

CdM/27/06/2025 25-021
N° dossier parl. : 8480

Projet de loi modifiant 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, la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Avis de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 23 janvier 2025, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour objectif d'instaurer une nouvelle procédure de déclaration de travaux et de demande d'autorisation pour certains types de travaux dans l'optique de préparer la généralisation prochaine du principe de « silence vaut accord ». Il prévoit également la digitalisation de certaines démarches et la mise en place de limites bagatellaires harmonisées pour certains types de travaux pour lesquels l'exigence d'une autorisation administrative sera supprimée.

Le projet de loi soumis pour avis à la Chambre des Métiers traduit la volonté du Gouvernement de respecter à la fois les engagements pris dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028 et les préconisations issues de la réunion nationale du logement, notamment celles du groupe de travail « simplification administrative ». En effet, le texte sous rubrique fixe dans une première phase des délais d'ordre non contraignants dans lesquels l'autorité compétente doit statuer sur les demandes d'autorisation. Dans un second temps, un projet de loi distinct prévu pour fin 2025 devrait remplacer ces délais par des délais contraignants au-delà desquels les autorisations seraient automatiquement réputées délivrées, instaurant donc définitivement le principe de « silence vaut accord ». Ce second texte devrait par ailleurs aller plus loin encore en matière de digitalisation des procédures. La Chambre des Métiers peut approuver cette approche en deux temps, au regard de l'envergure des changements nécessaires au sein des administrations communales.

Le projet de loi prévoit par ailleurs un délai de vérification de complétude des dossiers. Passé ce délai, l'administration ne pourra plus demander de pièces complémentaires ou refuser un dossier sur la base de son caractère incomplet. Dans la même logique, un délai de mise en conformité du dossier est donné aux demandeurs. Ce délai écoulé sans réaction de leur part, le dossier sera considéré comme clôturé.

Ces mesures concernent notamment les travaux effectués en territoire communal. Les autorisations délivrées par le Ministère de la Culture relatives aux travaux d'archéologie et au patrimoine culturel ainsi que celles délivrées dans le cadre des travaux d'accessibilité dans les lieux ouverts au public seront également soumises à ce régime selon des dispositions légèrement différentes évoquées ci-dessous. Les travaux de voirie seront eux aussi concernés par des dispositions similaires.

Dans cette optique, le présent projet de loi modifie ainsi quatre textes législatifs distincts.

Tout d'abord, certaines dispositions de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous les lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs sont modifiées. En effet, l'article 1^{er} du projet de loi introduit le principe de « silence vaut accord » vis-à-vis du conseil consultatif en accessibilité dont l'avis est demandé dans le contexte des demandes de dérogation ou d'emploi de solutions équivalentes dans le cadre des travaux liés à l'accessibilité, ce qui permet au ministre ayant la politique pour personnes handicapées dans ses attributions de statuer sur ces demandes même en cas d'absence de l'avis du conseil consultatif. Le ministre dispose ainsi d'un délai de 3 mois pour statuer sur de telles demandes et l'avis du conseil consultatif doit être rendu au ministre dans les 2 mois. De même, un délai de notification de dossier incomplet d'un mois est introduit. Passé ce délai, le dossier est considéré de jure comme complet. La disposition sous avis met également en place la digitalisation partielle des procédures en l'attente de l'introduction d'une signature électronique des actes administratifs, qui permettra de dématérialiser totalement le processus. La Chambre des Métiers salue toutes ces avancées qui permettent d'accélérer et de simplifier la mise en œuvre des démarches liées à ce type de travaux.

Le projet de loi vient ensuite modifier plusieurs dispositions de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel. L'article 4 du projet de loi limite à un mois le temps imparti au ministre ayant la culture dans ses attributions pour statuer sur une demande d'autorisation relative à des opérations archéologiques. Ce délai est introduit en prévision de l'instauration du principe de « silence vaut accord ». La Chambre des Métiers approuve cette approche qui permet de limiter la durée des démarches liées à ce type de travaux. Cependant, elle se demande s'il ne serait pas judicieux d'abandonner le principe même d'une demande en la matière en faveur d'une simple déclaration au ministre compétent.

La loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie subit également plusieurs modifications substantielles. En effet, l'article 8 du projet de loi crée deux catégories de permissions de voirie. D'une part, les permissions ordinaires délivrées par le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions et d'autre part, les permissions de voiries délivrées directement par l'administration des ponts et chaussées par délégation.

Un certain nombre de constructions et d'aménagements de voirie sont exemptés de demande de permission au profit d'une simple déclaration et d'autres travaux sont eux exemptés de déclaration. Ces dispositions de simplification administrative sont saluées

par la Chambre des Métiers. La liste des travaux concernés par les permissions directement délivrées par les ponts et chaussées, des travaux exemptés de demande de permission au profit d'une simple déclaration et des travaux exemptés de déclaration telle qu'elle est actuellement arrêtée dans le projet de règlement grand-ducal déterminant les constructions et aménagements soumis à une procédure allégée également transmis pour avis n'amène pas de remarque particulière de la part de la Chambre des Métiers. Le texte ne fera donc pas l'objet d'un avis séparé.

L'article 10, paragraphe 4 et 5 du projet de loi fixe des délais d'ordre respectivement pour les permissions ordinaires et les permissions directes de l'administration des ponts et chaussées. Ainsi, pour les permissions ordinaires, le ministre ayant les travaux publics dans ses attributions dispose d'un délai de quatre mois pour statuer sur une demande de permissions ordinaire. Un délai de deux mois est donné pour signaler les dossiers incomplets, passé lequel les dossiers seront considérés comme complets. Un délai de trois mois est donné aux demandeurs pour compléter les dossiers le cas échéant. Des délais similaires sont accordés de part et d'autre en cas de dossiers non conformes.

Les demandes à adresser directement à l'administration des ponts et chaussées suivent quant à elles la même procédure mais dans des délais réduits, justifiant ainsi la scission en deux catégories. La Chambre des Métiers salue l'ensemble de ces dispositions mais déplore que toutes ces procédures ne soient pas dématérialisées. Par ailleurs, elle se demande dans quelle mesure il serait possible de faire échoir la responsabilité de l'ensemble des demandes de permissions de voirie à l'administration des ponts et chaussées. En effet, cette dernière intervenant invariablement dans le cadre des demandes de permissions ordinaires par le biais de l'avis qu'elle doit rendre au ministre en vertu de ses compétences fixées par les dispositions de la loi modifiée du 3 août 2010 portant réorganisation de l'administration des ponts et chaussées, elle pourrait se charger de statuer directement sur l'ensemble des demandes. Une telle mesure permettrait d'accélérer les procédures en la matière et de décharger les services ministériels impliqués.

Enfin, le projet de loi 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 de loi sous avis relatives aux seuils bagatellaires pour les travaux de voirie, l'article 11 prévoit qu'un certain nombre de travaux en territoire communal soient exemptés d'une demande d'autorisation au profit d'une simple déclaration et que d'autres soient purement et simplement exemptés de la déclaration. La Chambre des Métiers salue là encore ces dispositions sur le principe. Elle estime que l'approche du Gouvernement est doublement efficace d'un point de vue de l'accélération de la réalisation des projets de construction en zone communale. En effet, d'une part, plus de travaux pourront être mis en œuvre sans procédures administratives lourdes ou par le biais de procédures allégées (déclarations). D'autre part, l'administration communale pourra se recentrer sur le traitement des demandes d'autorisations et donc rendre ses avis plus rapidement. La Chambre des Métiers estime cependant que l'efficacité de ces dispositions dépendra de la liste de travaux arrêtée dans le cadre du projet de règlement grand-ducal relatif aux travaux non soumis à une autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre. Elle renvoie à ce titre à l'avis séparé rendu concernant ce texte.

La Chambre des Métiers souhaite également signaler que de nombreuses entreprises, notamment de petite taille, rencontrent des difficultés face à la multiplication des modèles

de déclarations et de demandes d'autorisation. Elle préconise dans ce contexte la création de modèles uniques de déclaration et de demandes d'autorisation à l'échelle nationale afin d'assurer une meilleure lisibilité et une meilleure efficacité des procédures.

L'article 11 du projet de loi sous avis détermine par ailleurs la procédure de traitement des demandes d'autorisation déjà évoquée en fixant un délai d'ordre de quatre mois pour la gestion de ces demandes lorsqu'elles sont complètes, ainsi qu'un délai maximum d'un mois donné au bourgmestre pour contester une déclaration de travaux.

En outre, la Chambre des Métiers accueille positivement l'introduction de délais plus courts et les simplifications prévus dans le cadre spécifique des travaux d'installations d'énergies renouvelables. Le délai de demande de compléments dans le cadre des demandes relatives à ce type de travaux est en effet réduit à quarante-cinq jours si les installations concernées sont situées hors des zones d'accélération des énergies renouvelables et à trente jours pour les installations réalisées dans ces zones. De même, les nouvelles dispositions prévoient que les demandes relatives aux travaux de construction d'installations de pompes à chaleur de faible capacité (moins de 50 mégawatts), de pompes à chaleur géothermiques et d'équipements solaires d'une capacité de production supérieure à 100 kilowatts ne puissent pas faire l'objet d'une demande de mise en conformité et soient traitées dans des délais réduits lorsque ces dernières sont réputées complètes, respectivement dans un délai d'un mois pour les installations de pompes à chaleur de faible capacité et de trois mois pour les demandes relatives aux pompes à chaleur géothermiques et aux équipements d'énergie solaire. Pour les demandes de travaux relatives à des équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kilowatts, le délai de traitement des demandes complètes est réduit à un mois et l'absence de décision de la part du bourgmestre endéans le délai prévu vaut accord implicite. Par ailleurs, au même titre que pour les autres travaux d'installations d'énergie renouvelables mentionnés, les demandes ne peuvent pas faire l'objet d'une demande de mise en conformité de la part du bourgmestre.

Le projet de loi soumis à avis prépare donc l'introduction du principe de « silence vaut accord » au sein des différentes législations visées. Il permet par ailleurs une simplification substantielle des procédures liées à certains types de travaux et d'aménagements. La Chambre des Métiers prend par ailleurs note de la nécessité de laisser du temps aux administrations afin qu'elles puissent préparer la digitalisation des procédures ; mais elle reste convaincue que cette évolution est incontournable et salubre afin de garantir à terme une efficacité accrue des administrations publiques concernées.

Enfin, la Chambre des Métiers rappelle que la mesure n°18 proposée par le groupe de travail "simplification administrative" préconise une généralisation du principe de silence vaut accord à l'ensemble des autorisations individuelles du secteur de la construction. Elle souhaite ainsi voir ce principe généralisé aux autres types de demandes d'autorisation, par exemple les autorisations d'établissements classés ou encore les autorisations de construction en zone verte.

* * *

La Chambre des Métiers approuve le projet de loi lui soumis pour avis, sous réserve des commentaires qui précèdent.

Luxembourg, le 27 juin 2025

Pour la Chambre des Métiers

A stylized, handwritten signature in blue ink, consisting of a large 'W' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tom WIRION
Directeur Général

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, flowing 'O' and 'B' followed by 'ERWEIS'.

Tom OBERWEIS
Président