

Projet de loi

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**

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2026)

En vertu de l'arrêté du 21 janvier 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, des lois que le projet de loi sous revue tend à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, ci-après « Syvicol », ont été communiqués au Conseil d'État en date des 30 juin et 8 juillet 2025.

Les avis de la Chambre de commerce et de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État en date des 10 février et 2 juin 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique vise à mettre en œuvre les objectifs arrêtés dans l'accord de coalition du Gouvernement 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken » et exprimés lors de la réunion nationale sur le logement qui a eu lieu en date du 22 février 2024. D'une part, il aménage les procédures de délivrance des autorisations de construire, prévues à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les procédures de délivrance de permissions de voirie, prévues par la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, ainsi que les autorisations relatives aux opérations d'archéologie et au patrimoine culturel, telles que prévues par la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, ceci afin de contribuer notamment à l'accélération de la création de logements. D'autre part, le projet

de loi sous examen entend mettre en œuvre plusieurs mesures de simplification administrative en matière de construction, sur la base de propositions formulées par un groupe de travail instauré à la suite de la réunion nationale sur le logement.

Il résulte de l'exposé des motifs que la démarche suivie consiste à agir en deux phases. Le projet de loi sous examen tend d'abord à instaurer des limites qualifiées de « bagatellaires », dont l'effet est de soustraire certains travaux à toute démarche administrative et à en soumettre d'autres à un régime de simple déclaration. Il introduit ensuite des délais d'ordre endéans lesquels l'autorité compétente doit statuer, délais non-contraignants qui doivent, selon les auteurs, permettre aux autorités concernées de réorganiser leur fonctionnement interne, afin de se préparer au respect, dans un second temps, de délais contraignants. Un second projet de loi doit ultérieurement remplacer les délais d'ordre par des délais impératifs dont le non-respect donnerait naissance, par application du principe « silence vaut accord », à une décision implicite d'acceptation de la demande.

Le mécanisme consistant à ériger le silence prolongé de l'administration en décision implicite d'acceptation ne présente pas, comme tel, un caractère novateur. Il existe en effet déjà des dispositions prévoyant un tel effet¹. L'application de ce principe reste cependant peu répandue. La règle de droit commun, dans notre droit administratif, reste en effet celle que le « silence vaut refus ». Le silence gardé par l'administration pendant trois mois vaut en effet rejet de la démarche de l'administré et lui ouvre la voie des prétoires sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, qui dispose que « [d]ans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif ».

L'introduction, par le projet de loi sous examen, de nouveaux « délais d'ordre » en partie plus longs que le délai de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 7 novembre 1996 et l'interruption ou la suspension des délais de décision en cas de demandes visant à voir le dossier complété ou la demande révisée pourraient, dans certains cas, retarder le déroulement des procédures.

¹ Sans prétendre à l'exhaustivité, le principe « silence vaut accord » est déjà mis en œuvre par :

- l'article 11 de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ;
- les articles 27 et 43 de la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ;
- l'article 31 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;
- l'article 2bis de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique
- l'article 7 de la loi du 5 juillet 2023 instituant un régime d'aide en faveur de la primo-crédation d'entreprise ;
- l'article 18 (2) de la loi du 8 décembre 2025 ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat ;
- les articles 3 (2) et 4 (6) de la loi du 19 décembre 2025 introduisant une procédure de préfinancement pour les installations solaires photovoltaïques ;
- l'article 47 (4) de la loi modifiée du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques.

Les auteurs ont par ailleurs omis de prévoir une procédure qui permettrait à l'administré de faire valoir ses observations quant à une éventuelle demande de complément et plus généralement une procédure qui permettrait de trancher un différend entre le citoyen et l'administration sur le caractère complet ou non du dossier et la nécessité du complément demandé. La procédure mise en place par le projet de loi présente le double inconvénient, d'une part, que l'administré qui n'admet pas le bien-fondé de la demande de complément devra attendre d'être notifié de la clôture de l'instruction avant de pouvoir saisir le juge – du moins si on considère que la demande de complément constitue un acte préparatoire – et, d'autre part, que le recours qu'il pourra introduire se limitera à trancher un point procédural – le dossier est-il ou n'est-il pas suffisamment complet pour permettre au ministre de prendre une décision ? – repoussant à plus tard la décision sur le fond. Afin d'obvier au risque d'enlisement procédural, le Conseil d'État estime qu'il est nécessaire de compléter les dispositifs concernés par un mécanisme permettant de résorber les contestations relatives au caractère complet ou incomplet du dossier. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à l'article 9 de la loi modifiée du 10 juin 1999 sur les établissements classés qui prévoit, en cas de désaccord persistant sur le caractère complet ou non du dossier, une possibilité de saisir le président du Tribunal administratif qui peut alors « prendre toutes mesures ayant pour but d'arrêter l'état définitif du dossier de demande d'autorisation » et qui pourrait en l'occurrence servir de modèle.

La principale avancée des dispositions sur les demandes de complément ou de révision introduites par le projet de loi réside dans l'introduction de délais précis pour les demandes de l'administration et les réponses à fournir par l'administré. Même dans le silence des textes, la jurisprudence des juridictions administratives luxembourgeoises a en effet d'ores et déjà dégagé le principe qu'une autorité administrative ne saurait « se prévaloir des défauts dont est affectée la demande pour garder le silence et se dispenser de répondre à la demande, mais doit activement inviter l'administré de préciser ou de compléter la demande en vue de lui permettre d'y statuer utilement »². Il découle partant des principes qui gouvernent la procédure administrative non contentieuse, dont notamment l'obligation de collaboration incombant au ministre saisi d'une demande imprécise ou incomplète, qu'il revient à ce dernier de demander au requérant dès réception du dossier relatif à une demande d'autorisation jugée incomplète, toutes les pièces manquantes³.

Le Conseil d'État relève enfin encore que le projet de loi apporte des adaptations ponctuelles à quatre législations spécifiques et que les régimes procéduraux mis en place présentent des divergences non négligeables. Ainsi :

- la mise en place d'une procédure dématérialisée est uniquement prévue dans la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous

² Trib. adm., 3 mai 2000 (11549), confirmé par Cour adm., 5 déc. 2000 (12041C) ; Trib. adm., 13 nov. 2006 (21267) ; Trib. adm., 17 déc. 2012 (29042) ; Trib. adm., 28 juin 2016 (36616) ; Trib. adm., 20 déc. 2016 (36856).

³ Avis du Conseil d'État du 26 octobre 2010 concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (doc. parl. n° 6171²). Voir également : « Il échet en effet de souligner qu'il appartient à l'administration de collaborer positivement avec l'usager en l'aidant dans ses démarches et non pas de se retrancher derrière un formalisme excessif pour faire échec à la demande » (Trib. adm., 28 juin 2016, n° 36616) ; « L'autorité publique, saisie d'une demande imprécise ou incomplète, ne saurait se prévaloir des défauts dont est affectée la demande pour garder le silence et se dispenser de répondre à la demande, mais doit activement inviter l'administré de préciser ou de compléter la demande en vue de lui permettre d'y statuer utilement » (Trib. adm., 10 février 2016, n° 36150 du rôle).

- des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs,
- les délais d'ordre endéans lesquels l'administration concernée doit statuer varient d'une législation modifiée à l'autre, et
- seule une partie des textes comporte une disposition prévoyant que le dossier est complet à l'écoulement d'un certain délai et une procédure à suivre si l'administration souhaite demander des compléments.

Eu égard à l'intention affichée dans l'accord de coalition 2023-2028 « de généraliser le principe du „silence vaut accord” dans les procédures », le Conseil d'État estime il serait judicieux d'uniformiser autant que possible ces règles, afin de simplifier les relations de l'administré avec l'administration. Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs de repenser la structure du dispositif sous cet aspect afin de favoriser la mise en place d'un régime juridique général et homogène. Une telle approche n'exclurait évidemment pas la possibilité de prévoir des délais dérogatoires – plus longs ou plus courts – ou des démarches administratives dérogatoires – notamment s'agissant du recours aux procédés dématérialisés – dans certaines législations sectorielles.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à modifier l'article 7 de 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.

Point 1°

La modification vise, en premier lieu, à remplacer, à l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, le point 3° du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, afin d'inclure parmi les bâtiments pouvant faire l'objet d'une dérogation aux exigences en matière d'accessibilité les bâtiments bénéficiant d'une protection communale au sens de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Accessoirement, une référence est adaptée compte tenu du remplacement de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux par la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.

S'agissant tout d'abord des immeubles pouvant bénéficier d'une dérogation, le Conseil d'État relève que les notions de « protection nationale » et de « protection communale » sont définies à l'article 34 de la loi précitée du 25 février 2022 comme désignant, respectivement, « le classement d'un immeuble comme patrimoine culturel national ou l'intégration d'un immeuble dans un secteur protégé d'intérêt national d'après les procédures définies par la présente loi » et « le fait de faire figurer un immeuble en tant que bâtiment à conserver dans un secteur protégé d'intérêt communal par le plan d'aménagement général d'une commune ».

Ces notions sont cependant élargies dans le contexte du projet de loi sous examen.

En effet, la « protection nationale » englobe, outre les immeubles classés comme patrimoine culturel national ou intégrés dans un secteur protégé d'intérêt national, ceux qui sont « adossés à un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national » et ceux qui se trouvent « inscrits à l'inventaire supplémentaire » visé à l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, inscription dont les effets sont maintenus par l'article 128 de la loi précitée du 7 janvier 2022 jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal de classement comme patrimoine culturel national des immeubles sur l'inventaire du patrimoine architectural pour la commune sur le territoire de laquelle les biens immeubles se situent.

L'extension est plus considérable encore s'agissant de la notion de « protection communale » qui ne doit pas seulement viser les immeubles renseignés par le plan d'aménagement général en vigueur d'une commune comme construction à conserver, mais aussi ceux bénéficiant d'une « protection analogue » découlant d'un « plan ou projet d'aménagement général ou d'un plan ou projet d'aménagement particulier » ainsi que ceux « faisant partie d'un secteur protégé d'intérêt communal de type « environnement construit » ».

Au niveau de la protection nationale, l'extension aux immeubles « adossés à un bien immeuble classé » pourrait susciter l'interrogation. La construction de tels corps de bâtiment annexes – « adosser » c'est « établir l'arrière d'un élément de construction contre un autre »⁴ – est en effet certes subordonnée à l'autorisation du ministre ayant la Culture dans ses attributions⁵, mais ils ne bénéficient comme tels d'aucune protection comme patrimoine architectural. Néanmoins, le Conseil d'État peut concevoir que la préservation de la substance bâtie et de l'apparence d'un immeuble classé puisse parfois nécessiter l'extension de la dérogation à des parties d'immeuble ajoutées par la suite. Ces constructions contemporaines seront cependant souvent l'endroit où les aménagements nécessaires à l'accessibilité pourront être réalisés sans compromettre l'immeuble classé.

Au niveau de la protection communale, le concept d'une « protection analogue » à celle résultant de l'inscription comme construction à conserver sur le plan d'aménagement général de la commune est totalement flou et laisse la place à l'arbitraire du ministre ayant la Politique générale pour personnes en situation de handicap dans ses attributions. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue, pour contrariété au principe de sécurité juridique.

Concernant l'inclusion de constructions dont la protection résulte d'un projet de plan d'aménagement général ou particulier, le Conseil d'État est réticent de faire découler une dérogation *a priori* définitive – puisque la loi ne prévoit ni la possibilité d'une révocation de la dérogation ni celle de

⁴ Dictionnaire *Dicobat online* : *Dictionnaire général du bâtiment* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.dicobatonline.fr/>.

⁵ « Aucune construction nouvelle ne peut être adossée à un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national sans une autorisation écrite du ministre » (Article 30, paragraphe 2, de la loi du 25 février 2022). Antérieurement, une règle similaire, mais appliquant déjà le principe « silence vaut accord » figurait à l'article 15 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux : « Aucune construction nouvelle ne peut être adossée à un immeuble classé sans une autorisation spéciale du Ministre, qui doit intervenir dans les six mois de la demande ; passé ce délai, la demande est censée être agréée ».

déroations temporaires ou provisoires – d'un statut de protection qui n'est pas encore légalement acquis.

Le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs de s'en tenir aux définitions des notions de protection nationale et communale telles qu'elles figurent dans la loi précitée du 25 février 2022.

S'agissant des motifs de « la préservation de la substance bâtie et de l'apparence » de l'immeuble en question qui peuvent justifier une dérogation, le Conseil d'État relève qu'ils sont plus précis que celui de la « préservation du patrimoine culturel et historique » figurant actuellement dans la loi.

Point 2°

Le point 2° procède au remplacement du paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022 afin, d'une part, d'introduire une procédure dématérialisée utilisant « une plateforme gouvernementale sécurisée qui requiert une authentification forte et qui garantit l'authenticité et la non-répudiation de la demande, ainsi que l'identification du demandeur » et, d'autre part, de jeter les bases de l'introduction future du principe « silence vaut accord » en prévoyant que le ministre doit statuer dans les trois mois de la réception du dossier, délai dont le Conseil d'État comprend cependant, à la lumière de l'exposé des motifs, qu'il est d'ordre et non assorti d'une sanction⁶.

Le Conseil d'État note qu'en vertu de l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, les personnes auxquelles incombe la charge des travaux devront obligatoirement utiliser la plateforme sécurisée dont il vient d'être question pour introduire une demande de dérogation ou de solution d'effet équivalent. Le Conseil d'État rappelle à cet égard son avis du 3 juin 2025 relatif au projet de loi portant introduction d'une demande en obtention des indemnités de chômage complet en ligne, dans lequel il avait notamment relevé que « si la mesure envisagée par le projet de loi sous examen ne crée par elle-même aucune différence de traitement puisqu'elle s'applique à tous les demandeurs en indemnisation de la même manière, toujours est-il que parmi ces demandeurs certains n'ont pas un accès égal aux techniques informatiques. Il en est ainsi des personnes vulnérables qui ne disposent pas nécessairement d'un outil permettant de s'authentifier par le dispositif requis. Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que toute signature y compris la signature électronique est éminemment personnelle et que la mesure envisagée, en écartant la possibilité d'apposer une signature manuelle pour faire la demande en indemnisation, obligerait le demandeur, n'ayant pas un tel accès informatique, à confier le dispositif à une tierce personne, ce qui est inadmissible. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, « [l]a loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ». Or, la mesure destinée à limiter l'introduction de demandes d'octroi d'indemnité de chômage par la seule voie électronique sécurisée pose problème à l'égard dudit article 15 de la Constitution. Même si cette mesure s'inscrit dans l'évolution de la société, les techniques informatiques devenant un procédé de communication de plus en plus courant, le Conseil d'État estime que, par les effets que peut avoir cette

⁶ Selon la jurisprudence, « cette qualification ne signifie cependant pas que tout délai soit abrogé. Il suffit, mais il faut que [l'autorité] ait statué dans un délai raisonnable [...] » (Cour admin, 1^{er} juillet 2010, n° 26747C).

mesure, il est porté atteinte de manière manifestement disproportionnée au principe d'égalité, au détriment de certaines catégories de personnes (Cour constitutionnelle, arrêt du 3 février 2022, n° 169/22). [...] Le législateur devrait prévoir, au niveau de la loi, une démarche alternative permettant aux personnes concernées d'introduire malgré tout la demande d'indemnisation »⁷. Pour le Conseil d'État, la loi en projet soulève une problématique de même nature en ce qu'elle entend admettre l'introduction de demandes de dérogation ou de solutions d'effet équivalent exclusivement par la voie électronique sécurisée, instrument auquel certaines catégories de la population n'ont pas accès. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous avis sur le fondement de l'article 15 de la Constitution, au motif qu'il omet de prévoir, au profit des citoyens qui ne disposent pas d'un accès égal aux techniques informatiques, un moyen alternatif d'introduire leur demande.

Le Conseil d'État voudrait encore souligner l'importance de pouvoir retracer avec certitude le moment où une demande est introduite au moyen de la plateforme. Il donne à considérer que lorsqu'un citoyen introduit une demande par la voie postale, il a la possibilité de se ménager lui-même une preuve de transmission en optant pour un envoi recommandé ou un envoi recommandé avec accusé de réception. Le citoyen qui utilise une plateforme sécurisée prévue par le texte sous examen dépend, lui, totalement des fonctionnalités que lui offre la plateforme. Le Conseil d'État comprend que la plateforme gouvernementale sécurisée répond d'ores et déjà, en pratique, aux exigences de traçabilité permettant d'établir la date et l'heure de la notification des communications effectuées par voie électronique, mais considère qu'il conviendrait d'adapter le libellé de la disposition sous examen afin de refléter lesdites capacités de la plateforme. Il suggère dès lors de compléter la description des fonctionnalités de la plateforme informatique figurant à l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022 en y ajoutant l'horodatage des demandes et l'émission automatique d'un accusé de réception faisant foi, ceci afin de résorber toute ambiguïté par rapport au point de départ des différents délais prévus aux alinéas suivants. À cet égard, les articles 2 et 18 du règlement grand-ducal du 27 août 2013 relatif à l'utilisation des moyens électroniques dans les procédures des marchés publics pourraient servir de modèle. Ces dispositions prévoient en effet que la date et l'heure d'envoi et de réception des communications électroniques ainsi que leur teneur sont consignées dans un livre journal documentant le fonctionnement du portail et le déroulement des procédures, afin d'assurer la traçabilité des échanges et de permettre de déterminer avec précision le moment de la notification. Si, contrairement à la compréhension du Conseil d'État, la plateforme ne disposait pas de la capacité d'émettre des accusés de réception faisant foi, le texte en projet devrait être complété en y prévoyant que le ministre doit délivrer un accusé de réception.

Le Conseil d'État renvoie enfin à son avis du 12 mars 2024 portant sur le projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative⁸ et rappelle qu'il conviendrait, au vu du recours de plus en plus fréquent à des démarches administratives dématérialisées, de consacrer aux échanges par voie électronique entre l'administration et les administrés un

⁷ Avis du Conseil d'État du 3 juin 2025 sur le projet de loi portant : 1. introduction d'une demande en obtention des indemnités de chômage complet en ligne et 2. modification des articles L. 521-3, L. 521-7, L. 521-8, L. 521-11, L. 521-18 et L. 525-1 du Code du travail, doc. parl. n° 8479³, pages 1 et 2.

⁸ Doc. parl. n° 8089.

cadre législatif spécifique plus exhaustif que celui proposé par le projet de loi sous examen. À cet égard, le Conseil d'État relève que le législateur français a réglé dans des dispositifs légaux distincts les échanges par voie électronique entre l'utilisateur et les administrations⁹. Ceux-ci déterminent les conditions dans lesquelles les administrés peuvent saisir l'administration par voie électronique, tout en définissant avec précision les droits et obligations respectifs des usagers et des autorités administratives.

À l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, l'omission des mots « du dossier complet ». Le contrôle de complétude du dossier fait l'objet d'une procédure et d'un délai *ad hoc* décrits à l'alinéa 4 et il y a une contradiction entre la présomption énoncée à cet endroit (« le dossier de la demande est considéré comme étant complet » s'il n'y a pas eu de demande de complément de la part du ministre endéans le mois de sa saisine) et la règle de l'alinéa 2 sous examen selon laquelle le délai ne court toujours qu'« à partir de la réception du dossier complet de la demande ». Selon le Conseil d'État, la logique commande de fixer d'abord un délai déclenché simplement par la saisine de l'autorité – ici un délai de trois mois à compter de l'introduction de la demande – puis de le moduler, comme le prévoit l'alinéa 4, s'il s'avère lors du premier examen de la demande que le dossier introduit est incomplet. La contradiction ressort avec une acuité encore plus prononcée à l'alinéa 6, qui prévoit que le délai de trois mois dont dispose le ministre pour statuer est interrompu à compter de la demande de compléments. Se pose toutefois la question de savoir comment un délai pourrait être interrompu alors même qu'il n'a jamais commencé à courir, le dossier étant incomplet et l'alinéa 2 ne faisant courir ledit délai qu'à compter de la réception d'un dossier complet.

Le même alinéa prévoit encore que les décisions de refus seront notifiées au demandeur à la fois par le biais de la plateforme électronique et par lettre recommandée. Le Conseil d'État estime que cette double notification peut être source de malentendus et soulève par ailleurs la question de savoir laquelle des deux notifications fera courir le délai de recours. Le Conseil d'État doit, dès lors, s'opposer formellement à l'alinéa 2 qui contrevient au principe de sécurité juridique. Il suggère de reformuler la disposition sous examen de façon à y prévoir que la notification sera effectuée par l'entremise de la plateforme sécurisée si la demande a été introduite par ce biais et par lettre recommandée dans les autres cas, en rappelant qu'il demande qu'une possibilité d'introduire les demandes autrement que par le biais de la plateforme soit ajoutée au dispositif.

Les observations du Conseil d'État concernant la nécessité d'une possibilité de retracer précisément le moment où s'opèrent les échanges via la plateforme et la teneur de ces échanges sont également pertinentes s'agissant de la notification via la plateforme prévue à l'alinéa sous examen.

À l'alinéa 3 du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, le Conseil d'État note l'introduction d'une forme de mécanisme « silence vaut accord ». En effet, il est prévu que si l'avis du Conseil consultatif de l'accessibilité n'intervient pas dans les deux mois de la réception du dossier complet, celui-ci est réputé être favorable. Le Conseil

⁹ Code des relations entre le public et l'administration (voir notamment les articles L.112-7 à L.112-20 relatifs aux échanges par voie électronique).

d'État demande ici encore l'omission de l'adjectif « complet » afin d'assurer la cohérence du dispositif. Il renvoie à ce propos à ses observations concernant l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3. Le Conseil d'État renvoie encore à sa proposition de reformulation de l'alinéa 6 afin de clarifier qu'une demande de complément interrompt l'ensemble des délais, y compris celui accordé au Conseil consultatif de l'accessibilité.

L'alinéa 4 du nouveau paragraphe 3 a trait à la possibilité pour le ministre d'adresser à l'administré une demande de complément s'il venait à constater que le dossier est incomplet. Le Conseil d'État renvoie pour ce qui concerne les éventuelles contestations relatives à la complétude du dossier aux observations formulées à l'endroit des considérations générales.

Le Conseil d'État estime encore qu'il serait indiqué de reformuler l'alinéa 4 pour y préciser que le ministre « dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du dossier pour demander », à l'instar de la formulation des autres alinéas.

Si le ministre formule une demande de complément, l'alinéa 5, accorde au demandeur un délai de trois mois pour compléter sa demande.

Le Conseil d'État renvoie ici encore à ses observations sous les alinéas 1^{er} et 2 du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022 concernant la nécessité d'une possibilité de retracer précisément le moment où s'opèrent les échanges via la plateforme et la teneur de ces échanges.

L'alinéa 5 du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022 accorde un délai de trois mois au pétitionnaire pour fournir les compléments demandés.

Selon le texte en projet, « à défaut d'avoir complété le dossier endéans ce délai, le dossier est clôturé et le demandeur en est notifié via la plateforme précitée ». Les conséquences juridiques d'une « clôture du dossier » ne sont précisées ni dans le texte sous avis ni dans le commentaire de l'article. Sur le plan formel tout d'abord, le Conseil d'État relève que ce n'est pas le dossier qui est clôturé, mais l'instruction du dossier. Sur le plan juridique, la clôture d'une instruction peut déboucher soit sur une décision explicite, de rejet ou d'acceptation, soit sur une décision implicite de rejet, soit encore – mais uniquement après introduction du principe « silence vaut accord » – sur une décision implicite d'acceptation. L'hypothèse d'un classement sans suite de la démarche sans prise de décision de l'administration n'existe en effet pas en droit administratif luxembourgeois en raison du mécanisme institué par l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 7 novembre 1996. Dans la mesure où les auteurs du projet de loi sous examen ne prévoient aucune procédure postérieure à la « clôture du dossier », le Conseil d'État en déduit qu'il est dans leur intention que cette clôture équivaut au rejet de la demande. Il suggère aux auteurs de s'inspirer de l'article 45, paragraphe 2, de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement, pour exprimer plus clairement cette idée :

« À défaut, pour le demandeur, d'avoir donné suite à la demande du ministre endéans ce délai, l'instruction est aussitôt clôturée et le ministre statue. La décision du ministre est notifiée au demandeur conformément à l'alinéa 2. »

La référence à une notification « conformément à l’alinéa 2 » – c’est-à-dire, selon les vues du Conseil d’État, une notification par l’entremise de la plateforme sécurisée si la demande a été introduite par ce biais et par lettre recommandée dans les autres cas – remédie à une incohérence du dispositif en projet, à savoir que les décisions de « clôture », qui sont pourtant tout autant des décisions de rejet que les décisions de refus explicites de l’alinéa 2, ne sont pas notifiées de la même manière que les secondes.

Le Conseil d’État rappelle encore, pour le bon ordre, qu’en vertu des articles 6 et 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l’État et des communes, toute décision qui refuse de faire droit à la demande d’un administré doit être motivée et renseigner les voies de recours disponibles. Si le motif de rejet est que le dossier du demandeur ne recèle pas certaines informations nécessaires à l’adoption d’une décision accordant la dérogation demandée, l’administré aura – selon le droit commun et sans qu’une nouvelle intervention du législateur ne soit nécessaire – le choix soit de réintroduire une demande plus complète, soit de saisir le juge s’il estime que le ministre exige des informations qui ne lui sont pas nécessaires voire dont la sollicitation est illégale.

L’alinéa 6 du nouveau paragraphe 3 de l’article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022 prévoit que la demande de complément du ministre interrompt le délai de trois mois dont le ministre dispose pour statuer en vertu de l’alinéa 2. Le Conseil d’État estime que cet alinéa devrait être modifié pour y prévoir qu’une demande de complément interrompt tous les délais visés aux alinéas précédents et non pas seulement celui du ministre.

La formulation de la seconde phrase du même alinéa, qui prévoit que le délai « recommence à courir » à partir de la réception du complément demandé, est maladroite, car elle pourrait être comprise comme signifiant que le délai déjà entamé se poursuit, comme ce serait le cas si la première phrase prévoyait non pas une interruption, mais une suspension du délai.

Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d’État propose de donner à l’alinéa 6 la teneur qui suit :

~~« À partir de la demande de complément, interrompt les délais de trois mois dont dispose le ministre pour statuer est interrompu visés aux alinéas 2 et 3. Le délai de trois mois recommence à courir. De nouveaux délais de même durée courent à compter de la réception du dossier complété via la plateforme gouvernementale sécurisée visée à l’alinéa 1^{er}. »~~

Le Conseil d’État observe encore qu’il ne peut pas être exclu que le complément fourni par le pétitionnaire révèle de nouvelles lacunes. Il estime que, dans ce cas de figure, il pourrait y avoir une seconde, voire plusieurs, demandes de complément entraînant autant d’interruptions du délai.

Les contestations qui pourraient naître de telles demandes répétées pourraient être réglées moyennant le recours à la procédure de règlement des différends concernant la complétude du dossier que le Conseil d’État a, dans ses considérations générales, suggérée de mettre en place.

Article 2

L'article 2 a pour objet de supprimer les références à l'autorisation de construire ou de démolir qui figurent à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel afin de tenir compte des effets de l'article 11 du projet de loi sous examen, qui entend réduire le champ des travaux soumis à une telle autorisation.

La modification envisagée aura pour conséquence d'étendre le champ de l'obligation de soumettre certains travaux planifiés sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique au ministre ayant la Culture dans ses attributions. Celle-ci concerne actuellement uniquement les travaux de construction, de démolition, de remblai et de déblai soumis à l'exigence d'une autorisation de construire ; à l'avenir tous les travaux de cette nature seront concernés.

La suppression de la précision que le ministre doit être informé « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir » ferait disparaître tout repère temporel clair permettant de déterminer le moment à partir duquel le respect de l'obligation de saisine ministérielle doit être apprécié. Cette imprécision est problématique, car source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État signale que l'article 7 du projet de loi sous examen, qui entend modifier l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 25 février 2022, est bien plus précis que le dispositif sous examen. En effet, cette disposition organise l'exécution de l'obligation d'information en fixant des délais différenciés selon que les travaux sont soumis à une autorisation, à une déclaration ou ne sont soumis à aucune formalité administrative.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article 4 du projet sous revue entend ajouter un alinéa 2 nouveau à l'article 11 de la loi précitée du 25 février 2022, qui a trait aux autorisations ministérielles portant sur des opérations d'archéologie. La disposition en question prévoit que le ministre dispose d'un délai de trente jours ouvrés, à partir de la réception de la demande d'autorisation ministérielle complète, pour faire part de sa décision au demandeur. Elle prévoit également qu'un règlement grand-ducal définit les pièces requises pour que la demande d'autorisation ministérielle puisse être considérée comme complète. Selon la compréhension du Conseil d'État, il s'agit du règlement grand-ducal du 9 mars 2022 précisant les modalités de la demande et de la délivrance de l'agrément des opérateurs archéologiques, fixant les conditions de demande et d'octroi de l'autorisation ministérielle nécessaire pour accomplir des opérations d'archéologie et déterminant les modalités de saisine et les documents à joindre à la demande de protection d'un élément immeuble relevant du patrimoine archéologique.

L'alinéa 2 nouveau sous examen prévoit que le délai ne commence à courir qu'à partir de « la réception de la demande d'autorisation ministérielle complète ». Contrairement à l'article 1^{er} du projet de loi, la disposition sous revue est muette quant aux conditions et délais que doit respecter le ministre

lorsqu'il vient à constater que le dossier est incomplet. Les solutions du droit commun que le Conseil d'État a résumées dans ses considérations générales trouveront dès lors application.

Afin d'assurer la cohérence et la lisibilité de l'ensemble du dispositif, le Conseil d'État invite les auteurs à adapter l'article 4 en s'inspirant de la rédaction du nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022 tel qu'introduit par l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi sous examen, en veillant toutefois à prendre en considération les observations formulées à l'endroit dudit article.

Le Conseil d'État renvoie, ici encore, pour ce qui concerne les éventuelles contestations relatives à la complétude du dossier, aux observations formulées à l'endroit des considérations générales.

Le Conseil d'État suggère en tout état de cause de reformuler la disposition proposée à l'endroit de l'article 4 du projet de loi sous examen comme suit :

« Le ministre dispose d'un délai de trente jours ouvrés, à partir de la réception de la demande d'autorisation ministérielle complète, pour ~~faire part de~~ notifier sa décision au demandeur. Un règlement grand-ducal définit les pièces ~~qui sont nécessaires pour compléter~~ à fournir dans le cadre d'une demande d'autorisation ministérielle. »

Article 5

À travers l'article 5 du projet de loi, les auteurs proposent d'aligner le délai applicable en matière de travaux soumis à autorisation dans des secteurs protégés d'intérêt national au délai prévu en matière d'autorisation de travaux portant sur des immeubles classés en tant que patrimoine national, conformément à l'article 30, paragraphe 3, de la loi précitée du 25 février 2022. Ce délai passe ainsi de trois à quatre mois, dans un souci d'uniformisation.

Le Conseil d'État constate que la modification apportée à l'article 27 de la loi précitée du 25 février 2022 introduit une incongruité dans le dispositif puisque l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2, inchangé, prévoit toujours que la demande d'autorisation doit être introduite « au moins trois mois avant le début de ces travaux », alors que le ministre disposera désormais de quatre mois pour l'examiner. Le Conseil d'État suggère d'harmoniser les deux délais.

Article 6

L'article 117, alinéa 1^{er}, point 1°, érige en infraction la planification des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique si elle n'est pas soumise au ministre à des fins d'évaluation.

L'article 6 entend supprimer à l'endroit de cette même disposition les mots « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir », et ce pour tenir compte de la suppression, pour certains travaux, de l'exigence de disposer d'un tel permis résultant de l'article 11 du projet de loi sous examen.

Toutefois, comme le Conseil d'État l'a déjà observé à l'endroit de l'article 2 du projet de loi sous examen, modifiant l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 25 février 2022, cette modification ferait disparaître tout repère temporel clair permettant de déterminer à quel moment le ministre doit être saisi. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte dans la teneur lui soumise, sur le fondement de la violation de l'article 19 de la Constitution¹⁰. Il renvoie pour le surplus aux observations figurant à l'endroit de l'article 2 du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État voudrait aussi faire observer qu'il existe une différence de formulation entre la disposition sous examen et l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la même loi. En effet, l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, vise les travaux déjà « planifiés » (« tous les travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai planifiés »), tandis que l'article 117 incrimine le fait de « planifier des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai » sans information préalable du ministre et se situe donc en amont du moment où les travaux sont effectivement « planifiés ». Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de revoir l'articulation entre ces dispositions en incriminant le fait de ne pas soumettre au ministre, à des fins d'évaluation, les travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai déjà planifiés.

Article 7

À l'instar des articles 2 et 6, l'article sous examen supprime la référence au « moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir », à l'endroit de l'article 129, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 25 février 2022, qui a trait au devoir d'informer le ministre ayant la Culture dans ses attributions sur tout projet de démolition, totale ou partielle, ainsi que de transformation d'un bien immeuble retenu comme construction à conserver par un plan d'aménagement général communal.

Contrairement aux autres dispositions visées, les auteurs prennent ici la précaution de fixer précisément le moment où le ministre doit être informé, et ce distinctement pour les cas où une autorisation doit être demandée et ceux où il n'y a pas de telle exigence.

À la première phrase de la disposition en projet, il est toutefois nécessaire de redresser la référence à une « déclaration de construire ». En effet, l'article 11 en projet entend consacrer à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain la terminologie de « déclaration de travaux ».

Le Conseil d'État propose dès lors la rédaction qui suit :

« Si les travaux précités sont soumis à une autorisation de construire ou à une déclaration de ~~construire~~ travaux, l'information au ministre doit être faite au plus tard au moment de ~~cette~~ la demande ou de la déclaration. Si les travaux précités ne sont ~~pas~~ pas soumis ~~à la demande ou ni à une autorisation de construire ni à une déclaration de travaux précitée~~, le ministre doit être informé au moins trois mois avant le commencement des travaux. »

¹⁰ Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018) : « Le principe de la légalité de la peine implique partant la nécessité de définir dans la loi les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés ».

Il pourrait encore être indiqué, comme le suggère le Syvicol, de compléter le dispositif par un encadrement procédural permettant de déterminer le moment où le ministre a été informé.

Si l'article sous examen, pris isolément, ne souffre pas d'autre critique, le Conseil d'État se doit néanmoins d'attirer l'attention des auteurs sur la nécessité d'adapter l'article 117, alinéa 1^{er}, point 27°, qui sanctionne toujours d'une peine d'amende celui qui omet d'informer le ministre au « plus tard au moment de l'introduction de la demande de construire ou de démolir ». Afin d'assurer la cohérence du régime envisagé, il s'impose d'aligner le point précité sur la modification apportée à l'article sous examen en y intégrant également les points de référence temporels applicables aux travaux soumis à une déclaration de construire ainsi qu'aux travaux qui ne sont soumis à aucune autorisation.

Le Conseil d'État voudrait encore faire observer que la disposition existante n'explicite pas le comportement que doit adopter l'intéressé après avoir informé le ministre de son intention de réaliser des travaux. S'il semble résulter implicitement du paragraphe 2 que celui-ci est tenu d'attendre l'expiration du délai de trois mois dont dispose le ministre pour initier, le cas échéant, une procédure de classement individuel avant de pouvoir entreprendre les travaux envisagés, cette conséquence ne ressort pas expressément de la disposition sous examen. Le Conseil d'État invite dès lors les auteurs à préciser à partir de quel moment les travaux peuvent être engagés.

La nécessité d'expliciter l'articulation entre les différents délais s'impose avec plus d'acuité encore en présence de délais discordants. Tel sera le cas, par exemple, pour les travaux qui, aux termes de l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 tel qu'il doit résulter du projet de loi sous examen, seront soumis seulement à une « déclaration de travaux ». Ceux-ci pourront en effet, aux termes de la loi précitée du 19 juillet 2004, être entamés après un mois alors que la logique de l'article 129, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 février 2022 demeure que le ministre ayant la Culture dans ses attributions dispose de trois mois pour décider s'il entend ou non initier une procédure de classement.

Article 8

Le point 1° de l'article 8 a pour objet de modifier l'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie. L'effet de la modification est qu'une permission de voirie sera désormais requise pour des « constructions » ou des « aménagements » à réaliser au-dessus ou en dessous de la voirie de l'État ainsi que le long de celle-ci jusqu'à une distance déterminée par la loi. Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent par ce biais résorber une redondance, en ce qu'ils considèrent que les notions de « constructions » et « aménagements », englobent déjà celles de « signalisations », de « travaux quelconques » et de « plantations », qui figuraient jusqu'ici dans la loi.

Le point 2° de l'article 8 introduit la notion nouvelle de « permission de voirie ordinaire ». Le paragraphe 3, tel qu'ajouté par le point 3°, inaugure quant à lui la catégorie nouvelle des « permissions de voirie directes », du

moins au niveau législatif, étant donné que cette notion semble déjà connue de la pratique administrative¹¹.

De la compréhension du Conseil d'État, ces deux catégories ne se distinguent que par l'autorité administrative compétente : le ministre, pour les permissions de voirie « ordinaires » et l'Administration des ponts et chaussées « par délégation de signature » pour les permissions de voirie « directes ». Le projet de loi n'établit en tout cas pas les critères de distinction entre les permissions de voirie « ordinaires », d'un côté, et les permissions de voirie « directes », d'un autre côté, mais relègue à un règlement grand-ducal le soin d'établir la liste des constructions et aménagements soumis à l'obtention d'une permission de voirie « directe ».

Le commentaire des articles explique à cet égard que « l'administration pourra ainsi pour certaines constructions et certains aménagements, déterminés par règlement grand-ducal délivrer une permission de voirie directe si les conditions fixées dans le cahier des charges approuvé par le ministre et publié sur le site électronique de l'administration sont respectées par le demandeur dans le cadre de son projet de construction ou d'aménagement ». Le Conseil d'État constate que la loi ne mentionne pas ce cahier des charges. Il tient à avertir que l'approche décrite par les auteurs ne saurait se concevoir, du moins si le cahier des charges doit avoir un contenu normatif¹², au regard de l'article 45 de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc le pouvoir de prendre les règlements nécessaires à l'exécution des lois.

Le nouveau paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 décembre 2009 prévoit que l'Administration des ponts et chaussées délivrera les permissions de voirie directes « par délégation de signature du ministre ».

Le Conseil d'État rappelle qu'il appartient, en exécution de l'article 90 de la Constitution, au membre du Gouvernement d'exercer les attributions pour les affaires dont il a la charge. L'article 92 prévoit que le Gouvernement détermine son fonctionnement par voie de règlement interne. Le règlement interne du Gouvernement pris en exécution de l'article 92 de la Constitution prévoit dans son article 4 que chaque membre du Gouvernement a la direction d'un ou de plusieurs départements ministériels et exerce, relativement aux affaires de son département, les attributions que la Constitution, les lois et les règlements lui confèrent. Il appartient, le cas échéant, au membre du Gouvernement de conférer une délégation de signature pour les affaires relevant de ses compétences. La disposition sous examen empiète partant sur les compétences du Gouvernement en violation de l'article 92 de la Constitution, en ce que la délégation de signature constitue une mesure d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement, que ce dernier détermine par voie de règlement interne. Les modalités de cette délégation sont réglées par l'annexe C du règlement interne du Gouvernement. Au vu de ces considérations, le Conseil d'État doit, en l'état actuel du texte, s'opposer

¹¹ <https://pch.gouvernement.lu/fr/administration/competences/permissions-voirie/permissions-de-voirie-directes.html>.

¹² Voir également : « Ainsi, le ministre peut renvoyer à des dispositions contenues au Guide pour lui servir comme base d'une motivation factuelle et technique, étant toutefois relevé que ledit Guide ne contient pas de dispositions impératives à force obligatoire et ne saurait être invoqué par le ministre que dans un but de garantir la sécurité des usagers de la route et que ce pouvoir d'appréciation ministériel reste soumis au contrôle des juridictions administratives suite à l'introduction d'un recours au contentieux » (Cour adm., 17 décembre 1009, n° 25848C).

formellement au nouveau paragraphe 3 sous examen pour violation de l'article 92 de la Constitution.

Le Conseil d'État se demande toutefois si la référence à la technique de « délégation de signature » n'est pas, en définitive, erronée. Il rappelle que la délégation de signature est une technique juridique par laquelle une autorité administrative investie du pouvoir de décision autorise un agent à signer, voire à rédiger et à signer, l'*instrumentum* d'une décision que la première autorité a préalablement arrêtée. Une délégation de signature ne dessaisit pas le délégant, qui peut toujours adopter tel ou tel acte concerné par la délégation. Or, en examinant le dispositif en projet, le Conseil d'État se demande si les auteurs ne souhaitaient pas en réalité décharger totalement le ministre, en tant qu'autorité administrative, de la compétence de délivrer les permissions de voirie « directes » en transférant cette compétence à l'Administration des ponts et chaussées. Si telle était l'intention du législateur, il conviendrait de prévoir, non pas une délégation de signature, mais l'attribution, par la voie législative, d'une compétence à l'Administration des ponts et chaussées pour la délivrance de certaines permissions de voirie portant sur les constructions et aménagements déterminés par règlement grand-ducal.

Article 9

L'article sous examen ajoute une série de définitions à l'article 2 de la loi précitée du 21 décembre 2009.

Le Conseil d'État doute de la nécessité d'une définition du terme « intéressé », défini en l'occurrence comme « l'administré pour lequel une demande de permission de voirie est introduite ». Selon cette formulation, l'« intéressé » n'est pas le demandeur, mais le bénéficiaire (« l'administré pour lequel »). De la compréhension du Conseil d'État, si un propriétaire recourt à un maître d'œuvre, par exemple, l'« intéressé » n'est pas le maître d'œuvre qui introduit la demande, mais le propriétaire pour le compte duquel la demande est introduite par le maître d'œuvre. De ce fait, il n'y a pas de différence entre le « permissionnaire », tel que défini par le projet de loi, d'une part, et l'« intéressé », d'autre part. En outre, dans le cours de la procédure envisagée par les auteurs du projet de loi, le terme « intéressé » est utilisé pour désigner concrètement la personne avec qui l'administration échange, celle qui reçoit les notifications de demandes de complément ou de révision, ainsi que la décision de clôture de l'instruction et la décision finale. Le Conseil d'État suggère dès lors de supprimer la définition du terme « intéressé ». Les articles au sein desquels ce terme apparaît sont en effet parfaitement intelligibles sans une telle définition et l'absence de définition permet au contraire de préserver la flexibilité nécessaire afin d'appliquer la loi de la manière qui s'impose selon le cas de figure envisagé (à savoir celui où le bénéficiaire effectue lui-même les démarches et celui où les démarches sont introduites par un intermédiaire).

Article 10

L'article 10 du projet de loi entend restructurer et compléter l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2009. Pour une meilleure lisibilité, le Conseil d'État retient la subdivision en paragraphes de cet article.

Paragraphes 1^{er} et 2

Sans observation.

Paragraphe 3

Le nouveau paragraphe 3 de l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2009, précitée, impose aux administrés qui se livrent à des activités exemptes d'une permission de voirie, de se conformer « aux règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains ».

Or, ni le paragraphe 3 de l'article 3 ni une autre disposition légale ne définissent quelles sont les « règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains ». Il ne ressort ainsi pas du dispositif en cause ce qu'il y a lieu d'entendre par « règles d'application usuelles » ou *a contrario* par règles d'application non usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains. Le Conseil d'État estime, au regard des développements qui précèdent, que la disposition sous avis ne répond pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité requises, en ce que l'administré ne peut ni de manière claire, ni de manière prévisible déterminer les règles qui revêtent le caractère de « règles d'application usuelles ». Le Conseil d'État doit, dès lors, s'opposer formellement à la disposition visée, pour contrariété au principe de sécurité juridique.

À cela s'ajoute que la violation de l'article 3 est érigée en infraction pénale et réprimée à l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 décembre 2009, qui dispose que « [t]oute infraction aux dispositions des articles 3, 5, 6 et 8 de la présente loi, des règlements et des arrêtés pris en son exécution, est puni d'une amende de 251 à 12.000 euros ». Le principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination. En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des « termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »¹³. Étant donné que le nouveau paragraphe 3 de l'article 3 est entaché d'imprécision, il contrevient en outre au principe de la spécification de l'incrimination. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit reformulé.

Si les « règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains » étaient, comme le suggère le commentaire, des règles établies dans d'autres législations, dont le Code de la route, il n'est nullement nécessaire de rappeler leur caractère obligatoire dans la loi précitée du 21 décembre 2009.

Le Conseil d'État invite également les auteurs à revoir l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 21 décembre 2009, afin de limiter l'incrimination aux seuls paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 3, ainsi que, le cas échéant, au paragraphe 3, en fonction de la teneur qui lui sera donnée. Il ne se justifie en effet pas de prévoir une sanction pénale – en l'occurrence une

¹³ Cour const., arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018, Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018.

amende comprise entre 251 et 12 000 euros – en cas de non-respect des nouveaux paragraphes 4 à 6, qui n'énoncent qu'une série de comportements non sanctionnables.

Le Conseil d'État donne enfin à considérer que l'emploi du mot « administré » s'avère malencontreux, étant entendu que, comme le souligne le Syvicol, l'entité concernée peut être une administration communale. Le Conseil d'État estime partant que l'utilisation du mot « demandeur » serait plus appropriée en l'espèce.

Paragraphe 4

L'article 10, point 3°, du projet de loi sous examen a également pour objet d'insérer un nouveau paragraphe 4 à l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2009. Il a pour objet d'organiser la procédure relative aux demandes de permissions de voirie ordinaires délivrées par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions.

Les alinéas 1^{er} et 2 ne donnent pas lieu à observation sur le fond.

Le Conseil d'État fait toutefois observer que le choix des auteurs de viser à chaque occurrence « le dossier de la demande » plutôt que, plus simplement, « la demande » confère une certaine lourdeur au dispositif. *A priori*, le Conseil d'État n'entrevoit ni la nécessité ni l'utilité de distinguer de la sorte « la demande » et « le dossier de la demande » comportant la demande proprement dite et les pièces fournies à l'appui de la demande.

L'alinéa 3 du nouveau paragraphe 4 prévoit que le ministre adresse sa décision en matière de permission de voirie ordinaire dans un délai de quatre mois à partir de la réception du dossier complet de la demande. Le Conseil d'État demande ici encore, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, l'omission des mots « du dossier complet ». Il renvoie à cet égard à l'opposition formelle frappant le nouveau paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, dans la teneur que lui entend conférer l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi sous revue, qui comporte la même formulation.

Les alinéas 4 à 6 prévoient la procédure à suivre si le dossier est incomplet.

Le Conseil d'État estime encore qu'il serait indiqué de reformuler l'alinéa 4 pour y préciser que l'Administration des ponts et chaussées « dispose de deux mois à compter de la réception du dossier pour demander [...] », ceci à l'instar de la formulation des autres alinéas.

Il renvoie ici aussi pour ce qui concerne les éventuelles contestations relatives à la complétude du dossier aux observations formulées à l'endroit des considérations générales.

L'alinéa 5 du nouveau paragraphe 4 prévoit que, à défaut pour le demandeur d'avoir complété son dossier dans un délai de trois mois, celui-ci est clôturé et l'intéressé en est informé. En ce qui concerne la notion de « clôture du dossier », le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées sous l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi sous examen et propose le libellé suivant :

« À défaut, pour le demandeur, d'avoir donné suite à la demande du ministre endéans ce délai, l'instruction est aussitôt clôturée et le ministre statue. La décision prise est notifiée à l'intéressé. »

À l'alinéa 6 du nouveau paragraphe 4, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de viser le délai dont le ministre dispose pour statuer « sur la conformité de la demande » dès lors que cette précision ne figure pas à l'alinéa 2. Il propose de reformuler l'alinéa en question d'une manière analogue aux modifications proposées à l'endroit de l'article 1^{er}, point 2^o :

~~« À partir de la demande de complément, interrompt le délai dont dispose le ministre pour statuer sur la conformité de la demande de permission de voirie ordinaire est interrompu. Le Un nouveau délai de quatre mois recommence à courir à partir de la réception des informations manquantes par l'Administration des ponts et chaussées. »~~

Comme le Conseil d'État l'a relevé précédemment, il ne peut pas être exclu que les compléments fournis révèlent l'existence d'autres lacunes, de sorte qu'il pourrait y avoir plusieurs demandes de complément successives et plusieurs interruptions du délai.

L'alinéa 7 du nouveau paragraphe 4 envisage l'hypothèse où « le dossier de la demande » de permission de voirie ordinaire « présente une ou plusieurs non-conformités ». La notion de non-conformité n'est ni définie ni encadrée par des critères qui permettraient d'apprécier la « conformité ». L'absence de toute précision à cet égard est source d'insécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à l'alinéa sous examen.

Les alinéas 7 et 8 du nouveau paragraphe 4 donnent par ailleurs lieu aux mêmes observations rédactionnelles que les alinéas 4 et 5.

Concernant l'alinéa 8 du nouveau paragraphe 4, le Conseil d'État se demande encore pour quelle raison les auteurs du projet de loi ont prévu, en cas de demande non conforme une suspension du délai de décision, tandis que la demande de complément entraîne une interruption du même délai. Il aurait pensé qu'une non-conformité, qui *a priori* rend nécessaire le dépôt d'une demande redressée justifierait tout autant le déclenchement d'un nouveau délai.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 règle la procédure à suivre pour les demandes de permissions de voirie « directes ». Le Conseil d'État procède à l'examen de ce dispositif sous réserve de ses observations et de l'opposition formelle visant l'article 8, point 3^o, du projet de loi.

Le Conseil d'État a remarqué des discordances entre le texte coordonné joint au projet sous examen et le dispositif du texte sous revue proprement dit. Ainsi, le nouveau paragraphe 5, alinéa 4, que le projet entend ajouter à l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2009 prévoit un délai de trois mois dont dispose l'intéressé pour compléter le dossier de la demande, alors que le texte coordonné de cette disposition prévoit un délai de deux mois. Il en va de même pour le nouveau paragraphe 5, alinéa 7. Une discordance entre le dispositif du texte sous examen et le dispositif du texte coordonné peut encore être relevée à l'endroit du nouveau paragraphe 5, alinéa 6, où le texte coordonné prévoit que l'Administration dispose d'un délai de deux mois pour

demander, par lettre recommandée avec avis de réception, à l'intéressé de réviser le dossier de la demande de permission de voirie directe, alors que ce délai fait défaut dans le dispositif du projet sous revu.

L'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 5 ne donne pas lieu à observation.

L'alinéa 2 du nouveau paragraphe 5 prévoit que l'Administration des ponts et chaussées adresse sa décision en matière de permission de voirie directe dans un délai de trois mois à partir de la réception du dossier complet de la demande. Le Conseil d'État demande ici encore, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, l'omission des mots « du dossier complet ». Il renvoie à cet égard à l'opposition formelle frappant le paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, dans la teneur que lui entend conférer l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi sous revue, qui comporte la même formulation.

Le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de reformuler l'alinéa 3 pour y préciser que l'Administration des ponts et chaussées « dispose de deux mois à compter de la réception du dossier pour demander [...] », à l'instar de la formulation des autres dispositions du projet de loi sous examen.

Pour ce qui concerne la clôture du dossier prévue à l'alinéa 4, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, dans la teneur que lui entend conférer l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi sous examen. Il demande de reformuler la phrase finale comme suit :

« À défaut, pour le demandeur, d'avoir complété le dossier endéans ce délai, l'instruction est aussitôt clôturée et l'Administration des ponts et chaussées statue. La décision prise est notifiée à l'intéressé. »

Le Conseil d'État renvoie encore aux développements figurant dans les considérations générales au sujet de l'opportunité de prévoir une procédure qui permettrait de trancher les éventuelles contestations relatives à la complétude du dossier.

À l'alinéa 5, il est inopportun de viser le délai dont l'Administration des ponts et chaussées dispose pour statuer « sur la conformité de la demande » dès lors que l'alinéa 2 prévoit simplement que l'administration « statue sur la demande ». Il propose de reformuler l'alinéa en question d'une manière analogue aux modifications proposées à l'endroit de l'article 1^{er}, point 2° :

« ~~A partir de la~~ La demande de complément, ~~interrompt~~ interrompt le délai dont dispose l'Administration des ponts et chaussées pour statuer sur la ~~conformité de la~~ demande de permission de voirie directe ~~est interrompu~~. Un nouveau délai de trois mois ~~recommence~~ recommence à courir à partir de la réception des informations manquantes par l'Administration des ponts et chaussées. »

Le Conseil d'État relève à nouveau qu'il ne peut pas être exclu que les compléments fournis révèlent l'existence d'autres lacunes, de sorte qu'il pourrait y avoir plusieurs demandes de complément successives.

L'alinéa 6 envisage l'hypothèse où le « dossier de la demande » de permission de voirie directe « présente une ou plusieurs non-conformités ». Tout en renvoyant à l'opposition formelle formulée à l'endroit du paragraphe

4, le Conseil d'État doit ici aussi s'opposer formellement à la notion de « non-conformité » qui, en l'absence de toute précision, est source d'insécurité juridique.

À l'alinéa 7, le Conseil d'État observe que les auteurs ont dévié de la pratique suivie jusqu'alors consistant à toujours viser le « dossier de la demande ». Il est en effet simplement prévu, sans que cela nuise à la lisibilité du dispositif, que « l'intéressé dispose d'un délai de deux mois pour réviser la demande ».

Pour ce qui concerne la clôture du dossier si le pétitionnaire ne remet pas de demande révisée, le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, dans la teneur que lui entend conférer l'article 1^{er}, point 2°, du projet de loi sous examen. Il demande de reformuler la phrase finale comme suit :

« À défaut, pour le demandeur, d'avoir révisé le dossier endéans ce délai, l'instruction est aussitôt clôturée et l'Administration des ponts et chaussées statue. La décision prise est notifiée à l'intéressé. »

S'agissant de l'alinéa 8, le Conseil d'État propose une reformulation alignée sur celle proposée à l'alinéa 5 :

« ~~A partir de~~ La demande de révision, suspend le délai dont dispose l'Administration des ponts et chaussées pour statuer sur la ~~conformité de la~~ demande de permission de voirie directe ~~est suspendu~~ jusqu'à la réception du dossier de la demande de permission de voirie directe révisé. »

Le Conseil d'État se demande cependant ici encore pourquoi les auteurs ont prévu une suspension du délai plutôt qu'une interruption. *A priori*, la présentation d'un « dossier de la demande » révisé justifierait le déclenchement d'un nouveau délai.

À l'alinéa 9, la « clôture du dossier », qui dans les autres dispositions du projet sous examen vient sanctionner une situation où le pétitionnaire ne répond pas à la demande de l'administration de compléter ou de réviser sa demande, intervient « lorsque le dossier de demande de permission de voirie directe révisé présente encore une ou plusieurs non-conformités » à la suite d'une demande de révision.

Le Conseil d'État trouverait plus cohérent de n'envisager une clôture du dossier que dans le cas où l'administré cesse de collaborer avec l'administration. Si l'administré a répondu, mais que le dossier demeure non conforme, l'administration pourra soit statuer sur le fondement de l'alinéa 2, soit formuler une nouvelle demande de révision. L'alinéa 9 serait dès lors à omettre.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 nouveau de l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2009 énonce la procédure à suivre pour les travaux visés dans un règlement grand-ducal à adopter sur le fondement du paragraphe 4 nouveau de l'article 1^{er} de la même loi qui doivent seulement être déclarés à l'Administration des ponts et chaussées.

Il est prévu que les déclarations de cette nature doivent être adressées à l'Administration des ponts et chaussées « par lettre recommandée avec avis de réception » et que, par ailleurs, l'administration visée « notifie au déclarant sa réception ». Même s'il résulte du commentaire de l'article que les auteurs entendent donner foi au seul accusé de réception émis par l'administration (« [e]n cas d'absence de notification, la déclaration est présumée ne pas avoir été réceptionnée par l'Administration des ponts et chaussées, comme c'est le cas pour les demandes de permission de voirie »), le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention sur le fait que cette règle n'est pas reprise dans le texte en projet, de sorte que l'avis de remise établi par l'opérateur postal vaudra également preuve de la remise de la déclaration à l'administration¹⁴. Dans la mesure où, *a priori*, la date de l'accusé de réception émis par l'administration et de l'avis de remise dressé par l'opérateur postal devrait toujours concorder, le Conseil d'État doute de l'utilité de doubler ainsi les preuves de remise.

Dans la seconde phrase (« les travaux ne pourront être entamés au plus tôt qu'un mois après la réception du dossier complet de la déclaration des travaux »), la référence à un « dossier complet » expose le déclarant au risque d'entamer des travaux après avoir attendu un mois et de se voir reprocher par la suite, et ce *a priori* sans limitation dans le temps, que le dossier remis était incomplet. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, soit l'omission de l'adjectif « complet », soit l'inscription dans le texte d'un délai au-delà duquel la complétude du dossier ne pourra plus être contestée. Dans la seconde perspective, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant la nécessité de prévoir une procédure permettant de trancher les différends portant sur la complétude du dossier.

Le commentaire de l'article indique que le délai d'un mois est destiné à « permet[tre] à l'Administration des ponts et chaussées d'analyser la déclaration de travaux et les pièces soumises à son appui et de s'opposer, le cas échéant, aux travaux projetés s'ils ne sont pas conformes aux règles précitées ou s'il s'avère que ces travaux dépassent le cadre légal de la déclaration de travaux ». Or, le texte en projet ne prévoit pas que l'Administration des ponts et chaussées a la possibilité d'empêcher l'exécution des travaux qui lui sont déclarés. Au contraire, il est prévu que « les travaux [...] pourront être entamés [...] un mois après la réception du dossier ». Si les auteurs veulent que l'administration ait la possibilité d'agir de la manière décrite au commentaire, le dispositif doit être complété afin de refléter cette intention.

Article 11

L'article sous examen procède à une réécriture de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, afin d'introduire, dans un premier temps, la distinction entre les travaux soumis à autorisation, ceux soumis à déclaration

¹⁴ Sur la valeur probatoire reconnue aux envois recommandés, voir : « À défaut de texte spécifique en sens contraire, le seul fait de poster un courrier ne fait pas présumer de sa réception dans les jours suivants. Un courrier peut être égaré par la poste, perdu définitivement ou être remis à son destinataire bien longtemps après sa remise à la poste. Pour se ménager une preuve à cet effet, l'expéditeur peut recourir aux services spécialisés de la lettre recommandée, voire de la lettre recommandée avec accusé de réception » (Cour adm., 17 avril 2008 (23755C) ; Trib. adm., 31 mars 2011 (27049) ; Trib. adm., 27 nov. 2013 (31927) ; Trib. adm., 20 avril 2015 (34052 et 34309) ; Trib. adm., 15 mai 2015 (35553) ; Trib. adm., 8 nov. 2016 (36897) ; Trib. adm., 8 nov. 2017 (40287) ; Trib. adm., 6 mars 2019 (40996) ; Trib. adm., 28 août 2019 (41105 et 41736) ; Trib. adm., 18 mars 2020 (42392) ; Trib. adm., 27 oct. 2020 (44274) et Trib. adm., 29 mars 2024 (45665)).

ainsi que ceux soumis à aucune des deux formalités. Dans un second temps, il instaure de nouvelles règles procédurales encadrant tant l'octroi de l'autorisation que la procédure de déclaration.

À titre liminaire, le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'introduction d'une procédure de déclaration de travaux pourrait justifier une révision de l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour y viser également les hypothèses d'une non-déclaration de travaux sujets à cette exigence ou d'un dépassement du périmètre de ce qui a été déclaré. Il n'est en effet pas certain que de tels comportements pourront toujours être poursuivis au titre d'une violation des prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Paragraphes 1^{er} à 4

Sans observation.

Paragraphe 5

L'alinéa 2 du paragraphe 5 du nouvel article 37 prévoit que le bourgmestre statue sur la demande d'autorisation et adresse sa décision au demandeur dans un délai de quatre mois à partir de la réception du « dossier complet de la demande ».

Le Conseil d'État demande ici encore, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, l'omission des mots « du dossier complet ». Il renvoie à cet égard à l'opposition formelle frappant le paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, dans la teneur que lui entend conférer l'article 1^{er} du projet de loi sous revue.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 a trait à la possibilité pour le bourgmestre de solliciter de l'intéressé un complément au dossier de la demande s'il venait à constater que ce dernier est incomplet.

Le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de reformuler la disposition sous avis pour y préciser que le bourgmestre « dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du dossier pour demander [...] », ceci à l'instar de la formulation des autres alinéas.

Il renvoie également aux observations quant à l'opportunité d'introduire une procédure permettant de trancher les différends au sujet la complétude du dossier formulées à l'endroit des considérations générales.

S'agissant de la clôture du dossier, qui intervient si le demandeur omet de répondre à une demande de complément du bourgmestre, le Conseil d'État demande de l'adapter comme suit, à l'instar de ce qu'il a proposé à plusieurs autres endroits et pour les motifs y exprimés :

« À défaut, pour le demandeur, d'avoir complété le dossier endéans ce délai, l'instruction est aussitôt clôturée et le bourgmestre statue. La décision prise est notifiée à l'intéressé. »

S'agissant de l'interruption du cours du délai dont dispose le bourgmestre en cas de demande de complément, le Conseil d'État propose des adaptations identiques à celles qu'il a déjà proposées ailleurs. Il n'y a en particulier pas lieu de se référer à une décision du bourgmestre « sur la conformité de la demande d'autorisation » dès lors que l'alinéa 2 du paragraphe 5 prévoit plus généralement que le bourgmestre statue « sur la demande » :

« ~~A partir de la~~ La demande de complément, interrompt le délai dont dispose le bourgmestre pour statuer sur la ~~conformité de la~~ demande d'autorisation de construire ~~est interrompu~~. Le Un nouveau délai de quatre mois ~~recommence~~ recommence à courir à partir de la réception des informations manquantes par le bourgmestre. »

L'alinéa final du paragraphe 6 prévoit des délais d'ordre abrégés pour l'autorisation d'installations dans le domaine, en substance, des énergies renouvelables. S'agissant de la référence à la notion de « zone d'accélération des énergies renouvelables », le Conseil d'État se doit d'avertir le législateur que la création de ces zones dépend de l'adoption du projet de loi n° 8508 modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et qu'il ne pourra accorder la dispense du second vote du projet de loi sous examen que si le projet de loi n° 8508 a été, à ce moment, adopté, promulgué et publié.

Paragraphe 7

L'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 7 établit la possibilité pour le bourgmestre de solliciter du demandeur la révision du dossier de la demande d'autorisation de construire, si ce dernier présente une ou plusieurs « non-conformités ». Il est précisé que la conformité est ici appréciée au regard des « règlements visés au paragraphe 4, alinéa 1^{er} ».

Pour ce qui concerne la clôture du dossier prévue à l'alinéa 2, le Conseil d'État renvoie, ici encore, à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 7 de la loi précitée du 7 janvier 2022, dans la teneur que lui entend conférer l'article 1^{er} du projet de loi sous revue. Il propose de donner à la dernière phrase de l'alinéa 2 la teneur qui suit :

« À défaut, pour le demandeur, d'avoir révisé le dossier endéans ce délai, l'instruction est aussitôt clôturée et le bourgmestre statue. La décision prise est notifiée à l'intéressé. »

Concernant l'alinéa 3, qui prévoit la suspension du délai dont dispose le bourgmestre en cas de demande de révision, le Conseil d'État propose des adaptations identiques à celles qu'il a déjà proposées ailleurs. Il n'y a à nouveau pas lieu de se référer à une décision du bourgmestre « sur la conformité de la demande d'autorisation » dès lors que l'alinéa 2 du paragraphe 5 prévoit plus généralement que le bourgmestre statue « sur la demande » :

« ~~A partir de la~~ La demande de complément, suspend le délai dont dispose le bourgmestre pour statuer sur la ~~conformité de la~~ demande d'autorisation de construire ~~est interrompu~~. Le Un nouveau délai de quatre mois ~~recommence~~ recommence à courir à partir de la réception des informations manquantes par le bourgmestre. »

À l'instar des observations formulées aux nouveaux paragraphes 4 et 5 de la loi précitée du 21 décembre 2009, dans la teneur qui lui entend donner

l'article 10 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État se demande, ici aussi, pour quelle raison les auteurs du projet de loi ont prévu en cas de demande non conforme une suspension du délai de décision tandis que la demande de complément entraîne une interruption du même délai. Il aurait pensé qu'une non-conformité aux règlements visés au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, qui *a priori* rend nécessaire le dépôt d'une demande redressée, justifierait le cours d'un nouveau délai plutôt que seulement une suspension de celui-ci.

Le Conseil d'État s'interroge également sur la raison pour laquelle la demande de complément visée au paragraphe 6 doit être adressée par le bourgmestre par lettre recommandée avec avis de réception, alors qu'une telle formalité n'est pas prévue pour la demande de révision visée par la disposition sous examen. Afin de résorber tout ambiguïté par rapport au point de départ du délai, il suggère de préciser que la demande de révision soit adressée à l'intéressée par lettre recommandée avec avis de réception.

Paragraphe 8 et 9

Sans observation.

Paragraphe 10

Le nouveau paragraphe 10 a trait à la procédure de déclaration à laquelle sont soumis les travaux visés au paragraphe 2 et qui seront énumérés par règlement grand-ducal. Il prévoit que les déclarations sont adressées au bourgmestre par lettre recommandée avec avis de réception et que les travaux ne peuvent être entamés au plus tôt qu'un mois après la réception du dossier complet de la déclaration de travaux.

Dans la seconde phrase (« les travaux ne peuvent être entamés au plus tôt qu'un mois après la réception du dossier complet de la déclaration de travaux »), la référence à un « dossier complet » expose le déclarant, comme le relève à juste titre le Syvicol, au risque d'entamer des travaux après avoir attendu un mois et de se voir reprocher par la suite, et ce *a priori* sans limitation dans le temps, que le dossier remis était incomplet. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, soit l'omission de l'adjectif « complet », soit l'inscription dans le texte d'un délai au-delà duquel la complétude du dossier ne pourra plus être contestée. Dans la seconde perspective, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant la nécessité de prévoir une procédure permettant de trancher les différends portant sur la complétude du dossier.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article sont muets sur les finalités que poursuit la procédure de déclaration. Le Conseil d'État présume toutefois qu'il s'agit de donner au bourgmestre la possibilité d'intervenir si les travaux projetés posent, à un titre quelconque, problème. Si tel est le cas, il est nécessaire de compléter le paragraphe sous examen par une disposition donnant les moyens au bourgmestre d'empêcher l'application de la règle selon laquelle « les travaux [...] pourront être entamés [...] un mois après la réception du dossier ». Le Conseil d'État renvoie à ses observations de même nature concernant le paragraphe 6 nouveau de l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2009 tel qu'il résulterait de l'adoption de l'article 10, paragraphe 6, du projet de loi sous examen.

Paragraphe 11

Le Conseil d'État demande avec insistance de compléter la loi par une disposition prévoyant un affichage des déclarations de travaux, et ce dans un objectif d'information des voisins et riverains qui pourraient être concernés ou affectés par les travaux en question. À cet égard, il renvoie notamment aux dispositions adoptées par le législateur français¹⁵. Les travaux soumis à une simple déclaration peuvent en effet, tout comme ceux faisant l'objet d'une autorisation, avoir des incidences concrètes sur la situation des tiers et sur leur environnement immédiat. L'information des voisins et riverains, destinée à leur permettre de se renseigner et de décider, le cas échéant, d'introduire un recours si les travaux envisagés leur causent grief, apparaît indispensable pour préserver leurs droits. Un tel affichage préserve aussi le parallélisme des formes avec l'affichage des demandes d'autorisation de construire.

Une standardisation de l'avis à afficher est à privilégier. Les déclarations de travaux risquent en effet de se présenter dans des formes très variables et qui, peut-être, ne se prêtent parfois pas à un affichage. Tout comme c'est déjà le cas du certificat visé au paragraphe 11, il s'agira, en somme, de décrire un format d'affichage qui permettra aux passants de comprendre que des travaux ont été déclarés, où ils peuvent obtenir davantage de renseignements et quels sont les délais et formes à observer pour un recours. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir un cadre général et uniforme relatif à l'affichage des déclarations.

Une publication sur le site internet de la commune n'est pas de mise pour rester dans la logique d'une procédure purement déclarative. Le Conseil d'État signale néanmoins que l'article R 424-15 du Code de l'urbanisme français prévoit une telle publication par affichage à la mairie ou sur le site internet de la commune même pour les déclarations préalables.

Paragraphe 12

Le paragraphe 12 de l'article 37 nouveau en projet a pour objet de mettre sur pied une procédure particulière pour les travaux visant la construction d'installations de pompes à chaleur d'une capacité de production n'excédant pas 50 mégawatts, de pompes à chaleur géothermiques ainsi que d'équipements d'énergie solaire.

Le Conseil d'État constate qu'il ressort d'une lecture comparée de la disposition susmentionnée et du règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, qui n'est plus en vigueur, que les auteurs ont eu l'intention d'inscrire en droit national les prescrits qu'avait fixé le législateur européen dans les articles 4 et 7 du règlement précité¹⁶.

¹⁵ Article R424-15 du Code de l'urbanisme : « Mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier [...] ».

En droit belge, l'ancien article 263, paragraphe 2, alinéa 6, du CWATUPE prévoyait également : « La déclaration est affichée sur le terrain à front du domaine public et visible à partir de celui-ci, par les soins du déclarant et pendant toute la durée de l'exécution des actes et travaux ».

¹⁶ « Article 7.1. La procédure d'octroi de permis pour l'installation de pompes à chaleur d'une capacité électrique inférieure à 50 MW ne dépasse pas un mois, tandis que dans le cas des pompes à chaleur géothermiques, elle ne dépasse pas trois mois.

Le Conseil d'État donne également à considérer qu'en rendant inapplicables les paragraphes 5 à 7, les demandes d'autorisation relatives à la construction d'installations de pompes à chaleur d'une capacité de production n'excédant pas 50 mégawatts, de pompes à chaleur géothermiques ainsi que d'équipements d'énergie solaire ne sont pas soumises aux dispositions procédurales relatives à la vérification de la complétude des dossiers prévues pour les autres demandes d'autorisation. Or, cette omission n'est pas sans conséquence, dans la mesure où le délai d'un mois ne commence à courir qu'à partir de la réception d'un dossier complet. Le Conseil d'État comprend que les auteurs du texte entendent, pour cette catégorie de constructions, maintenir l'application du régime de droit commun et renvoie à ce sujet à ses considérations générales.

Paragraphe 13

Le paragraphe 13 prévoit un régime dérogatoire applicable aux travaux visant la construction d'équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kilowatts.

Le second alinéa constitue un cas d'application du principe « silence vaut accord », puisqu'il prévoit que le bourgmestre doit statuer dans un délai d'un mois à partir de la réception du dossier complet de la demande d'autorisation de construire et que l'absence de décision endéans le délai imparti vaut autorisation de construire implicite.

La référence à la « réception du dossier complet » comme point de départ du délai expose toutefois le demandeur au risque d'entamer des travaux après avoir attendu un mois et de se voir reprocher par la suite, et ce *a priori* sans limitation dans le temps, que le dossier remis était incomplet. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'une opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, soit l'omission de l'adjectif « complet », soit l'inscription dans le texte d'un délai au-delà duquel la complétude du dossier ne pourra plus être contestée. Dans la seconde perspective, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant la nécessité de prévoir une procédure permettant de trancher les différends portant sur la complétude du dossier.

Article 12

Sans observation.

Article 4.1. La procédure d'octroi de permis pour l'installation d'équipements d'énergie solaire et d'installations de stockage d'énergie colocalisées, y compris les installations solaires intégrées dans des bâtiments et les équipements d'énergie solaire en toiture, dans des structures artificielles existantes ou futures, à l'exclusion des plans d'eau artificiels, n'excède pas trois mois, pour autant que l'objectif principal de ces structures ne soit pas la production d'énergie solaire. Par dérogation à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2011/92/UE et à l'annexe II, points 3 a) et 3 b), seuls ou en liaison avec l'annexe II, point 13 a), de ladite directive, ces installations d'équipements d'énergie solaire sont exemptées de l'obligation, le cas échéant, d'être soumises au processus visant à déterminer si le projet doit faire l'objet d'une évaluation spécifique des incidences sur l'environnement ou de l'obligation d'être soumises à une évaluation spécifique des incidences sur l'environnement.

3. Pour ce qui est de la procédure d'octroi de permis concernant l'installation d'équipements d'énergie solaire, y compris pour les autoconsommateurs d'énergies renouvelables, d'une capacité inférieure ou égale à 50 kW, en l'absence de réponse de la part des autorités ou entités compétentes dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande, le permis est réputé octroyé, pour autant que la capacité des équipements d'énergie solaire ne dépasse pas la capacité existante de raccordement au réseau de distribution. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Lorsqu'une loi a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif.

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

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre.

Il est conseillé de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien.

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de regrouper les modifications se rapportant à un même acte sous un seul article, en numérotant chaque modification de la manière suivante : 1°, 2°, 3°, ...

En procédant de cette manière, le projet de loi sous examen est à restructurer et à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifiée comme suit :

1° L'article 37 est remplacé comme suit :

« Art. 37. [...]. » ;

2° L'article 39, alinéa 6 est supprimé.

Art. 2. La loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie est modifiée comme suit :

1° L'article 1^{er} est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

i) Les mots « tous aménagements, signalisations ou travaux quelconques au-dessus, en dessous ou le long de la voirie de l'État ainsi que toute construction et toute plantation » sont remplacés par les mots [...] ;

ii) Les mots « , à l'exception des constructions et aménagements prévus aux paragraphes 4 et 5 » sont insérés après les mots « permission de voirie » ;

b) Au paragraphe 2, [...] ;

c) À la suite du paragraphe 2, sont insérés les paragraphes 3 à 5 nouveaux, libellés comme suit :

« (3) [...].

(4) [...].

(5) [...]. » ;

2° L'article 2 est complété comme suit :

« [...] » ;

3° L'article 3 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} devient le paragraphe 1^{er} ;

b) Au paragraphe 1^{er}, les mots « , à l'exception des constructions et aménagements prévus à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5 » sont insérés après les mots « permission de voirie » ;

c) L'alinéa 2 devient le paragraphe 2 ;

d) À la suite du paragraphe 2, sont ajoutés les paragraphes 3 à 6 nouveaux, libellés comme suit :

« (3) [...].

(4) [...].

(5) [...].

(6) [...]. »

Art. 3. L'article 7 de 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 est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° [...]. » ;

2° Le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

« (3) [...]. »

Art. 4. La loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel est modifiée comme suit :

1° L'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 est modifié comme suit :

a) Les mots « soumis à autorisation de construire ou de démolir » sont supprimés ;

b) Les mots « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir » sont supprimés ; »

2° À l'article 6, alinéa 1^{er}, première phrase, les mots « soumis à autorisation de construire ou de démolir » sont supprimés ;

3° À la suite de l'article 11, alinéa 1^{er}, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] ». » ;

4° Aux articles 27, paragraphe 2, alinéa 3, première phrase, et 43, paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, le mot « trois » est remplacé par le mot « quatre » ;

5° À l'article 117, alinéa 1^{er}, point 1°, les mots « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir » sont supprimés ;

6° L'article 129, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

a) Les mots « , cela au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir » sont supprimés ;

b) L'alinéa 1^{er} est complété comme suit :

« [...] ». » »

Intitulé

Dans le même ordre d'idées que la proposition de restructuration ci-avant, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ;

3° 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 ;

4° la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ».

Article 1^{er}

Au point 2°, à l'article 7, paragraphe 3, dans sa teneur proposée, il convient, à chaque occurrence du mot « ministre », de préciser l'attribution ministérielle du membre du Gouvernement visé. À l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer la virgule avant les mots « visée à l'alinéa 1^{er} ».

Article 9

Le passage à la ligne après les guillemets ouvrants est à omettre.

Article 10

Au point 3°, à l'article 3, paragraphe 4, à insérer, il convient de supprimer les guillemets ouvrants figurant *in limine*. À l'alinéa 1^{er}, il convient de se référer au « ministre », le membre du Gouvernement en question étant défini à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de l'acte à modifier.

Au point 3°, à l'article 3, paragraphe 5, alinéa 4, première phrase, le mot « trois » n'est pas à faire figurer en caractères italiques. Cette observation vaut également pour l'alinéa 7, première phrase.

Article 11

À la phrase liminaire, le mot « loi » à la suite des mots « loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain » est à supprimer.

À l'article 37, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le mot « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

À l'article 37, paragraphe 12, alinéa 3, les guillemets fermants sont à omettre *in fine*.

À l'article 37, paragraphe 13, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'écrire « par lettre recommandée avec avis de réception ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 17 juillet 2026.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Ben Segalla

Le Président,

s. Marc Thewes