

N° 8480³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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 DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(4.2.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier :

- 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, en vue de procéder à un certain nombre de mesures de simplification administrative.

En bref

- Le projet de loi sous avis vise à simplifier les procédures administratives en matière de construction et de travaux en fixant des délais d'ordre à l'administration pour le traitement des demandes, ceci dans la perspective d'introduire prochainement le principe « silence vaut accord », en cas de non-respect de ces délais.
- La Chambre de Commerce se félicite de cette orientation, qui devrait contribuer à accélérer et simplifier les démarches pour l'ensemble des acteurs.
- La Chambre de Commerce suggère néanmoins certaines modifications dans un souci d'harmonisation des délais et de renforcement de la sécurité juridique.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en considération de ses observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'accord de coalition 2023-2028 « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken* » prévoit sous le titre « *Simplification et accélération des procédures* » qu'il sera procédé à un examen rigoureux de « *toutes les procédures d'autorisation afin de les simplifier et de les accélérer* » et que « *les procédures de délivrance d'autorisation de construire seront standardisées et digitalisées. Le principe du silence vaut accord sera appliqué au niveau des avis préalables aux autorisations de construire* ».

Le projet de loi sous avis vise à simplifier les procédures administratives en matière de construction et de travaux en fixant des délais d'ordre à l'administration pour le traitement des demandes, ceci dans la perspective d'introduire prochainement le principe « silence vaut accord », en cas de non-respect de ces délais. La Chambre de Commerce se félicite de cette orientation, qui devrait contribuer à accélérer et simplifier les démarches pour l'ensemble des acteurs.

Aux termes de l'exposé des motifs, jusqu'à présent, les procédures de délivrance d'autorisation administrative pour travaux n'étaient pas assorties de délais endéans lesquels l'autorité compétente devait statuer. Il est proposé d'instaurer, par voie de règlement grand-ducal parallèle, des limites bagatellaires qui définiront toute une série de travaux pour lesquels l'exigence d'une autorisation administrative sera supprimée. En outre, pour les travaux qui resteront soumis à autorisation administrative, il est dès lors proposé par le Projet d'assortir ces procédures de délais. Il s'agit en l'occurrence de délais d'ordre, c'est-à-dire des délais simplement indicatifs endéans lesquels l'autorité compétente devra statuer sur la demande.

L'instauration de délais d'ordre permettra aux autorités compétentes, dans un premier temps selon les auteurs, de réorganiser leur fonctionnement interne afin d'être en mesure de respecter les délais nouvellement institués. Une fois que les autorités compétentes auront pu procéder aux réorganisations internes qui s'imposeront, que la Chambre de Commerce espère finalisées rapidement, la deuxième phase sera mise en place avec l'introduction d'un mécanisme d'accord tacite en cas de dépassement des délais de rigueur. Si la Chambre de Commerce peut approuver cette façon de procéder en deux phases en vue de l'instauration du principe selon lequel le silence de l'administration vaut accord, elle invite néanmoins d'ores et déjà les autorités administratives à anticiper cette réforme et à ne pas attendre l'issue du processus législatif relatif au Projet sous avis pour se réorganiser, afin que la seconde phase puisse être rapidement mise en œuvre, ceci dans un souci d'accélération des procédures et de simplification administrative.

A) Le nouveau régime concernant certaines autorisations en matière d'accessibilité des lieux ouverts au public

Le Projet prévoit tout d'abord d'adapter certaines procédures prévues par 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 (ci-après la « Loi du 7 janvier 2022 »).

Le Projet instaure ainsi (1) un délai d'ordre pour l'instruction de la demande de dérogation ou de solution équivalente par le ministre, (2) un délai au ministre pour signaler que le dossier est incomplet – délai imposé au demandeur pour compléter son dossier, et (3) un délai au Conseil consultatif en accessibilité pour aviser la demande.

1) Délai d'ordre pour l'instruction par le ministre d'une demande de dérogation ou de solution équivalente

L'article 7 de la Loi du 7 janvier 2022 prévoit que des dérogations aux exigences d'accessibilité prévues par la loi peuvent être accordées pour les lieux ouverts au public existants ou situés dans un cadre bâti existant, pour les transformations importantes des voies publiques ainsi que pour les créations de lieux ouverts au public et de bâtiments d'habitation collectifs par voie de changement d'affectation. De même, les exigences d'accessibilité prévues par la loi peuvent, sur autorisation, être mises en œuvre moyennant des solutions d'effet équivalent.

Le ministre ayant la Politique pour personnes handicapées dans ses attributions doit être saisi de toute demande de dérogation et de solution d'effet équivalent par les personnes auxquelles incombe la charge des travaux.

Le projet de loi sous avis propose d'introduire dans la Loi du 7 janvier 2022 un délai d'ordre de trois mois dans lequel le ministre devra statuer sur la conformité de la demande de dérogation ou de solution équivalente avec la réglementation applicable.

Ce délai commencera à courir du jour de la réception de la demande, mais sera interrompu si le ministre signale dans le délai prévu d'un mois¹, le caractère incomplet du dossier de demande. Le délai recommencera à courir le jour où le dossier complété sera remis à l'administration.

¹ Cf. point A) 2) du présent avis.

2) Délai imposé au ministre pour signaler que le dossier est incomplet – délai imposé au demandeur pour compléter son dossier

Afin d'éviter que des retards soient induits par des demandes dont le caractère incomplet ne permettrait ni au Conseil consultatif en accessibilité d'aviser la demande, ni au ministre de statuer sur la demande, et ce dans le délai d'instruction imparti, il est également proposé d'introduire un délai d'un mois dans lequel le ministre devra impérativement signaler au demandeur que le dossier soumis est incomplet.

Passé ce délai, le dossier sera considéré comme complet et le ministre ne pourra plus solliciter la remise d'aucune pièce additionnelle. De même, la demande ne pourra plus être refusée au motif que le dossier serait incomplet, ce que la Chambre de Commerce salue.

Si le ministre a signalé dans le délai prévu que le dossier est incomplet, et que les nouvelles pièces remises par le demandeur révèlent qu'une ou plusieurs pièces sont manquantes, le ministre pourra, toujours dans le même délai, signaler le caractère incomplet du dossier et solliciter la remise des pièces manquantes. Passé ce délai, et à défaut pour le demandeur d'avoir régularisé son dossier, celui-ci sera considéré comme clôturé.

3) Délai imposé au Conseil consultatif en accessibilité pour aviser la demande

Le ministre devant statuer sur la demande endéans un délai de trois mois, il est également proposé d'introduire un délai de deux mois dans lequel le Conseil consultatif en accessibilité devra impérativement transmettre au ministre son avis sur la demande. Passé ce délai, l'avis du Conseil sera réputé favorable à la demande et le ministre sera à même de statuer sur la demande dans le délai qui lui est imparti.

B) Modifications de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel

L'article 11 de la loi 25 février 2022 relative au patrimoine culturel prévoit que toutes les recherches archéologiques de terrain qui sont susceptibles de détecter ou de mettre au jour des éléments du patrimoine archéologique, y compris les opérations d'archéologie préventive ainsi que les opérations d'archéologie programmée, nécessitent une autorisation ministérielle préalable.

Le présent projet de loi prévoit d'introduire un délai de 30 jours ouvré pour le ministre pour faire part de sa décision au demandeur. Le dépassement de ce délai n'est toutefois assorti d'aucune sanction.

En outre, l'article 5 du projet de loi, modifie l'article 27, paragraphe (2), alinéa 3 et l'article 43, paragraphe (2), alinéa 2, de la loi 25 février 2022.

Les modifications apportées aux article 27 et 43 de la Loi relative au patrimoine culturel consistent à étendre à 4 mois, au lieu de 3 mois actuellement, les délais impartis au ministre pour :

- rendre sa décision sur la demande d'autorisation de travaux dans le secteur protégé d'intérêt national. Pour mémoire, selon le texte actuel, il est déjà prévu en outre que « *passé ce délai, la demande est censée être agréée* »,
- rendre sa décision sur la demande d'autorisation pour faire apposer une publicité sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national.

La Chambre de Commerce regrette un allongement des délais d'obtention de certaines autorisations par le Projet ce qui n'apparaît, de prime abord, pas aller dans le sens souhaité par les auteurs d'une accélération des procédures.

C) Modifications de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie

Le Projet propose d'instaurer en parallèle par voie de règlement grand-ducal dans le cadre des permissions de voirie, différentes limites bagatellaires permettant des constructions ou aménagements sans devoir recourir à une permission de voirie.

Ces constructions ou aménagements seront soumis au respect « *des règles d'application usuelles* » pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains, qui seront déterminées

dans un règlement ministériel projeté dans le cadre de la modification de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie.

Ainsi, l'article 8 du Projet crée deux catégories de permissions de voirie : (i) d'une part, les permissions ordinaires délivrées par le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions et (ii) d'autre part, les permissions de voiries directes délivrées directement par l'administration des ponts et chaussées par délégation.

Un certain nombre de constructions et d'aménagements de voirie seront exemptés de demande de permission au profit d'une simple déclaration et d'autres travaux seront exemptés de déclaration.

L'article 10, paragraphe 4 et 5 du Projet fixe des délais d'ordre respectivement pour les permissions ordinaires et les permissions directes de l'administration des ponts et chaussées.

Ces dispositions de simplification administrative sont saluées par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce relève tout de même certaines divergences concernant les délais dans lesquels les différentes autorités compétentes devront rendre leur décision, sur lesquelles elle reviendra ultérieurement dans le cadre du présent avis.

D) Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Enfin, le Projet prévoit également la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Comme pour les dispositions modificatives prévues à l'article 8 du Projet sous avis relatives aux seuils bagatellaires pour les travaux de voirie, l'article 11 prévoit qu'un certain nombre de travaux en territoire communal seront exemptés d'une demande d'autorisation au profit d'une simple déclaration et que d'autres seront purement et simplement exemptés de déclaration.

Actuellement, l'article 39, alinéa 6, de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que : « *Le règlement (sur les bâtisses, les voies publiques et les sites) peut définir les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de construire n'est pas requise. Il peut prévoir que tout ou partie de ces travaux sont à déclarer au bourgmestre, dans les formes et délais à déterminer par le règlement* ».

Cette base légale permet aux autorités communales de définir elles-mêmes quels sont les travaux devant faire l'objet d'une simple déclaration de travaux adressée au bourgmestre (et exemptés d'autorisation de construire) ou qui sont non seulement exemptés d'autorisation de construire, mais également de déclaration de travaux. Il en découle que chaque commune peut déterminer quels travaux peuvent être exemptés d'autorisation de construire et quels travaux sont soumis à un régime déclaratif. Cette latitude engendre une grande hétérogénéité des réglementations qui nuit à la sécurité juridique et qui est, en soi, contraire au principe de la simplification administrative.

La Chambre de Commerce approuve dès lors la volonté des auteurs d'instaurer un régime unique qui déterminera pour l'ensemble du territoire national quels sont désormais les travaux exemptés de l'obtention d'une autorisation de construire et quels sont les travaux qui devront faire l'objet d'une déclaration. Cette harmonisation sera propice à une meilleure lisibilité et renforcera la sécurité juridique pour tous les acteurs.

Le Projet instaure ainsi (1) un délai d'ordre pour l'instruction de la demande d'autorisation de construire, (2) un délai imposé au bourgmestre pour signaler que le dossier est incomplet, et (3) la possibilité de régularisation du dossier.

1) Délai d'ordre pour l'instruction de la demande d'autorisation de construire

Actuellement, il n'existe dans l'ordonnancement juridique aucun délai dans lequel le bourgmestre doit statuer sur la conformité de la demande d'autorisation de construire.

Afin de préparer l'introduction du principe du « silence vaut accord » qui exige que l'administration se voie imposer un délai dans lequel elle devra prendre expressément position, il est proposé d'introduire un délai d'ordre de quatre mois à partir de la réception du dossier complet de la demande d'autorisation de construire dans lequel le bourgmestre devra statuer sur la conformité de la demande d'autorisation de construire avec la réglementation applicable

SI la Chambre de Commerce approuve cette disposition, elle s'interroge néanmoins sur les raisons qui ont poussé les auteurs à opter pour un délai d'ordre de quatre mois alors que pour d'autres dispositions du projet, ils ont opté pour un délai d'ordre de trois mois imparti à l'autorité devant statuer sur la demande. Une uniformisation de l'ensemble des délais contribuerait, à ses yeux, encore davantage au renforcement de la sécurité juridique et de la prévisibilité pour les usagers.

**2) Délai imposé au bourgmestre pour signaler que le dossier est incomplet –
Délai imposé au demandeur pour compléter son dossier :**

Afin d'éviter que des retards soient induits par des demandes dont le caractère incomplet pourrait n'être constaté ou signalé qu'à la fin du délai d'ordre prévu pour l'instruction de la demande, il est également prévu un délai de deux mois dans lequel le bourgmestre devra impérativement signaler que le dossier qui lui a été soumis s'avère incomplet.

Passé ce délai, le dossier de demande d'autorisation de construire sera considéré comme complet et le bourgmestre ne pourra plus solliciter la remise d'aucune pièce additionnelle. De même, l'autorisation ne pourra plus être refusée au motif que le dossier de demande d'autorisation de construire serait incomplet.

A partir de la demande de complément du bourgmestre, le demandeur disposera de trois mois pour compléter le dossier de la demande. Les informations manquantes seront transmises au bourgmestre par lettre recommandée avec avis de réception. A défaut d'avoir complété le dossier endéans ce délai, le dossier sera clôturé.

**3) Possibilité de régularisation du dossier de
demande d'autorisation de construire**

Lorsque le dossier de la demande d'autorisation de construire présentera une ou plusieurs non-conformités avec les réglementations applicables², le bourgmestre demandera endéans un délai de deux mois au demandeur de réviser le dossier de la demande d'autorisation de construire.

A partir de la demande de révision du bourgmestre, le demandeur disposera de trois mois pour réviser le dossier de la demande et transmettre un dossier révisé par lettre recommandée avec avis de réception. A défaut d'avoir révisé le dossier endéans ce délai, le dossier sera clôturé.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 6 du Projet

L'article 6 du Projet modifie l'article 117 de la Loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel qui prévoit une amende pour les contrevenants aux dispositions de la Loi.

La modification proposée par le Projet se présente comme suit :

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

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

² Article 37 paragraphe 4 de la Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain :

« (4) Sans préjudice des paragraphes 1er à 3, tous travaux doivent être conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier « quartier existant » et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

L'autorisation de construire n'est accordée que si les travaux sont conformes respectivement au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », ou au plan ou projet d'aménagement particulier « quartier existant » et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. »

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

La Chambre de Commerce s'interroge sur cette modification, étant donné qu'il n'est désormais plus précisé à partir de quel moment doit être introduite « au plus tard » la demande auprès du ministre, précision d'autant plus importante que le contrevenant s'expose à des sanctions pénales en cas de manquement. La Chambre de Commerce propose dès lors que le texte soit complété, afin de voir préciser que la saisine du ministre doit intervenir avant une certaine échéance, ceci dans un souci de sécurité juridique.

Dans ce cadre, elle relève par ailleurs que c'est l'option qui a été choisie dans le même Projet, plus précisément à l'article 7 visant à modifier l'article 129 de la Loi relative au patrimoine culturel.

En effet, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, l'article 7 propose également de supprimer le bout de phrase « *au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir* » au sein l'article 129 de la Loi relative au patrimoine culturel.

En revanche, il est cette fois-ci proposé de rajouter la précision que :

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

La Chambre de Commerce est d'avis que cette disposition pourrait utilement compléter l'article 117 de la Loi relative au patrimoine culturel dans un objectif de sécurité juridique.

Concernant l'article 10 du Projet

L'article 10 du Projet entend notamment préciser à l'article 3 (3) de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie que : « *pour les constructions et aménagements exempts d'une permission de voirie (...), l'administré se conforme aux règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains* ».

La Chambre de Commerce estime que la formulation employée de « *règles d'application usuelles* » est plutôt vague, étant rappelé qu'un manquement à l'article 3 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie est passible de sanctions pénales³.

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

En outre, toujours dans le cadre des modifications prévues à l'article 10 du Projet, sont introduites de nouvelles dispositions suite à la mise en place de deux catégories de permissions de voirie.

Pour la demande de permission de voirie ordinaire, il est prévu que :

- en principe le ministre statuera dans un délai de 4 mois si le dossier est complet ;
- en cas de dossier incomplet ou non-conforme, le demandeur dispose d'un délai de 3 mois pour le compléter.

Pour la demande de permission de voirie directe :

La procédure reprend *mutatis mutandis* les mêmes étapes, à la différence que c'est l'administration des ponts et chaussées qui statuera directement sur la demande et que les délais différeront.

En effet, l'administration des ponts et chaussées devra quant à elle statuer dans un délai 3 mois sur base d'un dossier complet et l'intéressé disposera d'un délai de 2 mois pour compléter / ou réviser le dossier qui ne serait pas conforme.

La Chambre de Commerce constate ainsi une absence d'uniformisation en termes de délais relatifs aux permissions de voirie au sein du Projet, en fonction de l'autorité compétente saisie pour accorder

³ L'article 14 de la Loi relative aux permissions de voirie précise que « (1) Toute infraction aux dispositions des articles 3, 5, 6 et 8 de la présente loi, des règlements et des arrêtés pris en son exécution, est punie d'une amende de 251 à 12.000 euros »

l'autorisation, ce qui lui apparaît comme étant à rebours de la volonté de simplification et d'uniformisation à la base de ce Projet.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en considération de ses observations.

