

Réf. OAI : Activ/Inst.Publ/MinInt/LBofferding circulaire 3788 20200325

Madame Tania BOFFERDING
Ministre de l'Intérieur
B.P. 10
L-2010 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 25 mars 2020

Objet : Impact de la circulaire ministérielle n°3788 sur le secteur de la construction

Madame la Ministre,

Les architectes, ingénieurs-conseils, et autres membres exerçant les professions libérales regroupées au sein de l'OAI, sont frappés de plein fouet par la crise du Coronavirus (Covid-19) suite à l'arrêt des chantiers – qui se chiffrent en milliers - sur injonction administrative.

Les derniers jours de la semaine passée ont été consacrés à sécuriser les sites de construction ou à terminer des travaux urgents avant la fermeture le 20 mars 2020 des chantiers dont personne, à l'heure actuelle ne connaît la durée.

L'OAI soutient le Gouvernement dans l'imposition d'une telle mesure univoque de fermeture des chantiers – certes difficile mais nécessaire - participant à la lutte contre la pandémie. Les mesures de restriction d'activités et de confinement seraient incompatibles avec une poursuite erratique des chantiers qui serait décidée au cas par cas par les entreprises ou maîtres d'ouvrage, au gré des circonstances fluctuantes et dans le contexte de la désorganisation de l'économie. Une ligne politique claire est de mise.

Dans l'immédiat, il faut aider les acteurs du secteur de la construction confrontés à un problème de liquidité. L'OAI se rallie à l'appel de la Chambre des Métiers, invitant les maîtres d'ouvrage à procéder au règlement des factures des entreprises, même avant leurs échéances. S'agissant des marchés publics, les pouvoirs adjudicateurs devraient renoncer à toute retenue de garantie⁽¹⁾. Ces mêmes exhortations valent pour le paiement des honoraires des membres de l'OAI pour les services prestés.

Il est de notre responsabilité collective de limiter au maximum les risques de propagation du coronavirus et de trouver avec le Gouvernement des solutions pour protéger la santé des salariés, mais aussi d'assurer la reprise future de l'activité dans de bonnes conditions.

En revanche, l'arrêt des chantiers ne doit pas être synonyme de mise sous le boisseau, par les autorités administratives compétentes, des dossiers de demandes d'autorisations, dont en particulier celles des autorisations de construire.

Au contraire, l'instruction de ces demandes et l'octroi des autorisations sont cruciaux pour favoriser, une fois la crise sanitaire surmontée, un rebond vital et accéléré de l'activité du secteur de la construction.

Il s'agit surtout d'éviter de créer un goulot d'étranglement risquant d'asphyxier fatalement ce secteur économique, en laissant en suspens durant de longues semaines voire des mois, les dossiers de demandes d'autorisation déposés, auxquels s'ajouteront les demandes ultérieures. Au contraire, tout doit être mis en œuvre pour préparer intelligemment « l'après Coronavirus ».

⁽¹⁾ <https://www.cdm.lu/news/fiche/newsnew/news/appel-a-la-solidarite-nationale>

L'OAI a ainsi fait part de son désaccord avec Votre circulaire n° 3788 notifiée (notamment) aux administrations communales, préconisant de mettre en suspens jusqu'à nouvel ordre la délivrance des autorisations de construire, à la seule exception de celles (peu nombreuses) relatives à la réalisation d'infrastructures hospitalières.

L'argument que les « *autorisations délivrées dans le présent contexte ne sauraient être exécutées et le délai de péremption court dès sa délivrance* » laisse de convaincre. Outre une possible modification ponctuelle de la législation, il est rappelé que « le délai de péremption d'un permis de bâtir est suspendu lorsque (...) lorsque les travaux ont été interrompus sur l'ordre des autorités compétentes » (Tribunal administratif N° 36363 du rôle, 29 juin 2016).

Des mesures d'information et de consultation dématérialisées sont techniquement possibles pour permettre au public de prendre inspection - voire pour obtenir communication - des plans et documents appartenant à l'autorisation de construire.

Surtout une telle mise en suspens de l'autorisation de bâtir est mortifère pour les architectes et les ingénieurs-conseils, dont le paiement par les maîtres d'ouvrage des honoraires (ou d'une fraction des honoraires), en phase de conception se trouve subordonné à l'obtention des autorisations de bâtir sur base des plans confectionnés.

La non-délivrance des autorisations de construire serait donc hautement préjudiciable à nos membres, et ne ferait qu'aggraver les problèmes de liquidités des bureaux d'architecture et d'ingénierie confrontés au ralentissement brutal de leurs activités alors que les frais fixes d'exploitation restent constants.

Il est également souligné que les membres OAI, redoublant d'efforts et déployant toutes les opportunités offertes par la digitalisation, continuent d'œuvrer à l'élaboration de projets et d'offrir des prestations intellectuelles de conception, seule activité résiduelle subsistante après l'arrêt généralisé des chantiers.

Après obtention de l'autorisation de construire, ils pourront finaliser les plans d'exécution et les bordereaux afin de maintenir une certaine activité dans l'ensemble de la chaîne de la construction. En effet, les soumissions sont pour les entreprises de construction et les artisans un travail pouvant être effectué, en recourant au besoin au télétravail pour les employés épargnés par une mise au chômage partiel.

Dans ce contexte, le dialogue avec les autorités administratives compétentes en matière d'autorisation de construire est cruciale, à toutes les étapes d'un projet (élaboration des concepts de projets en phase APS, APD, plans d'exécution etc.). La même remarque s'applique à la préparation des cahiers des charges et revue des soumissions des entreprises de construction en matière de marchés publics.

Il ne saurait donc être question d'une « mise en *stand-by* » des procédures d'autorisation de bâtir qui aurait pour effet de démobiliser les agents des administrations et des services techniques communaux, dont l'implication n'est nullement limitée à la validation des plans définitifs soumis à l'appui des demandes d'autorisation de bâtir. Les maîtres d'œuvre doivent pouvoir consulter en amont les services compétents dans le cadre de l'élaboration de leurs projets.

Il faut ainsi éviter à tout prix une politique de « Standstill » dans le domaine de la construction, mais au contraire aider les concepteurs et maîtres d'œuvre à avancer dans l'élaboration des projets en phase de conception, laquelle requière un dialogue nourri et constant avec les maîtres d'ouvrage et les pouvoirs adjudicateurs.

Il convient ainsi de prescrire l'adoption de toutes les solutions alternatives praticables (telles que des conférences téléphoniques voire des vidéoconférences au lieu et place des réunions habituelles, le télétravail etc.), en veillant à ce que l'Etat fournisse au besoin l'assistance requise aux communes, notamment pour les infrastructures et services informatiques.

L'OAI a pris bonne note que ses observations quant aux prescriptions querellées de la circulaire n°3788 semblent avoir été entendues et que de nouvelles mesures devraient être prises et cette annonce est de bon augure.

Les opérateurs économiques du secteur privé sont encouragés, au travers du télétravail et autres mesures, de maintenir autant que possible leurs services et activités. A l'évidence ce même effort s'impose à toutes les administrations étatiques et communales, en particulier dans le secteur crucial de la construction et face à la crise du logement qui ne saurait être qu'aggravée en cas d'inertie prolongée.

Nous restons à votre disposition pour toute information complémentaire.

Dans l'espoir d'une réponse positive à notre requête, nous vous prions de croire, Madame la Ministre, à l'assurance de notre très haute considération.

Pour le Conseil de l'Ordre

Pierre HURT
Directeur



P.J. : Circulaire ministérielle n°3788.



Circulaire n° 3788

Circulaire

aux administrations communales,
aux syndicats de communes,
aux offices sociaux et
autres établissements publics placés sous la surveillance des communes

Objet : COVID-19 – Informations et recommandations diverses

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,
Madame la Présidente, Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre une nouvelle circulaire dans le contexte actuel de crise qui a pour objet de porter à la connaissance de toutes les communes et entités assimilées des recommandations qui sont le résultat d'une part des récents échanges que mes services ont eus avec des administrations communales et d'autre part avec le SYVICOL.

I. Personnel communal – Examens d'embauche

Le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 a introduit dans son article 9 une disposition spéciale concernant les examens médicaux d'embauche effectués par le médecin du travail dans la Fonction publique.

À partir d'aujourd'hui, les examens médicaux d'embauche sont effectués au plus tard dans les deux premiers mois suivant l'admission au service d'une commune ou entité assimilée, ce délai étant suspendu pendant la période de l'état de crise. En cas de déclaration d'inaptitude au poste de travail brigué, le service provisoire ou le contrat de travail sont résiliés de plein droit.

Cette disposition est destinée à permettre de recruter plus rapidement des personnes au service d'une commune, sans devoir effectuer l'examen médical au préalable. Ceci est particulièrement nécessaire pour les postes qui devront être occupés ou renforcés pour assurer en temps de crise le fonctionnement des services publics vitaux. Par ailleurs, cela permet de diminuer pendant une telle période le déplacement de personnes.

II. Organisation de l'administration des communes et des entités assimilées

En ce qui concerne le fonctionnement des administrations communales, syndicats de communes et établissements publics, je me réfère à mes circulaires précédentes émises dans le cadre de la pandémie Covid-19, tout en apportant certaines recommandations supplémentaires.

La circulaire n°3782 appelle les entités à établir un plan de continuité, qui a pour objectif de définir les services essentiels et les actions à réaliser lors d'une crise et d'assurer la continuation des activités de la commune pendant cette période. Ceci peut avoir pour conséquence une réaffectation interne de certains agent-e-s afin d'assurer un bon fonctionnement des services et activités identifiés comme prioritaires et importants. Alors que la circulaire contient un certain nombre de recommandations, il revient à chaque entité communale de s'organiser en fonction des besoins et circonstances locales spécifiques.

Les circulaires n° 3784 et 3786 rappellent que les administrations doivent continuer à fonctionner et leurs services être assurés. Si cela s'avère possible, le recours par les agent-e-s au télétravail, prévu par l'article 21*bis* de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est à encourager.

Alors qu'il est recommandé de restreindre les interactions avec les citoyens, p.ex. en limitant les services aux cas urgents et en assurant un accueil sur rendez-vous, il n'en découle pas que les services désormais moins confrontés à des sollicitations externes devraient chômer. Pour ces agent-e-s de même que pour l'ensemble du personnel de la commune, il s'agit de trouver des solutions pragmatiques pour organiser le travail en interne de la manière aussi efficace que possible vu les circonstances.

Lorsque, en raison de la situation actuelle, des agent-e-s ne sont plus en mesure d'exécuter leurs fonctions usuelles (ouverture limitée des guichets, restrictions des déplacements sur la voie publique en vertu du règlement grand-ducal du 18 mars 2020...), il convient de vérifier en premier lieu s'il est possible de leur confier d'autres tâches. Si l'attribution d'autres missions et/ou une réaffectation interne est à exclure, le collège des bourgmestre et échevins peut, en dernier recours, sur base de l'article 36 du statut, accorder des dispenses de service aux personnes concernées. A partir du 1er avril 2020, l'article 21 *quater* de la loi du 11 mars 2020 portant modification 1° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, constituera la base légale de ces décisions.

A noter que cet article confère au collège des bourgmestre et échevins une marge d'appréciation afin d'évaluer au cas par cas des situations auxquelles il est confronté sur le terrain. Donner des lignes directrices plus précises concernant la manière d'appliquer cet article me paraît incompatible avec l'autonomie communale et avec l'esprit du texte.

Il convient de souligner que les agent-e-s bénéficiant d'une telle dispense de service peuvent à tout moment être rappelé-e-s par le collège des bourgmestre et échevins pour exercer des missions au service de l'administration.

Les agent-e-s ne peuvent pas être obligé-e-s par le collège des bourgmestre et échevins à prendre congé.

L'annulation par les agent-e-s d'un congé prévu reste possible.

En exécution de l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux, le congé des agent-e-s déjà accordé peut- être différé pour des raisons impérieuses de service par le collège des bourgmestre et échevins.

III. Plans d'aménagement et autorisations de construire

Plans d'aménagement

Les procédures d'adoption des plans d'aménagement sont encadrées par des délais d'ordre introduits par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain afin que les autorités communales entament et parcourent les prédites procédures endéans un délai raisonnable.

Le dépassement d'un tel délai n'est donc pas, *a priori*, susceptible d'être sanctionné par les juridictions administratives sauf en cas de dépassement substantiel et pour des raisons non justifiées.

Cependant, je recommande aux communes de n'entamer à l'heure actuelle aucune nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement.

Au cas où le conseil communal a déjà entamé la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général, respectivement le collège des bourgmestre et échevins a entamé la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier, sans pour autant avoir initié à l'heure actuelle l'enquête publique, je préconise de suspendre la procédure d'adoption et de la recommencer *ab initio*, une fois les mesures de crise levées, ceci pour des raisons de sécurité juridique.

Au cas où l'enquête publique menée au début de la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général, respectivement d'un plan d'aménagement particulier, a déjà été effectuée, je préconise de suspendre la procédure d'adoption (sans devoir formellement interrompre cette procédure par le biais d'un vote) et à l'issue de la crise, de simplement reprendre les procédures d'adoption avec les étapes suivantes, telles que prévues par la loi précitée.

Par conséquent, les votes des conseils communaux, qui avaient pour objet d'adopter un plan d'aménagement ne devront pas être répétés. Il en est de même des différents avis étatiques émis en la matière (avis de la commission d'aménagement et de la ministre de l'Environnement), qui gardent leur validité et dont il pourra être tenu compte lors des votes précités, ceci malgré un éventuel dépassement des délais d'ordre précités.

Autorisations de construire

En ce qui concerne la délivrance des autorisations de construire, je préconise à l'heure actuelle de délivrer uniquement des autorisations relatives à la réalisation d'infrastructures hospitalières, critiques et nécessaires pour le maintien des activités essentielles définies par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Les autorisations délivrées dans le présent contexte ne sauraient être exécutées et le délai de péremption court dès sa délivrance. De même, le public ne pourrait guère prendre inspection à la maison communale des plans appartenant à l'autorisation de construire.

Finalement, je me permets de vous informer que mes services sont actuellement en charge d'analyser les incidences de l'ensemble des délais applicables en matière d'aménagement communal et de développement urbain et de proposer, le cas échéant, des mesures appropriées.

Ainsi, au cas où d'autres recommandations relatives à cette législation devraient s'imposer, je vous les communiquerai à brève échéance.

IV. Enterrements

La police des lieux de sépulture appartient aux communes en vertu de l'article 25 de la loi du 1^{er} août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles. Je suis bien consciente qu'une réglementation restrictive des funérailles s'avère délicate, néanmoins il appartient aux communes de prendre les mesures appropriées pour empêcher la propagation du virus et d'assurer un déroulement des funérailles dans des conditions qui permettent une protection maximale contre le Covid-19 des personnes qui assistent à la cérémonie. Ainsi la commune a le droit de limiter le nombre de présences, d'imposer des distances interpersonnelles et, selon la gravité de la situation, même d'ordonner le report des cérémonies tout en sachant que l'inhumation doit néanmoins avoir lieu.

V. Centres de recyclage

En ce qui concerne les centres de recyclage je vous renvoie à la circulaire n° 3790 de la ministre de l'Environnement et du Développement durable qui vous parviendra dans les meilleurs délais.

VI. CGDIS

De par l'évolution du Covid-19, et afin d'assurer la disponibilité des femmes et hommes pompiers durant cette période de crise, il est demandé aux centres d'incendies et de secours de ne pas participer aux activités ou actions, qui ne rentrent pas dans le champ d'application des missions qui incombent au CGDIS, conformément à l'article 4 de la modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Plus encore, les communes sont appelées à mettre leurs agent-e-s, qui s'engagent en tant que pompiers volontaires, à la disponibilité du CGDIS afin que ce-dernier puisse compter sur leur concours pour l'exécution de ses missions.

VII. Passeports et cartes d'identité

L'émission des passeports est suspendue. Pour plus de détails, je me réfère à la circulaire n° 3789 du 19 mars 2020.

En ce qui concerne les cartes d'identité la prolongation de la durée de validité est évoquée afin d'éviter des demandes de renouvellement qui rendraient nécessaires des procédures administratives à risque. Je vous tiendrai informé des avancements éventuels dans ce domaine.

VIII. Recette communale et secrétariat communal

Considérant que de par ses fonctions et responsabilités, le receveur communal ne peut être remplacé que dans les conditions strictes de la loi. Face au risque que des receveurs peuvent tomber malades et suite à l'initiative lancée par le SYVICOL et l'Association des Receveurs Communaux (ARC) une liste de remplaçants a pu être constituée. Elle est disponible auprès du SYVICOL, de l'ARC et de la Direction du

contrôle de la comptabilité communale du ministère de l'Intérieur. Elle est accessible sur le site Internet du SYVICOL par le lien suivant : <https://www.syvicol.lu/dossiers-thematiques/informations-concernant-le-coronavirus-covid-19/pool-des-rempla-ants-pour-receveurs-communaux>.

Le SYVICOL et l'Association des Secrétaires Communaux (ASC) sont en contact pour une initiative pareille pour les secrétaires communaux.

Je vous remercie de transmettre la présente circulaire à l'ensemble des membres du conseil communal alors qu'il a apparu que ces-derniers ne sont pas systématiquement informés. Toutes les circulaires du ministère de l'Intérieur sont par ailleurs disponibles sur le site du ministère de l'Intérieur par le lien suivant : <https://mint.gouvernement.lu/fr/Circulaires.html>. Celles qui ont un lien direct avec le Covid-19 sont regroupées à l'adresse : <https://mint.gouvernement.lu/fr/actualites/2020/03-mars/Coronavirus.html>.

Finalement je vous rappelle que mes services se tiennent à votre disposition pour toutes questions concernant l'organisation des services publics des communes et des entités assimilées aux numéros de téléphone **247-84615** et **247-84606** ainsi que par mail : covid-19@mi.etat.lu et que le ministère de la Santé est en charge des questions spécifiques de santé publique. En cas de besoin urgent d'approbations d'actes des autorités communales, je vous prie de passer par les contacts précités.

Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bofferding', written in a cursive style.

Taina Bofferding