne l'est pas. Par ailleurs et avant tout, il faut garder à l'esprit qu'il est non seulement important de pouvoir accéder aux sites Internet et applications mobiles dédiées aux personnes handicapées, mais également à tout autre service, « *essentiel* » ou non. Sous sa forme actuelle, cette disposition est en conflit direct avec le principe du « *Design for all* ».

La CCDH souligne encore une fois que la CRDPH ne permet pas de déroger aux standards minimums en matière d'accessibilité pour des raisons économiques.[72] En cas de coûts élevés, il reviendra donc soit à l'organisation, soit à l'Etat de prévoir des ressources financières suffisantes pour financer les aménagements.

D. Les médias diffusés en direct

La CCDH rappelle que le gouvernement s'était engagé à rendre « [*l*]*es actualités télévisées luxembourgeoises, la presse écrite et l'Internet […] totalement accessibles aux personnes handicapées* ».[73]

Elle est donc d'autant plus étonnée de lire que le projet de loi **exclut les diffuseurs de services publics et le contenu relatif aux médias diffusés en direct**.[74] Selon le gouvernement, cette exclusion aurait l'objectif de « *ne pas restreindre la liberté d'expression et la liberté des médias et leur pluralisme* ».[75]

---

[71] Projet de loi n°7351/03, commentaire des articles, p. 14.
[72] Sous la CRDPH, le critère d'une « *charge disproportionnée* » ne peut être pris en compte qu'en cas d'aménagements raisonnables qui vont au-delà des standards minimums.
[73] Plan d'action de mise en œuvre de la CRDPH du Gouvernement luxembourgeois de mars 2012, pp. 9 et 10.
[74] Article 3 (2) et (3) 3° du projet de loi n°7351/03 ; Le gouvernement a repris à la lettre les exceptions prévues par la directive.
[75] Projet de loi n°7351/02, commentaire des articles, p. 13.

La CCDH peut comprendre que les coûts des travaux de mise en conformité pourraient éventuellement constituer une charge lourde et insurmontable pour certains organes de presse de taille réduite. L'absence de ressources financières suffisantes pourrait risquer de compromettre le pluralisme des médias.

Or, la CCDH estime qu'il y a d'autres moyens pour respecter la liberté des médias et le pluralisme, sans pour autant restreindre le droit à l'information des personnes en situation de handicap. Elle invite le gouvernement notamment à prévoir un soutien financier et technique suffisant pour la mise en conformité avec les critères d'accessibilité pour que les organes de presse à taille réduite ne soient pas désavantagés par rapport à leurs concurrents.

En rendant les médias accessibles, les diffuseurs seraient en mesure d'atteindre un public plus large tandis que les personnes en situation de handicap auraient la possibilité de choisir librement leurs sources d'information, renforçant ainsi la liberté d'expression, le droit à l'information et le pluralisme. La CCDH tient encore à souligner dans ce contexte que la liberté d'expression est indissociable du droit à l'information de tout un chacun.[76]

Toute personne a droit à la participation à la vie publique, politique et culturelle qui se déroule de nos jours de plus en plus sur les médias. En effet, les médias sont la source principale d'informations, destinés par leur nature au grand public et constituent un espace important pour échanger des idées et opinions. C'est ainsi que la CRDPH prévoit notamment que les Etats doivent encourager les médias à rendre leurs services accessibles aux personnes handicapées.[77] Or, en écartant une partie de la population dans ce domaine, les obstacles à l'accessibilité sont maintenus, voire même renforcés.
L'exclusion totale des diffuseurs du service public telle qu'elle est prévue dans le projet de loi dans sa version actuelle n'est donc pas justifiée aux yeux de la CCDH, et elle est en conflit direct avec la recommandation du Comité : il a été expressément recommandé au Luxembourg d'« *améliorer l'accessibilité aux médias en général et aux émissions de télévision diffusées en direct en particulier* ».[78]

La CCDH incite le gouvernement à revoir sa position afin de rendre les médias du secteur public et privé, y compris les émissions diffusées en direct, accessibles à tous.

E. La mise en œuvre de l'accessibilité et les voies de recours

En ce qui concerne la mise en œuvre de « *l'accessibilité aux technologies de l'information et de communication »,* le Comité avait critiqué que *« soit il n'existe pas de dispositions juridiques applicables permettant de sanctionner le refus d'aménagement raisonnable, soit l'application des dispositions juridiques dépend de la bonne volonté des responsables*

[76] Division de la recherche, Conseil de l'Europe, *Internet : la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, juin 2015, pp. 42 et suivantes ; Convention européenne des droits de l'Homme, article 10 : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées (…)* ».
[77] Article 21 d) de la CRDPH.
[78] NU Comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, point 39 d).

et de la disponibilité des ressources ».[79] Pour remédier à cela, il y aura donc lieu de mettre en place des mesures efficaces permettant de contrôler et de garantir aussi en pratique l'accès aux sites Internet et aux applications mobiles.

Il ressort du texte du projet de loi qu'il n'y aura que **très peu de mesures de contrôle**, dont la plupart seront éventuellement précisés dans des règlements grand-ducaux.

La principale mesure prévue par le projet de loi est une déclaration que les organismes du secteur public doivent publier et régulièrement mettre à jour.[80]
Cette déclaration doit contenir des explications et motivations sur les parties qui ne sont pas accessibles et/ou sur les alternatives accessibles. Par ailleurs, elle doit prévoir un mécanisme de réclamation (« *retour d'information* ») auprès de l'organisme concerné. En cas de réclamation, une réponse « *adéquate* » doit intervenir dans le délai d'un mois. Des liens vers les sites Internet du Service Information et Presse (ci-après « le SIP ») et d'un médiateur doivent aussi figurer dans cette déclaration.[81] Le projet de loi omet cependant de préciser de quel médiateur il s'agit.[82] La CCDH invite le gouvernement notamment à préciser dans le texte de la loi de quel médiateur il s'agit afin d'éviter des confusions.

Par ailleurs, le **projet de loi ne prévoit ni de procédure de plainte accessible et efficace, ni de procédure de saisine de ce médiateur**. La CCDH note que le SIP est chargé de « *veiller* » à ce que les organismes appliquent les exigences prévues par le projet de loi. Dans le cadre de cette mission, il doit mettre à disposition un formulaire de contact pour toute personne souhaitant introduire une réclamation.

Or, comme aucune sanction n'est prévue en cas de violation des règles d'accessibilité des sites Internet et applications mobiles du secteur public, la CCDH s'interroge sur l'efficacité de ce « *contrôle* ». Pour cette raison, la CCDH estime que tout refus non-justifié devrait être considéré comme discrimination fondé sur le handicap et recommande de prévoir des sanctions similaires à celles prévues par le projet de loi n°7346.
De plus, elle s'interroge sur la composition du SIP, sa compétence en matière de handicap et d'accessibilité, son fonctionnement et les moyens mis à sa disposition.[83]

La CCDH déplore l'ambigüité générale qui règne actuellement dans le projet de loi n°7351. Elle rappelle que le Comité avait recommandé au Luxembourg de mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés avec des moyens financiers et humains suffisants[84] : « *le déni d'accès devrait être clairement défini comme un acte de*

---

[79] NU comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, point 10.
[80] Article 6 (3) du projet de loi n°7351/03.
[81] Article 7 (3) du projet de loi n°7351/03.
[82] Les auteurs du projet de loi précisent dans leurs commentaires qu'il s'agit du médiateur instauré « *par la loi du modifiée du 22 août 2003* », p. 22.
[83] L'article 32 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques énonce que le SIP comprend un directeur et des fonctionnaires. Il ne prévoit pas de précisions sur le fonctionnement du SIP et aucune autre disposition ne prévoit la présence d'experts en matière du handicap.
[84] NU comité des droits des personnes handicapées, *Observations finales concernant le rapport initial du Luxembourg*, 8CRPD/C/LUX/CO/, 10 octobre 2017, Points 10 à 13.

discrimination illégal » et « *[l]es personnes handicapées qui se sont vu refuser l'accès (…) à l'information et à la communication et aux services offerts au public devraient disposer de voies de recours juridiques efficaces* ».[85]

La CCDH recommande donc de revoir le projet de loi et de prévoir une procédure efficace et adaptée aux besoins des personnes concernées.

Finalement, la CCDH salue que le SIP soit également compétent pour promouvoir et faciliter l'application des exigences en matière d'accessibilité pour les sites Internet et applications mobiles qui ne tombent pas sous le champ d'application du projet de loi.

Comme pour le projet de loi relatif aux lieux, bâtiments et voies publiques, la CCDH souligne **l'importance cruciale d'une campagne de sensibilisation** adéquate du grand public sur les droits de tout un chacun, les exigences d'accessibilité et les voies de recours.

4. Recommandations

Projet de loi n°7346 relatif à l'accessibilité pour tous

- La CCDH encourage le gouvernement à introduire la définition de personne handicapée introduite dans le cadre de ce projet de loi dans tous les futurs projets de loi ayant potentiellement trait aux droits des personnes en situation de handicap.
- La CCDH recommande de mettre en place toutes les garanties nécessaires afin que le recours aux dérogations reste exceptionnel, ponctuel et limité dans le temps. Un organe de contrôle devrait contrôler périodiquement si les critères ayant initialement justifié la dérogation existent toujours.
- Il y a lieu d'exclure la possibilité de déroger aux règles générales d'accessibilité en cas de charge disproportionnée.
- La CCDH recommande de prévoir des moyens (financiers et autres) suffisants pour soutenir les entités publiques et privées à faire les aménagements.
- La CCDH propose d'insérer le critère de « *qualité* » dans le mécanisme des « *solutions d'effet équivalent* ». Il y aurait aussi lieu de préciser davantage les critères qui permettent de recourir à ces solutions d'effet équivalent, et de prévoir que le Conseil consultatif de l'accessibilité devra être saisi avant toute autorisation de construire.
- La CCDH souligne l'importance de sensibiliser le grand public et tous les acteurs concernés notamment par une campagne de sensibilisation d'une envergure suffisante. Il faudra faire en sorte que tout un chacun connaisse le concept du « *Design for all* ». La CCDH propose de s'inspirer notamment de la campagne faite dans le cadre de l'entrée en vigueur des nouvelles règles en matière de protection des données personnelles.

[85] NU comité des droits des personnes handicapées, *Observation générale no 2 (2014) sur l'article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, 22 mai 2014, point 29, p. 9.

- La CCDH invite le gouvernement à adopter une définition plus large des lieux ouverts au public. De même, les lieux de travail devraient aussi être rendus accessibles à tous.
- La CCDH propose d'étendre les situations dans lesquelles un aménagement raisonnable peut être fait aux lieux ouverts au public en voie de construction, aux bâtiments d'habitation collectifs et aux voies publiques.
- La CCDH incite le gouvernement à revoir les critères qui permettent de refuser un aménagement raisonnable et à fournir des garanties procédurales supplémentaires. Ces aménagements devraient également être faits en l'absence d'une demande explicite de la personne concernée.
- Il est recommandé de prévoir une limite maximale du délai raisonnable pour faire les aménagements raisonnables et de désigner un organe compétent en charge de la bonne exécution de ces aménagements.
- La CCDH plaide pour une augmentation du nombre de logements qui doivent être aménagés à l'intérieur.
- La CCDH invite le gouvernement à étendre les obligations en matière d'accessibilité aussi aux bâtiments d'habitation existants et à viser aussi les bâtiments de moins de trois étages et/ou cinq logements.
- La CCDH souligne l'importance de veiller à ce que les dispositions pénales seront appliquées en pratique. Dans ce contexte, elle incite le gouvernement à améliorer les voies de recours et le contrôle du respect des règles d'accessibilité. Il serait utile de charger un organe intermédiaire, tel que le Conseil consultatif de l'accessibilité, d'un pouvoir de contrôle continu, indépendant et efficace. Ce dernier devrait avoir des ressources financières et humaines suffisantes.

<u>Projet de loi n°7351 relatif à l'accessibilité des sites Internet et applications mobiles</u>

- La CCDH propose d'obliger également les acteurs privés de rendre leurs sites Internet et applications mobiles accessibles. Pour alléger la charge qui peut peser sur certains acteurs, la CCDH recommande de prévoir des aides étatiques.
- La CCDH invite le gouvernement à définir les notions essentielles dans le projet de loi et de fournir des précisions supplémentaires. Il y aurait lieu de prévoir l'aménagement raisonnable dans le cadre de cette loi.
- En principe, des dérogations aux exigences d'accessibilité générales ne devraient pas être autorisées. Sinon, la CCDH incite le gouvernement à revoir les critères permettant de déroger aux règles d'accessibilité et à les préciser davantage dans la loi.
- La CCDH propose de rendre tout contenu des établissements scolaires accessible et de prévoir un budget suffisant pour les soutenir. Tant l'enseignement public que l'enseignement privé devraient être pleinement accessibles.
- La CCDH incite le gouvernement à revoir l'exclusion partielle des ONG, en gardant à l'esprit qu'il est non-seulement important de pouvoir accéder aux sites Internet et applications mobiles spécifiquement destinées aux personnes handicapées, mais également à tout autre service.

- La CCDH invite le gouvernement à rendre les médias des secteurs public et privé, y compris les émissions diffusées en direct, accessibles à tous, tout en veillant à ce que des ressources suffisantes soient mises à leur disposition en cas de besoin.
- La CCDH invite le gouvernement à désigner avec précision dans le texte de la loi le médiateur compétent qui pourra être saisi en cas de réclamation.
- La CCDH recommande de prévoir un pouvoir de contrôle et de sanction précis, ainsi que des procédures efficaces et adaptées aux besoins des personnes concernées dans le texte de la loi. Le SIP devrait être composé de personnes compétentes en matière de handicap, son fonctionnement devrait être clairement défini et il devrait avoir des ressources financières et humaines suffisantes.
- Une sensibilisation suffisante doit être faite auprès du grand public, des personnes en situation de handicap et des acteurs ciblés par le projet de loi.