

Avis OAI
sur le projet de loi N°8480 modifiant
1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux
ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments
d'habitation collectifs ;
2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des
permissions de voirie ;
4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement
communal et le développement urbain.

Sommaire	Page
1. Considérations générales.	2
2. Méthodologie.	3
3. Avis sur le projet de loi.	4
4. Conclusion.	29

1. Considérations générales : résumé, enjeux, ...

Conformément à l'accord de coalition 2023-2028, ainsi qu'au paquet de 40 mesures arrêtées par le Gouvernement (sur base des propositions formulées par un groupe de travail instauré à la suite de la Réunion Nationale Logement du 22/02/2024), le présent projet de loi poursuit l'objectif d'une accélération des procédures, afin également de préparer à l'introduction - dans une seconde étape future - du principe du « silence vaut accord » dans les procédures. Cette approche aura pour but principal de simplifier les procédures d'autorisation liées à la construction et par-là de permettre que les logements sortent plus rapidement de terre.

Plusieurs nouveaux concepts innovants sont mis en avant :

- Instauration de « limites bagatellaires » qui représentent des limites en deçà desquelles l'exigence d'une autorisation de construire sera soit supprimée, soit remplacée par une déclaration de travaux ;
- Introduction d'un délai d'ordre : dans une 1^{ère} phase un délai indicatif, non coercitif, dans lequel l'autorité compétente devra statuer, sera mis en place afin notamment de permettre aux autorités compétentes de réorganiser leur fonctionnement interne de sorte à respecter le délai imparti ; cette phase s'apparente à une phase de rodage.
- Introduction d'un délai de rigueur : dans une 2^{ème} phase, prévue pour fin 2025, un délai de rigueur, comme son nom l'indique contraignant cette fois, remplacera le délai d'ordre, avec instauration d'un mécanisme d'autorisation tacite en cas de dépassement dudit délai de rigueur. Pour cette seconde phase, il est prévu le dépôt d'un projet de loi séparé et sa mise en œuvre sera également accompagnée d'une « digitalisation systématique des procédures relatives à la délivrance des autorisations individuelles en matière de construction ».

Les principaux enjeux modifiant les textes en vigueur existants sont les suivants :

1. Loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs :

Sont proposés :

- un délai d'ordre pour l'instruction de la demande de dérogation ou de solution équivalente,
- un délai imposé au ministre pour signalement de dossier incomplet,
- un délai imposé au demandeur pour compléter son dossier,
- un délai imposé au Conseil consultatif en accessibilité pour aviser la demande.

2. Loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel :

En prévision de l'instauration, dans une 2^{ème} phase, du principe que le « silence vaut accord » dans les procédures, est introduit un délai de « 30 jours ouvrés » (à partir de la réception de la demande d'autorisation ministérielle complète), dans lequel le Ministre (ayant la culture dans ses attributions) doit statuer sur une demande d'autorisation relative à des opérations archéologiques.

Selon la législation actuellement en vigueur, « *le ministre peut demander l'avis de la commission avant de rendre sa décision qui parvient à l'intéressé dans les trois mois de la réception de la demande d'autorisation de travaux. Passé ce délai, la demande est censée être agréée* ». Le présent projet de loi propose de remplacer ce délai de 3 mois par un délai de 4 mois, pour la raison invoquée d'alignement avec la nouvelle procédure de délivrance d'une autorisation de construire par un bourgmestre.

3. Loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie :

La loi relative au régime des permissions de voirie fait l'objet de plusieurs modifications importantes, et prévoit deux catégories de permission de voirie, à savoir 1) la « permission de voirie ordinaire » délivrée par le Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions et 2) « la permission de voirie directe » délivrée directement par l'Administration des Ponts et Chaussées par délégation. Par ailleurs, le projet de loi instaure également des délais pour vérifier la complétude du dossier, sa conformité, et pour statuer sur la demande de permission de voirie.

4. Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

Sont proposés :

- l'instauration d'un régime unique pour l'ensemble des communes (« limites bagatellaires ») qui déterminera, sur base d'un règlement grand-ducal, les travaux non soumis à une autorisation de construire, et ainsi soumis uniquement à une déclaration de travaux (ou même dispensés d'une telle déclaration) ;
- un délai d'ordre pour l'instruction de la demande d'autorisation de construire ;
- un délai (de 2 mois) imposé au bourgmestre pour signaler l'incomplétude du dossier, d'une part, et pour signaler la non-conformité aux règlements d'urbanisme, d'autre part ;
- un délai (de 3 mois) imposé au demandeur pour compléter / réviser son dossier ;
- un délai (de 4 mois) imparti au bourgmestre pour statuer sur la demande (sur base d'un dossier complet et conforme) d'autorisation de construire.

* *

*

L'OAI se félicite que des mesures soient prises par le Gouvernement et sur le plan législatif, dans la perspective de rendre plus efficaces les procédures d'autorisation. Si l'OAI émet certaines critiques dans le présent avis, qui se veulent constructives et par souci de voir remédier aux écueils du projet de loi, il salue l'esprit de la réforme. Ce projet va globalement dans la bonne direction, avec une volonté de clarification des procédures et de simplification administrative.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par le Groupe de Travail OAI « Diagnostic ».

3. Avis sur le projet de loi

En tant qu'observation liminaire, à l'examen du présent projet de loi, l'OAI constate l'hétérogénéité des différents délais prévus dans le cadre des procédures de demandes d'autorisation, pour les sujets en cause de l'accessibilité, du patrimoine culturel / archéologique, de l'aménagement communal et du développement urbain, et des permissions de voirie. A titre d'exemple, l'Administration des Ponts et Chaussées dispose d'un délai de 2 mois pour inviter le demandeur à compléter un dossier de demande de permission de voirie ordinaire, tandis qu'en matière d'accessibilité le Ministre dispose d'un délai d'un mois pour revenir vers le requérant. **Par conséquent, l'OAI demande que ces délais soient harmonisés entre toutes les administrations, transversalement aux différents sujets. De manière générale, le délai pour signaler l'incomplétude d'un dossier de demande d'autorisation ne devrait pas excéder un mois en principe.**

L'OAI demande également que soit mise en place dès à présent une plateforme informatique pour le suivi des demandes d'autorisation, ce qui permettra de suivre en toute transparence les dates de remise des pièces et l'avancement du dossier.

3.1. Quant à la modification de la loi relative à l'accessibilité

a. Observations générales

Le projet de loi se propose de modifier l'article 7 de la loi modifiée du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs (**ci-après « la Loi relative à l'accessibilité »**).

Il s'agit de fixer un cadrage plus strict de la procédure d'autorisation et d'impartir des délais au Ministre compétent pour notifier sa décision, afin de préparer l'introduction du principe du « silence vaut accord » dans les procédures, lequel *« exige que l'administration se voie imposer un délai dans lequel elle devra prendre expressément position »*.

L'OAI approuve les innovations apportées par le projet de loi en la matière, dont la disposition qui prévoit *« qu'à défaut d'un avis prononcé par le Conseil dans un délai de deux mois à partir de la réception du dossier complet de la demande, cet avis est réputé favorable »*.

Mais à ce stade, concernant la décision à prendre par le Ministre, le texte n'introduit pas encore le principe que « le silence vaut accord », mais précise simplement que le Ministre doit statuer dans un délai de 3 mois. Cela ne change donc rien au fond. Les autorités administratives sont déjà implicitement censées statuer dans un délai de 3 mois. En effet, à l'expiration de ce délai de 3 mois, « les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif » (article 4 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif).

b. Article 1^{er} du projet de loi (modification de l'article 7 de la Loi relative à l'accessibilité)

L'article 7 de la Loi relative à l'accessibilité, dont la modification est proposée par le projet de loi, porte sur les « **dérogations et solutions d'effet équivalent** ».

L'article propose d'inclure, parmi les cas de justifications possibles d'une dérogation aux exigences d'accessibilité (à savoir i) l'impossibilité technique, ii) la charge disproportionnée, et iii) la préservation du patrimoine culturel et historique), les bâtiments bénéficiant d'une protection communale.

L'OAI approuve cette extension, alors qu'il s'avère injustifié que – selon le régime juridique actuel - seuls les bâtiments sous protection nationale puissent faire l'objet d'une dérogation aux exigences d'accessibilité. L'extension aux bâtiments bénéficiant d'une protection communale est donc une mesure cohérente et justifiée.

c. Observations techniques complémentaires de l'OAI sur certaines difficultés d'application de la Loi relative à l'accessibilité

L'OAI tient encore à faire valoir les observations suivantes, basées sur les retours d'expérience de ses membres en prises avec l'application concrète de la Loi relative à l'accessibilité :

- **Tolérances de construction** : la Loi relative à l'accessibilité (en l'état) **n'intègre pas les tolérances techniques nécessaires** dans la réalisation des ouvrages. Or, la construction n'est pas une science millimétrique. Il est essentiel que cette Loi prenne en compte des tolérances raisonnables, à l'instar de toutes les autres normes techniques.
- **Cabines d'ascenseurs** : les dimensions prévues par la loi sont compatibles avec les cabines disponibles sur le marché européen, mais uniquement pour des constructions neuves (de telles cabines conformes sont désormais disponibles sur le marché). En revanche, un vrai problème demeure pour les bâtiments existants, où les cabines standards historiquement utilisées (1,10 m x 1,25 m ou 1,20 m x 1,30 m) ne sont plus conformes aux nouvelles exigences. Or, de nouvelles cabines conformes aux normes d'accessibilité (de dimensions plus grandes que celles utilisées par le passé) ne pourront très souvent pas être intégrées dans les anciens bâtiments existants.
- **Aménagement des toilettes PMR et non-PMR, notamment dans les écoles** :
Il s'agit d'une problématique très concrète liée à la conception des sanitaires dans les bâtiments scolaires et assimilés. La Loi relative à l'accessibilité impose aujourd'hui une largeur minimale de 80 cm pour les portes des toilettes non-PMR. Or, cette exigence paraît excessive pour les cabines standards et engendre des contraintes de conception disproportionnées, notamment en termes d'occupation d'espace. Une réflexion doit être menée pour un système plus adapté, par exemple :
 - Prévoir une cabine PMR (pour Personnes à Mobilité Réduite) avec une porte de minimum 90 cm, qui serait accessible à toute personne ayant besoin d'une ouverture plus large.
 - Et permettre que les autres cabines (non-PMR) puissent être conçues avec des portes de dimensions standards, plus adaptées aux espaces, sans devoir appliquer systématiquement la largeur de 80 cm à toutes.

Par ailleurs, la Loi relative à l'accessibilité, dans sa teneur actuelle, ne distingue pas entre les WC destinés aux adultes et ceux destinés aux enfants, notamment dans les écoles, les maisons-relais, etc. Cette absence de différenciation pose également des problèmes d'adaptation et de cohérence.

d. Observations complémentaires sur d'autres mesures préconisées par l'OAI pour réformer la Loi relative à l'accessibilité

A l'occasion de la modification ponctuelle de la Loi relative à l'accessibilité opérée par le présent projet de loi, l'OAI entend rappeler les problèmes de fond persistants ou les carences de cette loi, incitant à prendre - par souci de simplification administrative - des mesures telles que :

- Introduire la possibilité de demander des dérogations pour des **projets de voiries** issues d'un PAP, ce plan réglementaire contenant parfois des exigences (par ex. niveaux, limites, surfaces privées/publiques) en contradiction avec la Loi relative à l'accessibilité.
- Réduire le risque des concepteurs d'être confrontés à des **sanctions pénales**, dès lors que le manquement à la loi n'est ni intentionnel, ni grave (p.ex. pente construite avec un plan incliné de 6,1 % au lieu de 6,0 % (norme), car la mesure peut changer en fonction du lieu de la prise de la mesure et car le plan incliné reste accessible et utilisable).

Pour mémoire, peuvent être sanctionnés pénalement « les maîtres de l'ouvrage, entrepreneurs et autres personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ainsi que toute personne à laquelle incombe la charge des travaux d'accessibilité ». Par ailleurs, le juge peut ordonner, la mise en conformité des travaux ou la démolition du bien, le tout aux frais du contrevenant.

L'OAI avait manifesté sa désapprobation d'une telle extension de la pénalisation du secteur immobilier et s'interroge sur la proportionnalité de la sanction, à la lumière de la sévérité de certaines jurisprudences françaises (il n'existe pas, sauf erreur, de jurisprudence luxembourgeoise sur la question). A titre d'exemple, en France, le propriétaire d'un immeuble (résidence à appartements multiples) construit sans ascenseur alors que les normes l'imposaient, a obtenu de l'architecte une indemnité équivalant au coût de sa démolition et de sa reconstruction complète !¹

Dans son avis du 2 juillet 2019 (rendu dans le cadre du projet de loi n°7346 ayant abouti à la loi relative à l'accessibilité)², l'OAI avait également estimé que le maître de l'ouvrage devrait être désigné comme seul « responsable » dans la Loi relative à l'accessibilité (sans préjudice de ses recours contre les colocataires d'ouvrages), afin que les responsabilités ne soient pas diluées entre les différents acteurs.

- Le **certificat de conformité** aux exigences d'accessibilité devrait permettre d'indiquer les noms (avec signatures) de tous les concepteurs, avec indication de leurs responsabilités.
- Clarifier les exigences probatoires concernant la « **charge disproportionnée** », justifiant une dérogation. La Loi relative à l'accessibilité fixe certes les critères (coût estimé des travaux, effet discriminatoire pour la personne handicapée, aides publiques, utilité estimée pour les personnes handicapées, impossibilité de faire face aux frais

¹ https://immobilier.lefigaro.fr/article/un-immeuble-a-ete-demoli-parce-qu-il-n-avait-pas-d-acces-pour-handicapes_f69fdae7cdc11ef80b509dc63a9b19b/Cass.civ.3^{ème}, 5 septembre 2024, n°21-21.970.

² https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/7346/20250515_Avis_7.pdf

engendrés par les travaux (sur base de « pièces comptables et financières », etc...)). Mais en pratique, des interrogations subsistent : par exemple, une estimation des coûts des travaux par l'architecte est-elle suffisante, ou ce dernier doit fournir des devis des entreprises pour corroborer son estimation ? La question de savoir jusqu'à quel point il faut prouver que la charge est disproportionnée se pose dans de nombreux cas.

- Discordance entre le règlement grand-ducal relatif à l'accessibilité et certaines normes : dans certains cas, ce règlement fixe des exigences non harmonisées avec des normes reconnues (par ex. la DIN 18040-2 relative à la « construction de bâtiments accessibles »). Pourquoi des solutions conformes aux normes DIN, sur lesquelles se basent nombre de produits industriels, ne seraient pas valables d'office ? Actuellement, le concepteur doit les déclarer en tant que "solution à effet équivalent" et documenter le dossier, impliquant un travail supplémentaire.

3.2. Quant à la modification de la loi relative au patrimoine culturel

a. Observations générales

Le projet de loi sous analyse propose de modifier également la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel (**ci-après « la Loi relative au patrimoine culturel »**), dans une optique de simplification administrative.

La recherche d'une efficacité accrue des procédures et de l'accélération des autorisations délivrées à ce titre, est un objectif que l'OAI salue de manière générale. Plus globalement, il est crucial de favoriser la réalisation accélérée de projets, afin de soutenir l'activité en déclin du secteur de la construction et plus particulièrement celle du logement.

b. Article 2 du projet de loi (modification de l'article 4, paragraphe (1), alinéa 2, de la Loi relative au patrimoine culturel)

L'article 4 de Loi relative au patrimoine culturel, dont la modification est poursuivie, prévoit une évaluation des incidences sur le **patrimoine archéologique** des travaux de construction, de démolition ou de remblai / déblai dans la zone d'observation archéologique.

La modification saillante de l'article 4 consiste à supprimer (art. 4 (1)) la précision que les travaux visés sont ceux soumis à autorisation de construire ou de démolir, comme suit :

« Sous réserve des paragraphes 2 et 3, tous les travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai ~~soumis à autorisation de construire ou de démolir~~ planifiés sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique doivent être soumis par le maître d'ouvrage au ministre à des fins d'évaluation des incidences de ces travaux sur le patrimoine archéologique ~~au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir~~ ».

Du fait que certains travaux seront exemptés de l'autorisation de construire (au vœu de l'article 11 du projet de loi concernant les travaux dits bagatellaires), il est proposé de supprimer cette référence à l'autorisation de construire (et ce afin d'éviter que tous ces travaux bagatellaires soient d'emblée dispensés d'une évaluation des incidences sur le patrimoine archéologique).

Cette modification de l'article 4 de la Loi relative au patrimoine culturel pose toutefois un problème sérieux, alors qu'elle pourrait impliquer une extension des travaux soumis à évaluation.

Une telle conséquence irait à l'encontre de l'objectif de simplification administrative. En outre, il semble contradictoire que des travaux bagatellaires, réalisables sans autorisation du bourgmestre, soient néanmoins considérés comme importants et susceptibles d'impacter le patrimoine archéologique.

c. Article 3 du projet de loi (modification de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la Loi relative au patrimoine culturel)

L'article 3 du projet de loi prévoit également de supprimer, à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la Loi relative au patrimoine culturel, les termes « soumis à autorisation de construire ou de démolir », pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment.

Les remarques de l'OAI formulées ci-dessus (au point b.) valent également pour cet article, qui concerne les opérations d'archéologie préventive. Il convient d'éviter le risque d'une extension des travaux soumis à évaluation.

d. Article 4 du projet de loi (modification de l'article 11 de la Loi relative au patrimoine culturel)

L'article 11 de la Loi relative au patrimoine culturel concerne l'autorisation ministérielle pour les opérations d'archéologie. Une nouvelle disposition est insérée, précisant que le Ministre dispose d'un délai de « 30 jours ouvrés, à partir de la réception de la demande d'autorisation ministérielle complète, pour faire part de sa décision au demandeur. Un règlement grand-ducal définit les pièces qui sont nécessaires pour compéter une demande d'autorisation ministérielle ».

L'OAI se félicite de l'imposition d'un délai, tout en estimant qu'il devrait être exprimé plutôt en jours calendaires (et non pas en jours ouvrables), conformément à la pratique générale en droit administratif.

A ce stade, le principe que le « silence vaut autorisation » n'étant pas encore implémenté par le projet sous analyse, le dépassement du délai par le Ministre n'est toutefois assorti d'aucune sanction.

e. Article 5 du projet de loi (modification de l'article 27, paragraphe (2), alinéa 3 et de l'article 43, paragraphe (2), alinéa 2, de la Loi relative au patrimoine culturel)

Les modifications apportées aux article 27 et 43 de la Loi relative au patrimoine culturel consistent à étendre à 4 mois (au lieu de 3 mois) les délais impartis au Ministre :

- pour rendre sa décision sur la demande d'autorisation de travaux dans le secteur protégé d'intérêt national. Pour mémoire, selon le texte actuel, il est déjà prévu en outre que « *passé ce délai, la demande est censée être agréée* » (article 27, paragraphe (2)).

- pour rendre sa décision sur la demande d'autorisation pour faire apposer une publicité sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national (art. 43, paragraphe (2)).

L'allongement du délai à 4 mois s'applique aussi à d'autres décisions dans le cadre de la loi à modifier. Un tel délai de 4 mois est également prévu (dans le projet de loi) pour les autorisations communales. La modification peut donc se targuer d'une certaine cohérence. L'OAI considère toutefois, de manière générale, qu'un allongement des délais d'obtention des autorisations ne va pas dans le sens souhaité d'une accélération des procédures...

f. Article 6 du projet de loi (modification de l'article 117 de la Loi relative au patrimoine culturel)

Cette disposition du projet de loi modifie l'article 117 de la Loi relative au patrimoine culturel qui punit d'une amende les contrevenants à la loi. La modification se présente comme suit :

« Art. 117. Sans préjudice des peines prévues par d'autres dispositions légales, est punie d'une amende de 500 à 1 000 000 euros :

1° toute personne qui par infraction à l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2, planifie des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique sans les soumettre au ministre à des fins d'évaluation ~~au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir~~ ».

A la lecture du commentaire des articles, il s'avère que cette suppression du bout de phrase « *au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir* » s'expliquerait du fait de la « suppression de l'exigence d'une autorisation de construire ou de démolir pour certains travaux ».

L'OAI s'inquiète de cette modification, étant donné qu'il n'est désormais plus précisé à partir de quel moment doit être introduite « au plus tard » la demande auprès du Ministre, précision d'autant plus importante que le contrevenant s'expose à des sanctions pénales.

L'OAI insiste dès lors pour que le texte soit complété, afin de voir préciser que la saisine du Ministre doit intervenir à une certaine échéance, comme il a été précisé dans le cadre de la modification de l'article 129 de la Loi relative au patrimoine culturel, dont question ci-après.

g. Article 7 du projet de loi (modification de l'article 129, paragraphe (1), de la Loi relative au patrimoine culturel)

Pour les mêmes raisons que celles évoquées au point précédent, le projet de loi propose de supprimer le bout de phrase « *au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir* ».

En revanche, il est proposé cette fois à bon escient de rajouter la précision (en caractères gras) que :

Art. 129. (1) Sans préjudice des mesures applicables en matière d'aménagement du territoire et d'aménagement communal, le propriétaire d'un bien immeuble retenu au jour de l'entrée en vigueur de la loi comme construction à conserver par un plan

d'aménagement général d'une commune, doit informer le ministre de tout projet de démolition, totale ou partielle, et de la transformation de la construction à conserver, cela au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir. **Si les travaux précités sont soumis à une autorisation de construire ou à une déclaration de construire, l'information au ministre doit être faite au plus tard au moment de cette demande ou déclaration. Si les travaux précités ne sont pas soumis à la demande ou déclaration précitées, le ministre doit être informé au moins trois mois avant le commencement des travaux.**

La précision apportée au texte (relative au délai de saisine du Ministre), mise en exergue en caractères gras, pourrait servir d'exemple pour compléter – et résoudre le problème évoqué au point précédent - l'article 117 de la Loi relative au patrimoine culturel (tel que modifié au vœu du projet de loi).

Cette observation étant faite, l'OAI rappelle qu'il semble contradictoire que des travaux totalement « bagatellaires » au point d'être dispensés d'une autorisation de construire ou de démolir (voire exemptés également d'une obligation de déclaration), soient considérés par le projet de loi comme étant néanmoins susceptibles d'être assujettis à une évaluation / autorisation du Ministre. Il est renvoyé à ce sujet aux considérations exposées précédemment.

h. Autres observations techniques de l'OAI concernant la Loi relative au patrimoine culturel

En ce qui concerne le volet du patrimoine archéologique, l'introduction de **limites bagatellaires** (en quartiers NQ et QE pour les sondages suivis et fouilles préventives) est appropriée, sachant que les dispositions de l'article 117-6° sont suffisamment établies en cas de découvertes fortuites, et obligeront le maître de l'ouvrage à en informer immédiatement l'Institut national de recherches archéologiques (INRA).

Cependant, en termes de délais de **procédures conjointes à contraintes croisées**, il y aurait, de l'avis de l'OAI, lieu de légiférer, afin **d'étendre la durée de validité des autorisations conjointes, portant sur le même objet, à 5 ans sans autre formalité** (en fonction de découvertes inopinées en archéologie).

Exemple : la durée d'une « autorisation AGE » est généralement de 2 ans, et elle peut être prolongée d'une année, alors que **l'ensemble des opérations d'archéologie préventive peuvent "au pire" s'étendre sur 5 ans.**

De ce fait, l'autorisation précitée devient caduque après 3 ans, ce qui soumet le projet à une nouvelle appréciation hydrologique, qui pourrait s'avérer incompatible avec les contraintes des parties graphique et écrite du PAP de la zone, ce qui renverra, dans le scénario le plus grave, le projet d'urbanisation à la case départ...

i. Autres propositions de l'OAI en faveur d'une réforme de la Loi relative au patrimoine culturel

Dans le cadre des amendements à apporter à la Loi relative au patrimoine culturel, les difficultés de mise en application pratique de cette législation méritent d'être soulignées et devraient être corrigées, dont :

- Si à la suite de sondages archéologiques, des fouilles sont décidées, le propriétaire est obligé d'attendre que les agents de l'INRA (Institut National de Recherches Archéologiques) disposent du budget nécessaire (voté par l'Etat) pour pouvoir démarrer les travaux. Une solution pragmatique serait de permettre au propriétaire d'avancer les coûts des fouilles moyennant la garantie par l'Etat d'un remboursement intégral ultérieur.
- Depuis la nouvelle loi relative au patrimoine architectural, pour tous les immeubles classés au niveau communal, il échet impérativement de solliciter l'INPA (Institut National pour le Patrimoine Architectural), au plus tard au moment de l'introduction de la demande de permis de bâtir, peu importe l'envergure des travaux. Il est proposé de revoir le classement au niveau communal et de réduire les cas de saisine de l'INPA, uniquement lorsque les caractéristiques des travaux le justifient.

3.4. Quant à la modification de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie

a. Article 8 du projet de loi (modification de l'article 1^{er} de la Loi relative aux permissions de voirie).

L'article 8 du projet de loi se propose de modifier la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative aux permissions de voirie (**ci-après la « Loi relative aux permissions de voirie »**), en précisant que les travaux et aménagements sont à autoriser par le Ministre à l'exception de ceux « *prévus aux paragraphes 4 et 5* », à savoir :

- les travaux autorisables sur base d'une « permission de voirie directe », délivrée directement par l'Administration des Ponts et Chaussées (par délégation de signature du Ministre) ;
- les constructions et aménagements soumis à une simple déclaration de travaux (qui seront déterminés par voie de règlement grand-ducal) auprès de l'Administration des Ponts et Chaussées.

Ainsi, selon le projet de loi, les permissions de voirie sont divisées en deux catégories. Les permissions de **voirie ordinaire** sont délivrées par le Ministre ayant les travaux publics dans ses attributions. Les permissions de **voirie directe** sont délivrées directement par l'Administration des Ponts et Chaussées (par délégation de signature du Ministre).

L'OAI se déclare favorable à ces modifications, étant donné que les travaux « bagatellaires » seront dispensés d'une autorisation ministérielle, et ainsi soumis à une procédure allégée.

b. Article 9 du projet de loi (modification de l'article 2 de la Loi relative aux permissions de voirie).

L'article 9 du projet de loi complète l'article 2 de la Loi relative aux permissions de voirie par quatre points nouveaux, visant définir plus précisément les notions de « *permission de voirie ordinaire* » ; « *de permission de voirie directe* », ainsi que celles de « *permissionnaire* » et de l'administré « *intéressé* » (l'administré pour lequel une demande de permission de voirie est introduite). Cet article à portée terminologique n'appelle pas d'observation de la part de l'OAI.

c. Article 10 du projet de loi (modification de l'article 3 de la Loi relative aux permissions de voirie).

Outre l'apport de clarifications procédurales, cette disposition du projet de loi entend préciser (à l'article 3 (3) de la Loi relative aux permissions de voirie)) que « *pour les constructions et aménagements exempts d'une permission de voirie (...), l'administré se conforme aux règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains* ».

L'OAI estime que la formulation employée (« **règles d'application usuelles** ») est plutôt vague, étant rappelé qu'un manquement à l'article 3 de la Loi relative aux permissions de voirie est passible de sanctions pénales (l'article 14 de ladite loi précisant que « (1) Toute infraction aux dispositions des articles 3, 5, 6 et 8 de la présente loi, des règlements et des arrêtés pris en son exécution, est punie d'une amende de 251 à 12.000 euros »).

L'OAI s'interroge sur la compatibilité d'une disposition aussi vague au **principe de la légalité des peines**, qui impose la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables.

Par la suite, toujours dans le cadre des modifications législatives poursuivies au vœu de l'article 10 du projet de loi, sont introduites de nouvelles dispositions qui prévoient :

Pour la demande de permission de voirie ordinaire, que :

- la demande d'autorisation ministérielle est à adresser (par lettre recommandée) au Ministre des Travaux Publics, par l'intermédiaire de l'Administration des Ponts et Chaussées, qui « notifie à l'intéressé la réception de sa demande » ;
- que le dossier est analysé par ladite Administration, qui transmet ensuite le dossier et son avis au Ministre pour prise de décision ;
- qu'en principe le Ministre statue dans un délai de 4 mois si le dossier est complet (à défaut de respecter ce délai, le dossier est réputé complet);
- qu'en cas de dossier incomplet, « l'intéressé » dispose d'un délai de 3 mois pour le compléter. A défaut, le dossier est clôturé (et notification de cette clôture est faite à l'intéressé). Par ailleurs, le délai accordé au Ministre pour rendre sa décision est suspendu « à partir de la demande de complément » ;
- qu'une fois toutes les pièces complémentaires versées, le délai de 4 mois imparti au Ministre pour statuer recommence à courir (à partir de la réception des pièces manquantes par l'Administration des Ponts et Chaussées) ;
- que si le dossier présente une ou des non-conformités, l'Administration des Ponts et Chaussées « *dispose d'un délai de deux mois pour demander, par lettre recommandée avec avis de réception, à l'intéressé de réviser le dossier de demande permission de voirie ordinaire* » ;

- que saisi de cette demande de révision du dossier, l'intéressé dispose d'un nouveau délai de 3 mois pour s'y conformer et pour verser le dossier révisé. A défaut, le dossier est clôturé et l'intéressé en est notifié.

Pour la demande de permission de voirie directe :

Pour la demande de permission de voirie, la procédure reprend *mutatis mutandis* les mêmes étapes, à la différence que c'est l'Administration des Ponts et Chaussées qui statue directement sur la demande et que les délais diffèrent. En effet, l'Administration statue dans un délai 3 mois sur base d'un dossier complet et l'intéressé dispose d'un délai de 2 mois pour compléter / ou réviser le dossier qui ne serait pas conforme.

L'OAI constate ainsi les divergences en termes de délais, en fonction de l'autorité compétente saisie pour accorder l'autorisation, à rebours d'une simplification souhaitable.

d. Autres observations de l'OAI

Le projet de loi prévoit également d'introduire des « limites bagatellaires » permettant des constructions ou aménagements sans devoir recourir à une permission de voirie. Dans ce contexte, il est rappelé le projet de règlement grand-ducal déterminant les constructions et aménagements soumis à une procédure allégée.³ L'OAI a formulé ses observations dans le cadre d'un avis spécifique en rapport avec les nouvelles dispositions prévues en la matière par le règlement grand-ducal dont s'agit. Il y est renvoyé.

e. Autres mesures préconisées par l'OAI pour réformer la Loi relative aux permissions de voirie

En matière de voiries, l'OAI prône notamment les réformes suivantes dans un esprit de simplification administrative :

- Instaurer une procédure simplifiée et unique en matière de permission de voirie. Pour mémoire, actuellement, lors de l'élaboration de projets de voirie, un dossier d'exécution doit être soumis à une administration communale (comprenant des plans d'exécutions, un devis, un bordereau, un certificat OAI, un certificat de conformité en accessibilité et, dans le cas d'un lotissement, une convention ainsi qu'une garantie bancaire du lotisseur). Ce dossier doit d'abord être approuvé par le conseil communal, puis il est transmis au Ministère de l'Intérieur pour validation. Dès le retour de cette approbation ministérielle, l'administration communale exige encore d'introduire une demande d'autorisation de bâtir. Cette demande contient exactement les mêmes plans que ceux joints au dossier d'exécution. Cette double procédure retarde grandement les dossiers, vu qu'ils doivent recevoir à deux reprises un accord communal.
- Permettre d'introduire les demandes d'autorisation via MyGuichet pour toutes les voiries. Actuellement, les demandes de permission de voirie ministérielle doivent toujours être transmises à l'Administration des Ponts et Chaussées en version papier et en 4 exemplaires. Les concepteurs devraient pouvoir introduire une permission de voirie ministérielles via MyGuichet, comme pour les demandes de permission de voirie directe ou les demandes d'autorisation relatives à la gestion des eaux.

³ (www.cc.lu/fileadmin/user_upload/tx_ccavis/6833_PRGD_Lettre_courrier_postal.pdf).

3.4. Quant à la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

a. Observation générale

En guise de remarque générale, concernant la réécriture complète de l'article 37 (« Procédure d'autorisation de construire ») de la loi modifiée du 19 juillet 2007 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (**ci-après la « Loi ACDU »**), l'OAI soutient l'objectif de clarifier les procédures (autorisation, déclaration, exemption), mais considère que le texte proposé pose certains problèmes sérieux, qui devront être résolus.

La volonté de simplification administrative est saluée dans son principe, à condition qu'elle soit correctement mise en œuvre et accompagnée d'outils adaptés à la réalité du terrain. Par ailleurs, comme déjà remarqué, le projet de loi comporte un certain nombre d'écueils, démontrés ci-après, qui devraient être corrigés.

b. Article 11 du projet de loi : paragraphe (1) de l'article 37 de la Loi ACDU (exigence d'une autorisation de construire et exceptions à déterminer par règlement grand-ducal)

Le nouveau paragraphe 1^{er} de l'article 37 de la Loi ACDU est très proche du texte actuel, en ce qu'il soumet à autorisation de construire du bourgmestre « toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation ou de démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais ». Il s'en distingue toutefois radicalement par ailleurs, en ce qu'il prévoit que les exceptions à l'exigence d'une autorisation de construire seront définies par voie de règlement grand-ducal, conformément aux paragraphes (2) et (3).

Pour mémoire, selon les dispositions actuelles de l'article 37 de Loi ACDU :

« Art. 37. Autorisations de construire. Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre ».

Cette disposition est complétée par un tempérament (article 39, alinéa 6, de la loi), à savoir actuellement la possibilité pour le bourgmestre d'exempter, dans le règlement communal des bâtisses, certains travaux de l'obligation d'obtenir une autorisation de bâtir :

« Le règlement peut définir les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise. Il peut prévoir que tout ou partie de ces travaux sont à déclarer au bourgmestre, dans les formes et délais à déterminer par le règlement ».

Les auteurs du projet de loi se proposent de remplacer ce dispositif (qui laissait aux communes la prérogative de définir les « limites bagatellaires »), par une réglementation uniformisée à l'échelle nationale, par voie de règlement grand-ducal. Ils soulignent à raison que, selon le système actuel, *« les cent communes peuvent déterminer quels travaux peuvent être exemptés d'autorisation de construire et quels travaux sont soumis à un régime déclaratif. Cette latitude engendre une grande hétérogénéité des réglementations juridiques qui nuit à la sécurité juridique et qui est, en soi, contraire au principe de simplification administrative »*.

Il est observé incidemment que cette innovation majeure posera la question de la valeur juridique des règlements communaux des bâtisses qui maintiendraient des dispenses d'autorisation différentes de celles prévues par le futur règlement grand-ducal déterminant les travaux soumis à un simple régime déclaratif, voire pouvant être effectués sans aucune formalité (ni soumis à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux).

L'OAI approuve l'objectif poursuivi de simplification administrative et d'accroissement de la sécurité juridique, en mettant fin à l'hétérogénéité des réglementations communales en la matière.

L'OAI est toutefois énergiquement opposé à la disparition, dans le nouveau texte prévu, du "cadrage légal" précisant qu'une dérogation à l'obligation générale d'une autorisation de bâtir à délivrer par le bourgmestre ne peut porter que sur des « travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise ».

Il ne serait pas acceptable que le pouvoir réglementaire établisse *proprio motu* et sans cadrage du législateur la liste des travaux qui seraient exemptés de l'exigence d'une autorisation de bâtir.

c. Observation complémentaire sur les autres législations connexes ayant une incidence sur la détermination des travaux dispensés d'une autorisation du construire

Le projet de loi fait totalement abstraction des autres législations connexes ayant une incidence sur la détermination des travaux dispensés d'une autorisation du construire.

Il rappelle en outre que la définition des travaux soumis à autorisation de bâtir impacte directement les architectes et ingénieurs-conseils relativement aux activités "réservées" à ces professions réglementées d'intérêt public.

Aux termes de l'article 4 de la **loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil**, « quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de bâtir ou des plans ou travaux d'urbanisme et d'aménagement du territoire **doit, pour établir un projet à caractère architectural, faire appel à un architecte et, pour établir un projet à caractère technique, à un ingénieur de construction** ».

A titre de dérogation, l'article 5 précise que « par dérogation à l'article 4 ne sont pas tenus de recourir à un architecte ou à un ingénieur de construction les personnes physiques qui déclarent vouloir **transformer l'intérieur d'une habitation destinée** à leur propre usage pour autant que les travaux envisagés ne visent pas les structures portantes de l'immeuble et ne portent pas atteinte à la façade et à la toiture. Sont dispensés de même les personnes physiques qui déclarent vouloir édifier une construction servant à leur propre usage sur un terrain dont ils ont la jouissance, à condition que le **coût des travaux de construction ne dépasse pas un montant à déterminer par règlement grand-ducal**. Les dispenses prémentionnées ne s'appliquent cependant pas aux cas où des dispositions légales ou des règlements communaux prescrivent le recours obligatoire à un architecte ou à un ingénieur de construction ».

Dans ce contexte, il faut rappeler également le **projet de loi n°7932** sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire (destiné à remplacer et à abroger la loi précitée du 13 décembre 1989). Ce projet de loi consacre le principe évident du recours obligatoire à un architecte / ingénieur-conseil par « toute personne qui entend réaliser, transformer ou démolir une construction », avec pour exceptions :

- « 1° réalisation d'une **construction de faible envergure** dont le montant estimé, suivant devis, ne dépasse pas une somme fixée par règlement grand-ducal ;
- 2° transformation d'une construction pour autant **qu'elle ne touche pas aux structures portantes de la construction et qu'elle ne modifie pas la structure ou la dimension du toit et de la façade** ;
- 3° **démolition** d'une construction qui **ne touche pas aux structures portantes de constructions attenantes** ».

L'OAI estime que le projet de loi sous analyse, concernant les « limites bagatellaires » ouvrant la possibilité de réaliser certains travaux sans autorisation de bâtir, doit être appréhendé en considération des articles 4 et 5 la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, voire du projet de loi n°7932 évoqué ci-avant.

d. Observation incidente sur le projet de règlement grand-ducal « déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre »

L'OAI réitère qu'il serait inacceptable que le pouvoir réglementaire ait la faculté de définir unilatéralement les travaux exemptés d'une autorisation de construire, sans s'inscrire dans le cadre d'un principe d'orientation à fixer par le législateur et sans considération ou articulation cohérente avec la législation connexe évoquée réglementant les activités réglementées réservées des "Professions OAI".

Or, telle semble pourtant l'ambition du **projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre**.

Aux termes de l'article 1er du règlement grand-ducal en projet, sont ainsi exemptés d'une autorisation de bâtir (travaux soumis à une simple **déclaration de travaux**), notamment :

- « (...) 3° l'aménagement extérieur en surface, à l'exception des emplacements de stationnement, dont l'emprise au sol est comprise entre 20 et 50 mètres carrés ; (...) 5° la transformation d'une façade ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale portant sur les ouvertures ou les matériaux d'une façade d'une construction, affectant jusqu'à 20 pour cent de la surface de la façade concernée ; 6° la transformation de toiture ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale comprenant une modification du gabarit de la toiture qui vise une part jusqu'à un tiers de la surface de la toiture initiale sans augmentation de la hauteur maximale de la construction ; (...) 8° les travaux de transformation intérieure d'une construction qui ne portent pas atteinte à la structure portante de la construction ne créant aucun nouveau logement et n'induisant aucun changement d'affectation ;

Selon ce même projet de règlement grand-ducal, l'article 2 établit une liste des travaux totalement exemptés (pouvant être effectués sans autorisation, et non soumis à une obligation de déclaration de travaux), dont notamment :

« (...) 1° la réalisation d'une construction non dédiée au séjour prolongé de personnes, présentant une surface construite brute jusqu'à 12 mètres carrés et une hauteur qui ne peut dépasser en aucun point 4 mètres à mesurer à partir du terrain naturel existant ; (...)
5° la transformation de la toiture d'une construction ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale et n'opérant aucune augmentation du gabarit de la toiture ».

Ces dispenses d'autorisation envisagées par le Gouvernement vont donc beaucoup plus loin que les dispenses actuellement permises par les législations en vigueur, et dans certains cas, elles dépassent – selon l'OAI – la limite des travaux qualifiables de « bagatellaires ».

En conclusion, l'OAI marque sur ce point son désaccord avec le présent projet de loi :

- alors qu'il estime qu'il appartient au législateur de fixer des principes et règles de guidance pour définir les travaux exemptés de l'obligation d'être couverts par une autorisation de bâtir,
- que les règles à préciser - par voie de règlement grand-ducal - devraient être cohérentes au regard des législations connexes, dont l'actuelle loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil ou la future loi destinée à la remplacer (cf. le projet de loi n°7932 sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire).

Ces travaux non soumis à autorisation de bâtir – et *in fine* ne donnant pas lieu à recours obligatoire à un architecte ou à un ingénieur-conseil pour la conception des ouvrages et l'établissement des plans y afférents – ne peuvent être définis unilatéralement par le pouvoir réglementaire, sans cadrage ni règles générales à définir par le législateur, et ce au regard des principes constitutionnels.

e. Article 11 du projet de loi : paragraphe (2) de l'article 37 de la Loi ACDU (travaux soumis uniquement à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre)

Le projet de loi prévoit en son paragraphe (2) que « les travaux soumis uniquement à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre sont déterminés par règlement grand-ducal ».

Sur ce point, l'OAI renvoie tout d'abord aux considérations et critiques exposées ci-avant. Il est encore observé, concernant les travaux exemptés d'une autorisation de bâtir et soumis à un simple régime déclaratif, que bien évidemment le maître d'ouvrage n'en reste pas moins tenu au plein respect de la réglementation urbanistique.

Or, ce dernier ne connaît pas nécessairement parfaitement la réglementation urbanistique (de surcroît parfois sujette à interprétation) et risque de réaliser, même en toute bonne foi, des travaux non-conformes.

Ainsi, élargir excessivement le périmètre des travaux exemptés d'une autorisation de bâtir, sous couvert d'une simplification administrative en faveur des administrés, peut se révéler être source de contentieux (recours de tiers et plaintes pénales pour travaux non-conformes, etc...).

Ce questionnement est renforcé, dans la perspective cette fois des tiers querellant des travaux litigieux, par **le projet de loi parallèle n°8052** (portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 2° du Code pénal; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain), qui prévoit de modifier l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain comme suit :

« Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent ~~de quelque manière que ce soit~~ **de manière volontaire** les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir ».

Le maître d'ouvrage ne pourra-t-il pas systématiquement plaider que l'infraction commise n'était pas intentionnelle ou volontaire, dès lors que les travaux sont effectués sur base d'une simple déclaration ? A l'inverse, cette responsabilité pourra-t-elle être imputée par le tiers à la commune, tenue de veiller au respect de la réglementation urbanistique dans le cadre de ses pouvoirs de police administrative ? Le projet de loi soulève donc de nombreuses interrogations en la matière.

f. Article 11 du projet de loi : paragraphe (3) de l'article 37 de la Loi ACDU (travaux ni soumis à une autorisation de construire, ni soumis à une déclaration de travaux)

Le projet de loi prévoit, en son paragraphe (3), que « les travaux, qui ne sont ni soumis à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, sont déterminés par règlement grand-ducal ». L'OAI renvoie sur ce point aux observations qui précèdent et à son avis relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant ces travaux.

g. Article 11 du projet de loi : paragraphe (4) de l'article 37 de la Loi ACDU (obligation de conformité des travaux aux plans d'aménagement)

La disposition en cause rappelle des prescriptions évidentes, à savoir que tous les travaux doivent être conformes aux plans d'aménagement (plan ou projet d'aménagement général (PAG), plan d'aménagement particulier (PAP), etc...). Elle précise également que l'autorisation de construire n'est accordée que si les travaux sont conformes à ces plans d'aménagement et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

h. Article 11 du projet de loi : paragraphe (5) de l'article 37 de la Loi ACDU (envoi de la demande d'autorisation de construire au bourgmestre)

Le paragraphe visé précise que le bourgmestre, saisi d'une demande d'autorisation de construire par lettre recommandée, statue dans un délai de 4 mois à « partir de la réception d'un dossier complet ».

En premier lieu, l'OAI observe que le bourgmestre dispose désormais d'un délai majoré de 4 mois pour rendre sa décision. Ce nouveau délai pose la question de l'articulation de cette disposition avec la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (qui prévoit, en son article 4, qu'un administré peut exercer un recours contre la décision implicite de refus, à l'expiration d'un délai de 3 mois).

En second lieu, cette disposition pousse à s'interroger sur la notion de « dossier complet », alors qu'actuellement :

- cette **notion de « dossier complet » varie d'une commune à l'autre**,
- certaines communes demandent des **pièces non prévues initialement** après plusieurs semaines (ex. : sondage de sol, plan de mesurage, étude de reprise en sous-œuvre),
- **certaines pièces ne peuvent matériellement pas être fournies dans le délai de 3 mois** laissé au demandeur. Dans certains cas, le dossier ne peut être complété rapidement du fait que le document à renseigner dépend de la célérité d'une administration tierce à produire ledit document manquant. Le retard pour compléter le dossier n'est alors nullement imputable au demandeur.

L'OAI sollicite que le texte précise comment le demandeur sera informé sur le statut complet de son dossier après remise des pièces manquantes. Il sera revenu par la suite sur cette question importante du « dossier complet ». L'OAI recommande :

- l'établissement d'une **"checklist" nationale des pièces obligatoires** : selon la typologie du projet, cette liste précisera les informations et pièces nécessaires et suffisantes que doit contenir le dossier de demande d'autorisation. Il convient aussi d'éviter qu'une pièce soit jugée comme incomplète du fait d'une information manquante d'importance mineure (exemple : mesurage manquant sur un plan, mais d'aucune utilité majeure dans le cadre de la demande d'autorisation, ...).
- que **cette liste soit rendue publique sur MyGuichet** ou via les règlements communaux.
- que l'administration s'astreigne à demander dès le départ et de manière complète, en d'autres termes une seule fois et exhaustivement, les pièces estimées manquantes (et non de manière morcelée).
- **qu'une tolérance soit prévue, au-delà du délai de 3 mois (sans clôture du dossier), pour fournir les pièces manquantes au sujet de documents ne dépendant pas du demandeur mais d'administrations tierces** (exemples : pour un morcellement/bornage autorisé/enregistré, plan canalisation, avis INPA, demande d'une maquette, ...).

L'OAI soulève également le problème des **pièces complémentaires demandées en cours de procédure** d'autorisation. Les demandes de compléments sont parfois floues, arrivent tardivement, et concernent souvent des pièces difficiles à produire rapidement (ex. : plan de géomètre, rapport de sondage, etc.). L'OAI demande :

- que les dossiers soient traités parallèlement à la remise des pièces, même si quelques pièces sont manquantes ou en attente, ce dans l'objectif d'éviter une perte de temps. (extrait cadastral enregistré, avis de l'Administration de la gestion de l'eau,....),

- qu'une **prolongation du délai soit envisageable** pour les pièces complexes,
- et que le **mandataire soit informé directement**, pour éviter la perte de temps liée à la transmission par le maître d'ouvrage.

i. Article 11 du projet de loi : paragraphe (6) de l'article 37 de la Loi ACDU (dossier d'autorisation incomplet)

A ce paragraphe, l'article 37 de la Loi ACDU (tel que modifié par le projet de loi) prévoit que, en cas de dossier incomplet, le bourgmestre dispose d'un délai de 2 mois pour exiger du demandeur qu'il complète son dossier. « Passé ce délai, le dossier de la demande d'autorisation de construire est considéré comme étant complet ».

Par ailleurs, le demandeur dispose d'un délai de 3 mois pour compléter son dossier. « A défaut d'avoir complété le dossier endéans ce délai, le dossier est clôturé et le demandeur en est notifié ».

L'OAI renvoie aux préoccupations déjà exprimées ci-avant concernant la notion de « dossier complet » et entend soulever plusieurs questionnements.

Au regard des délais, l'OAI pose la question de savoir ce qu'il advient si le demandeur complète son dossier sur un court laps de temps, avant l'écoulement du délai de "forclusion" de 3 mois ? Il serait absurde que l'instruction de la demande d'autorisation ne soit pas immédiatement reprise.

Par ailleurs, le texte prévoit que le délai de 4 mois imparti au Bourgmestre pour statuer sur la demande d'autorisation est « **interrompu** », et ce « *à partir de la demande de complément* », mais que ce délai « *recommence à courir à partir de la réception des informations manquantes pour le bourgmestre* ».

Sur le plan juridique, la « suspension » et « l'interruption » sont deux notions distinctes qui ont des effets différents sur le cours du délai. La suspension arrête temporairement le délai sans effacer le temps déjà écoulé, tandis que l'interruption remet le délai à zéro et un nouveau délai commence à courir.

Or, c'est visiblement l'option choisie par les auteurs du projet de loi, à savoir que le délai de 4 mois imparti au bourgmestre pour statuer sur la demande d'autorisation recommence à zéro au moment où les informations ou pièces manquantes sont présentées par le demandeur.

En pratique, il est toutefois observé que certaines pièces manquantes au dossier peuvent être d'importance secondaire, en ce sens que leur omission ne fait pas obstacle à l'examen de la conformité du projet soumis à autorisation de bâtir aux règles d'urbanismes.

Le texte manque en outre de clarté dans l'hypothèse où une partie seulement des pièces manquantes sont transmises par le demandeur. Dans ce cas, le bourgmestre signale que le dossier reste incomplet ? Ou il peut attendre passivement l'écoulement intégral du délai de 3 mois imparti au demandeur (pour rendre un dossier absolument complet), pour notifier à ce dernier que le dossier est clôturé en raison de son incomplétude ?

j. Observations complémentaires de l'OAI concernant le dossier d'autorisation et la procédure, préconisation des mesures à implémenter

Dans le cadre de cette thématique du dépôt et de la procédure de traitement du dossier de demande d'autorisation de construire, l'OAI tient encore à faire les observations qui suivent :

(i) *Nécessité d'une plateforme numérique structurante*

Aujourd'hui, le fait est qu'aucune commune n'accepte encore de dossier numérique, la transmission est réalisée par voie postale ou par dépôt physique. Cela prolonge considérablement les délais, et complique le suivi.

L'OAI rappelle que :

- une plateforme numérique pour les autorisations est en cours de développement par le CRTI-B, mais pas encore disponible,
- en l'état, il est donc impossible pour un système informatique de bloquer un envoi incomplet.

Il est donc essentiel que le cadre législatif :

- intègre un fonctionnement dans le système sur support papier ayant cours, tout en préparant l'arrivée de la plateforme numérique,
- prévoit une phase transitoire claire,
- anticipe les futures fonctionnalités de la plateforme, comme le refus automatique d'envoi sans toutes les pièces, la génération automatique des certificats, etc.

L'OAI relève que le projet de loi prévoit que les demandes d'autorisation de bâtir sont adressées par lettre recommandée avec avis de réception. Sur ce point, l'OAI demande l'ajout d'une disposition précisant la possibilité du dépôt à la commune de l'ensemble du dossier de demande d'autorisation (avec bordereau de réception).

(ii) *Rôle de l'architecte ou autre « mandataire »*

Dans la quasi-totalité des cas, le « mandataire » (au sens de personne déposant et gérant le dossier de demande d'autorisation pour compte du bénéficiaire) du maître d'ouvrage est l'architecte ou l'ingénieur-conseil. C'est lui qui prépare le dossier, le fait signer par son client, et le transmet à la commune.

Pourtant, très souvent les notifications (dossier incomplet, demande de complément, autorisation ou refus) ne sont adressées qu'au maître d'ouvrage par la plupart des communes. Dès lors, le « mandataire » n'est souvent pas informé, ce qui provoque des pertes de temps et des tensions inutiles entre les protagonistes (maître d'ouvrage, architecte et l'Administration). L'OAI demande :

- de rendre possible la désignation formelle d'un mandataire dans chaque dossier,
- de veiller à ce que toute notification officielle soit systématiquement transmise au mandataire (demandes de pièces complémentaires, autorisations, etc..).

Cette problématique a déjà été soulevée lors de discussions entre l'OAI et le SYVICOL, ainsi qu'avec plusieurs communes.

(iii) *Risque de clôture automatique du dossier d'autorisation et double taxation*

Le projet de loi sous analyse prévoit que si les pièces ne sont pas fournies dans les 3 mois, le dossier est clôturé. Cela soulève deux préoccupations :

- Frais de dossier : dans plusieurs communes, cela implique le paiement d'une nouvelle taxe si le projet est redéposé. L'OAI recommande donc que la taxe soit immédiatement reportable pendant une durée raisonnable (par ex. : 6 mois).
- Charge administrative : certaines pièces complémentaires, bien qu'essentielles, ne peuvent pas être produites dans les délais impartis (ex. sondage, calculs de stabilité, etc.). L'OAI demande que soit prévue davantage de flexibilité pour ces cas spécifiques.

k. Article 11 du projet de loi : paragraphe (7) de l'article 37 de la Loi ACDU (non-conformité aux règlements d'urbanisme)

Il est précisé, à ce paragraphe, que si « *la demande d'autorisation de construire présente une ou plusieurs non-conformités* » aux règlements d'urbanisme (PAG, PAP, règlement des bâtisses, etc...), le bourgmestre dispose, dans ce cas, d'un délai de 2 mois pour « *pour demander au demandeur de réviser* » son dossier.

Le requérant dispose quant à lui d'un délai de 3 mois pour réviser son dossier et le mettre ainsi en conformité.

Mais alors que le texte ayant trait au dossier incomplet évoque une interruption du délai de la procédure d'autorisation (voir point précédent), le dernier alinéa du paragraphe (7) évoque cette fois une suspension du délai (« *le délai dont dispose le bourgmestre pour statuer sur la demande de conformité de la demande d'autorisation de construire est suspendu jusqu'à la réception du dossier d'autorisation de construire révisé.* »).

Cette disposition nouvelle soulève par ailleurs de sérieuses interrogations exposées ci-après :

- (i) **Quid si le bourgmestre omet de demander une « révision » dans le délai de 2 mois ?** Le bourgmestre, saisi d'un dossier complet, dispose d'un délai de 2 mois « *pour demander au demandeur de réviser le dossier de demande d'autorisation de construire* » qu'il estimerait non conforme à la réglementation urbanistique. Mais, à défaut d'y procéder dans ce délai, le bourgmestre pourra-t-il pour ce motif (de non-conformité) refuser ensuite le permis de bâtir s'il n'a pas demandé d'abord cette « révision » ?

Si la réponse est positive (et que le bourgmestre pourra finalement refuser l'autorisation de bâtir sur base des non-conformités alléguées), on peut se demander quel est l'intérêt de cette étape intermédiaire de vérification de la conformité (prévue à l'article 37(7) nouveau de la Loi ACDU). En réalité, elle n'aurait aucune pertinence.

Si la réponse est négative (le bourgmestre serait en quelque sorte "forclos" à invoquer de telles non-conformités), alors l'absence de demande de réviser le dossier vaudrait déjà décision implicite d'acceptation ! Pour ajouter à cet imbroglio, il est rappelé le principe que le bourgmestre, constatant une erreur, peut en principe révoquer une décision d'autorisation dans le délai du recours contentieux....

(ii) **Quid des droits à recours du demandeur contre la demande de « révision » du dossier / du projet ?** Quels sont les droits à recours (et point de départ du délai) du demandeur de l'autorisation de construire, si le bourgmestre l'enjoint de réviser sa demande / projet, au motif de non-conformités alléguées aux règlements urbanistiques, lesquelles ne sont pas toujours évidentes et incontestables ? En l'état du texte du projet de loi, le bourgmestre ne rend pas une décision de refus d'autorisation de bâtir, mais de clôture du dossier (« *A défaut d'avoir révisé le dossier endéans ce délai, le dossier est clôturé et le demandeur en est notifié* »).

(iii) **Quels sont les droits à recours des tiers (et point de départ du délai) qui estimerait, au contraire du bourgmestre, que la demande présenterait des non-conformités ?** Le tiers peut-il agir directement contre cette "décision" du bourgmestre ? Comment est-il informé de cette "décision" ? Ou s'agit-il d'un simple acte préparatoire et seule la décision ultérieure d'octroi de l'autorisation de construire sera susceptible d'être attaquée par un recours des voisins ou des tiers ?

Il est rappelé dans ce contexte les principes de la procédure administrative non-contentieuse (**PANC**), faisant obligation à l'administration de procéder à une notification individuelle à un tiers (voisin) ayant manifesté un intérêt et des objections à la réalisation d'un projet immobilier (Tribunal administratif, 18 mai 2015, n°34724 et n°34725 du rôle), ou à faire l'affichage ex-ante de l'autorisation (Cour Administrative, 12 mai 2022, n°46929C du rôle).

L'introduction future du mécanisme du « silence vaut autorisation » devra aussi s'inscrire dans le cadre des garanties prévues par la procédure administrative non-contentieuse (PANC), notamment :

- l'obligation de notification du voisinage,
- le droit d'information des tiers concernés,
- et la traçabilité des décisions.

L'OAI recommande donc que toute réforme en matière d'autorisations respecte les principes de la loi du 1er décembre 1978 relative à la procédure administrative non-contentieuse, et que la future plateforme numérique intègre ces garanties.

I. Article 11 du projet de loi : paragraphe (8) de l'article 37 de la Loi ACDU (travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée)

Aux termes du paragraphe (8) sous revue, il est précisé que « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation tant que les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés par la convention prévue à l'article 36 » de la Loi ACDU, à savoir « la convention relative au plan d'aménagement particulier « Nouveau Quartier » (PAP NQ).

L'OAI pose la question de savoir si le délai de 4 mois imparti au bourgmestre pour statuer sur la demande d'autorisation de construire inclut ou non une potentielle convention à conclure entre le propriétaire du terrain et la commune en cas de travaux de voirie restant à faire. L'OAI juge cela difficilement réalisable du fait de la validation par le conseil communal, et parfois par le Ministre.

En l'état actuel, le texte du projet de loi conditionne l'octroi de l'autorisation à l'achèvement des voiries et infrastructures ou à l'existence d'une convention.

Or, l'OAI rappelle que dans les PAP nouveaux quartiers, il est fréquent que la réalisation des voiries définitives soit différée (ex. couche de finition posée en fin de chantier), et que des conventions portant sur travaux viabilisation par phases soient nécessaires. Il faut donc :

- que de telles conventions soient flexibles et adaptées à la pratique,
- éviter une lecture trop rigide du texte par les communes.
- que le maître d'ouvrage reçoive les autorisations liées à son projet avant le démarrage des travaux d'infrastructures (terrains en forte pente ou les sous-sols serviront comme sous-œuvre pour les voiries, sous-sol avec blindage sur la limite du cadastre, ...).

m. Article 11 du projet de loi : paragraphe (9) de l'article 37 de la Loi ACDU (péréemption de l'autorisation de bâtir)

Les dispositions du paragraphe (9) traitent de la péréemption de l'autorisation, en précisant que « l'autorisation est périmée de plein droit si, dans un délai de deux années à partir de la date de l'autorisation, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Sur demande écrite et motivée du bénéficiaire, le bourgmestre peut accorder une prorogation du délai de péréemption d'une durée maximale d'une année ».

Concernant la durée de validité de l'autorisation, la Loi ACDU avait déjà été modifiée en ce sens par une loi du 4 novembre 2024 (projet de loi n°8369). Le délai de validité de l'autorisation de bâtir (précédemment d'un an) a été porté à 2 ans. En revanche, une seule prorogation (et non plus deux) est possible. Ainsi la durée effective totale restera la même, à savoir 3 années. Dans son avis daté du 13 septembre 2024, l'OAI avait regretté que la validité des autorisations de construction ne soit pas prolongée d'office de 2 années.

En présence d'une autorisation de bâtir attaquée par un tiers, la réalisation de la construction constitue toujours un risque. Le permissionnaire prudent peut donc préférer attendre l'issue de la procédure contentieuse. Dans le silence de la loi, la jurisprudence a apporté un correctif pertinent dans un arrêt de principe de la Cour Administrative (en 2018)⁴. Ainsi, à chaque fois qu'un tiers introduit un recours en annulation contre un permis de construire, le délai de péréemption se trouve automatiquement suspendu à partir de l'introduction du recours, et jusqu'à ce que le litige soit définitivement tranché par le Tribunal administratif (ou par la Cour, en cas d'appel). Ce principe a été confirmé plus récemment⁵. Le Conseil d'État avait souligné (dans son avis relatif au projet de loi n° n°8369) que « la jurisprudence a admis une série de correctifs », à savoir notamment « que le délai ne court pas ou se trouve suspendu lors d'un cas de force majeure », ou lorsque le « bénéficiaire de l'autorisation ne peut pas entamer les travaux en raison d'un recours » ou « lorsqu'un arrêté de fermeture du chantier » est intervenu. Et d'ajouter qu'il « n'imagine pas que les auteurs » (du projet loi) aient voulu « empêcher les juges d'appliquer ces correctifs... ».

Ces jurisprudences gardent en effet toute leur pertinence, même si les auteurs du projet de loi ont préféré ne pas préciser dans le texte ces principes élaborés par la jurisprudence.

⁴ Cour adm., 13 décembre 2018, n° 41580C du rôle, Pas. adm. 2022, V° Urbanisme, n° 889.

⁵ Trib. Adm. N° 46903 du rôle, 16 août 2024.

n. Article 11 du projet de loi : paragraphe (10) de l'article 37 de la Loi ACDU (déclaration de travaux)

Le paragraphe (10) concerne les travaux soumis à simple déclaration, en précisant que la déclaration des travaux doit être adressée au bourgmestre par lettre recommandée (avec avis de réception), d'une part, et que « *les travaux ne peuvent être entamés au plus tôt qu'un mois après la réception du dossier complet de déclaration de travaux* », d'autre part.

L'OAI s'interroge sur l'application concrète de cette disposition, alors qu'elle comporte le risque qu'une personne entame les travaux fort de la conviction erronée que le dossier serait complet, tandis que le bourgmestre estimerait par la suite le dossier incomplet dans le contexte de travaux déjà partiellement réalisés, voire même affectés de non-conformité aux règles d'urbanisme.

Pour mémoire, s'exposent à des sanctions pénales, « tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir » (article 107 de la Loi ACDU).

o. Article 11 du projet de loi : paragraphe (11) de l'article 37 de la Loi ACDU (mesures de publicité de l'autorisation accordée et délai du recours contentieux)

Le texte du projet de loi traite, dans le cadre du paragraphe (11), la question de l'affichage et de la publicité de l'autorisation de construire.

Il prévoit la délivrance d'un certificat par le bourgmestre attestant que l'autorisation est bien affichée aux abords du chantier (avec indication qu'il peut être fait inspection des plans pendant le délai durant lequel l'autorisation est susceptible de recours), d'une part, et qu'une information relative à la délivrance de l'autorisation soit « publiée sur le site Internet de la commune », d'autre part.

Par ailleurs, le texte précise que « le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de l'affichage du certificat » (à afficher aux abords du chantier, « de manière aisément visible et lisible à partir de la voie publique par les personnes intéressées »).

L'OAI soutient cette disposition, à condition que :

- le **certificat soit généré automatiquement via MyGuichet (à terme)**,
- le **maître d'ouvrage ou son mandataire puisse le télécharger et l'imprimer**,
- et qu'une déclaration numérique d'affichage soit possible, **y compris une preuve claire que le certificat a bien été affiché sur site** (photo géolocalisée, attestation signée, ou autre méthode standardisée).

Actuellement, **certaines communes se chargent elles-mêmes de l'affichage**, ce qui peut entraîner des délais d'attente, tandis que d'autres **laissent cette tâche au maître d'ouvrage, qui doit dès lors prouver cet affichage – par photo, attestation ou autre. Cette procédure devrait être harmonisée et uniformisée.**

Par conséquent, **l'OAI plaide pour une procédure unifiée, claire et numérique, afin de garantir la sécurité juridique du délai de recours, tout en réduisant les lenteurs inutiles.**

Par ailleurs, les communes imposent actuellement un affichage du dépôt de la demande d'autorisation, avant même la délivrance de celle-ci. Cet affichage, souvent matérialisé par un code couleur (ex. : point jaune pour le dépôt, point rouge pour l'autorisation accordée, point bleu pour un avenant), repose sur une jurisprudence administrative.

Cette pratique s'avère parfois contraignante à organiser. L'OAI recommande donc une standardisation nationale de ce certificat de dépôt, qui pourrait être généré automatiquement via MyGuichet, avec déclaration d'affichage téléchargeable et complétée par le maître d'ouvrage ou son mandataire.

p. Article 11 du projet de loi : paragraphe (12) de l'article 37 de la Loi ACDU (installation de pompes à chaleur)

Le projet de loi prévoit une procédure simplifiée pour les installations de pompes à chaleur (correspondant aux caractéristiques énoncées au paragraphe (12)), le but étant d'introduire des délais plus brefs pour les autorisations de construire concernant ce type d'installation.

Il est ainsi précisé que, pour ce type de travaux, « les paragraphes 5 à 7 ne s'appliquent pas... », à savoir ne s'appliquent pas :

- le délai de 4 mois pour l'octroi de l'autorisation (paragraphe (5)),
- le délai de 2 mois pour exiger un dossier complet si des pièces font défaut (paragraphe (6)),
- le délai de 2 mois pour exiger une révision du dossier, en cas de non-conformités à la réglementation urbanistique (paragraphe (7)).

Prévoyant un régime accéléré d'autorisation, le texte précise que :

- « Le bourgmestre statue sur la demande d'autorisation de construire pour la construction d'installations de pompes à chaleur d'une capacité n'excédant pas 50 mégawatts et adresse sa décision au demandeur endéans un délai d'un mois à partir de la réception du dossier complet d'autorisation de construire ».
- « Le bourgmestre statue sur la demande d'autorisation de construire pour la construction d'installation de pompes à chaleur géothermiques et d'équipements solaires d'une capacité de production supérieure à 100 kilowatts et adresse sa décision au demandeur endéans un délai de trois mois à partir de la réception du dossier complet de la demande d'autorisation de construire ».

L'OAI estime qu'il convient de vérifier la cohérence quant à la formulation de cette disposition (au paragraphe (12)) déclarant entièrement non applicables les paragraphes (5) à (7) précités.

En effet, au sein du paragraphe (6) déclaré non applicable, sont prévues des dispositions dérogatoires spécifiques aux installations d'énergie, dont les pompes à chaleur, à savoir un délai raccourci de 30 jours (dans les « zones d'accélération des énergies renouvelables), sinon de 45 jours (« en dehors de ces « zones »), pour permettre au demandeur de compléter le dossier (et non pas le délai de 3 mois prévu en général).

L'OAI s'interroge dès lors sur la cohérence voire contradiction entre les dispositions en présence.

q. Article 11 du projet de Loi : paragraphe (13) de l'article 37 de la Loi ACDU (installations d'équipements d'énergie solaire)

La problématique traitée au point précédent concernant les pompes à chaleur est exactement la même pour les installations d'équipements d'énergie solaire ici visées au paragraphe (13). De la même manière, il est précisé sans nuance que les « paragraphes 5 à 7 ne s'appliquent pas... » L'OAI renvoie à ses observations formulées au point précédent.

r. Autres observations de l'OAI sur les mesures préconisées en matière de législation sur les autorisations de bâtir ou l'aménagement du territoire

- (i) La traçabilité des plans – exigence de signature et tampon communal
En l'état actuel, il n'est pas clair si les plans déposés en version numérique seront toujours tamponnés et signés par la commune, comme cela est pratiqué actuellement avec les versions papier. L'OAI insiste pour que :
 - chaque plan transmis soit visé (par cachet ou signature numérique sécurisée) par l'autorité compétente ;
 - une plateforme future garantisse l'horodatage et l'authenticité des versions validées ;
 - cette procédure soit obligatoire pour assurer la sécurité juridique et éviter toute substitution ultérieure de plans par des versions modifiées mais portant le même numéro.
- (ii) La digitalisation des procédures PAG et PAP (mise en place d'une plateforme digitale (accès restreint) d'échange et de partage de dossiers entre tous les acteurs impliqués dans l'instruction d'un dossier PAG ou PAP. A terme, il devrait être possible de déposer les dossiers PAP NQ pour introduction en procédure de manière dématérialisée et de suivre l'état d'avancement de tout dossier).
- (iii) L'accélération des procédures d'adoption des PAG, en prévoyant une procédure allégée pour les modifications ponctuelles des PAG (p.ex. sans modification de la zone verte), à l'instar de la procédure allégée PAP. Il faudrait aussi mieux encadrer tous les délais et imposer des délais plus courts aux instances impliquées (en particulier, pour les avis de la Commission d'Aménagement qui, dans le cadre de certaines refontes des PAG, prennent parfois plus de 18 mois !). Par ailleurs la concertation entre les ministères pourrait être plus poussée et la responsabilité de la coordination ne devrait pas retomber sur la commune. En outre, il conviendrait d'introduire un délai de refonte obligatoire du PAG pour les communes n'ayant pas encore procédé à une refonte après 2011.
- (iv) L'augmentation (sous conditions) de la densité dans le PAG. Le cadre réglementaire n'est pas toujours adapté à la réalisation de grands projets urbains, ni à la création des équipements publics nécessaires à la mise en place d'une programmation urbaine et d'une mixité des fonctions adéquate. De même, il manque une base légale pour la mise en place de processus de gestion de qualité urbanistique et architecturale. Les projets urbains sont parfois davantage entravés par des décisions politiques que par les procédures. Un mécanisme transparent pour la mise en œuvre de négociations entre initiateurs de projets et communes pourrait contribuer à débloquer certaines situations.

- (v) L'introduction d'un nouveau type de PAP « Vorhabenbezogener Bebauungsplan ». L'OAI plaide pour une procédure allégée pouvant concerner les petits projets ou sans contraintes techniques majeures, avec intégration du dossier d'exécution dans le dossier PAP.
- (vi) Prévoir également un nouveau type de PAP « quartier en mutation », situé entre le PAP NQ et le PAP QE, qui permettrait de mieux cadrer la densification dans un tissu existant et complexe ;
- (vii) Pour la procédure allégée de modification du PAP (art. 30 bis), il conviendrait de fixer des critères d'application multiples favorisant un recours accru à cette procédure allégée (définir des prérequis, le seuil d'application selon la taille du projet / SCB concernée...). Le critère des contraintes techniques devrait jouer un rôle majeur (en l'absence de contraintes techniques, le recourir à la procédure allégée serait possible).
- (viii) Imposer une approche cohérente en matière d'emplacement de stationnements. Les règles relatives aux emplacements de stationnement varient d'une commune à l'autre. Il serait utile de créer un cadre légal national avec des règles et critères harmonisés (par ex. en fonction de la qualité de la desserte des transports en commun). Ceci pourrait se faire dans le cadre d'un RBVS national.
- (ix) Mise en place de Commissions d'experts (architecte, urbaniste aménageur, ingénieur expert mobilité, expert environnement), dont la mission serait de conseiller le collège échevinal lors de l'élaboration des projets urbains (une commission consultative par secteur géographique (Nord, Sud, Est, Ouest ; Centre)).
- (x) Mettre en œuvre une approche concertée et efficiente entre les administrations rendant des avis ou décisions (AGE, Ponts et Chaussées, ANF, Administration de l'Environnement, INRA, INPA, ...). La Plateforme de concertation des PAP doit être améliorée dans son fonctionnement, accusant des lenteurs. Elle devrait rassembler les avis de toutes les instances compétentes et veiller à l'absence de contradiction. Une centralisation est cruciale, alors que les instances susceptibles d'intervenir dans un dossier de PAP sont nombreuses, dont – outre la Plateforme de concertation - la cellule d'évaluation, la Cellule de Facilitation Urbanisme et Environnement. Une approche concertée donnant une ligne claire et cohérente entre ces différentes instances est nécessaire. Outre accroître la réactivité, il faut permettre à l'initiateur du projet de convoquer directement une réunion à la Plateforme de concertation de la cellule d'évaluation (et pas uniquement via la commune).

L'OAI est finalement d'avis que l'Etat devrait porter une attention particulière aux **interférences croisées de différentes procédures d'autorisations** (par ex. domaines AGE / Environnement / Etablissements classés / Aménagement du territoire) et de porter le regard sur une **chronologie judicieuse des différentes procédures** dans un planning général des autorisations.

4. Conclusion

L'OAI n'est pas en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi en l'état et sollicite en particulier une clarification quant aux règles générales, à fixer par le législateur, devant sous-tendre la définition des travaux exemptés d'une autorisation de construire qui sont à déterminer – selon le projet de loi - par voie de règlement grand-ducal.

En revanche, l'OAI approuve l'ambition du projet de loi, ayant pour objectif d'encadrer de manière plus contraignante les procédures et les délais d'octroi des autorisations à délivrer par les administrations compétentes, dans la perspective souhaitable d'introduire ultérieurement le principe que « le silence vaut autorisation » dans les procédures.

Luxembourg, le 17 juillet 2025.

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Patrick NOSBUSCH
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

