

N° 8369⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 19 juillet
2004 concernant l'aménagement communal et
le développement urbain

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(2.10.2024)

La Commission des Affaires intérieures se compose de : M. Marc Lies, Président-Rapporteur ; M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Schovic, M. Tom Weidig, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 29 mars 2024 par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'un texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un « check de durabilité – *Nohaltegkeetscheck* ».

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Affaires intérieures le 18 avril 2024.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises date du 6 mai 2024.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 29 mai 2024.

L'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics date du 18 juin 2024.

L'avis de la Chambre des Métiers date du 19 juin 2024.

Le Conseil d'État a émis son avis le 12 juillet 2024.

L'avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils date du 13 septembre 2024.

La Commission des Affaires intérieures a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures lors de sa réunion du 2 octobre 2024. Lors de cette même réunion, la commission a examiné les avis précités et a désigné son Président, Monsieur Marc Lies, Rapporteur du projet de loi.

La commission a adopté le présent rapport lors de la même réunion.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le « *Logementsdësch* » s'est réuni en date du 22 février 2024 afin de discuter des mesures à prendre pour remédier au ralentissement de l'activité dans le secteur immobilier. Dans ce contexte, le présent projet de loi vise à mettre en œuvre une simplification administrative permettant d'accélérer les procédures en matière d'urbanisme. La durée de validité initiale des autorisations de construire sera dès lors fixée à deux années au lieu d'une année. Le nouveau mécanisme permet à l'administré de disposer

d'un délai doublé par rapport à la législation existante pour entamer les travaux de manière significative. La notion « de manière significative » précise que le critère de travaux entrepris de manière significative est constitué par le premier acte d'exécution qui est posé sur le chantier, à condition que les travaux entamés soient d'une importance suffisante. Par la suite, les autorisations pourront être prolongées pour une durée maximale d'une année. La durée maximale, prorogation comprise, endéans laquelle un début des travaux doit avoir lieu, restera donc inchangée.

*

III. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Dans son avis du 6 mai 2024, le SYVICOL salue la mesure proposée par le projet de loi, qui permettra une simplification administrative au profit des communes.

*

IV. AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Dans son avis du 29 mai 2024, la Chambre de Commerce salue et approuve la mesure initiée par le projet de loi, mais regrette cependant que la prolongation soit seulement d'une année, et non de deux, ce qui aurait représenté un avantage plus important pour les entreprises du secteur immobilier. Ainsi, la Chambre de Commerce propose de prolonger l'autorisation initiale de construire de deux années, au lieu d'une année tel que prévu par la loi en projet, portant la durée totale de l'autorisation initiale à trois années, renouvelable d'une année maximum, portant la durée de validité totale à quatre années.

*

V. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

Dans son avis du 18 juin 2024, la CHFEP réitère sa position favorable par rapport à toute simplification administrative. Cependant, la CHFEP s'interroge quant à la simplification réelle de la mesure, sachant que la durée effective totale de la validité initiale des autorisations restera la même. En outre, la CHFEP donne à considérer que d'autres démarches administratives sont à entreprendre avant l'introduction d'une demande d'autorisation de construire (par exemple des contrôles de conformité au plan d'aménagement général, au plan d'aménagement particulier et aux règlements des communes sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, etc.). Ces procédures seraient lourdes et compliquées et devraient d'abord être simplifiées, voire supprimées. Quant à la date de départ du délai de validité des autorisations de construire, la CHFEP estime que la précision apportée par le texte du projet de loi est insuffisante.

*

VI. AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

Dans son avis du 19 juin 2024, la Chambre des Métiers salue la mesure proposée par le projet de loi en raison du fait qu'elle offre davantage de flexibilité aux titulaires pour organiser le début des travaux de construction. De plus, la Chambre des Métiers salue l'initiative du ministre des Affaires intérieures d'inviter les commissions consultatives des bâtisses à augmenter la fréquence de leurs réunions afin que les avis sur les dossiers de demandes d'autorisation de construire puissent être évacués plus rapidement.

*

VII. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État ne formule pas d'observation quant à l'extension du délai de validité des autorisations de construire. Cependant, la Haute Corporation aurait une préférence de modifier le libellé afin de faire courir le délai de péremption plutôt à partir de la date de la notification de l'autorisation à l'administré. À cette fin, le Conseil d'État propose une reformulation du point 1° de l'article unique du projet de loi.

*

VIII. AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET DES INGÉNIEURS-CONSEILS

Dans son avis du 13 septembre 2024, l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils approuve le projet de loi en général, mais regrette que la validité des autorisations de construction ne soit pas prolongée d'office de deux années.

*

IX. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation d'ordre légistique

La Commission décide de suivre le Conseil d'État pour l'observation d'ordre légistique formulée dans son avis du 12 juillet 2024.

Article unique

Outre l'extension à deux années du délai de validité des autorisations de construire, qui n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, l'article unique du projet de loi prévoit de modifier l'article 37, alinéa 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour y préciser que le délai de péremption y prévu court à compter de la date de l'autorisation.

Dans son avis du 12 juillet 2024, le Conseil d'État relève que, si cette solution présente l'avantage de fixer un cadre temporel clair, la jurisprudence a admis une série de correctifs, à savoir que le délai ne court pas ou se trouve suspendu lors d'un cas de force majeure¹, lorsque la nécessité de demander une autre autorisation retarde le début du chantier², lorsque le bénéficiaire de l'autorisation ne peut pas entamer les travaux en raison d'un recours³, lorsqu'un arrêté de fermeture du chantier a été pris⁴ ou encore en cas de notification tardive du permis⁵.

Estimant que les auteurs n'aient pas voulu, par la modification proposée, empêcher les juges d'appliquer ces correctifs dans les cas où il est avéré que le bénéficiaire a été empêché d'entamer les travaux dans le délai légal par des facteurs qui lui sont externes, le Conseil d'État « *aurait en tout état de cause une préférence à faire courir le délai de péremption plutôt à partir de la date de la notification de l'autorisation au bénéficiaire, ceci à l'instar d'autres dispositions prévues par la loi précitée du 19 juillet 2004* »⁶.

Selon les auteurs du projet de loi, il y a lieu d'entendre par notification le « *fait de porter à la connaissance d'une personne un fait, un acte ou un projet qui la concerne individuellement [...]* »⁷.

Une telle notification de l'autorisation de construire suppose que les autorités communales gardent la preuve juridique que l'autorisation de construire a été réceptionnée au bénéficiaire à telle date précise.

1 Tribunal administratif, 27 avril 2016 (36005).

2 *Ibid.*

3 Cour administrative, 13 décembre 2018 (41580C).

4 Tribunal administratif (Président), 25 mai 2012 (30590).

5 Tribunal administratif, 24 juin 2024 (46946), cette décision reste susceptible d'appel.

6 Avis du Conseil d'État, N° CE 61.812.

7 Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, 7ème édition, sub « Notification ».

Par conséquent, un tel envoi devrait se faire par voie de lettre recommandée avec accusé de réception.

Au vu du nombre important d'autorisations de construire qui sont délivrées, une telle notification générerait une charge administrative supplémentaire importante dans le chef des autorités communales et irait à l'encontre des efforts entrepris par le Gouvernement en matière de simplification administrative.

Étant donné que la procédure de délivrance des autorisations de construire sera de toute façon digitalisée, en principe⁸ au courant de cette législature, la Commission n'entend dès lors pas suivre la reformulation proposée par le Conseil d'État et propose d'adopter le libellé initial du projet de loi en question.

*

X. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8369 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Article unique. L'article 37, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est modifié comme suit :

- 1° À la première phrase, les termes « d'un an » sont remplacés par les termes « de deux années à partir de la date de l'autorisation » ;
- 2° La deuxième phrase est modifiée comme suit :
 - a) Les termes « deux prorogations » sont remplacés par les termes « une prorogation » ;
 - b) Le terme « chacune » est supprimé.

Luxembourg, le 2 octobre 2024

Le Président-Rapporteur,
Marc LIES

⁸ Les auteurs du projet de loi renvoient à cet égard au rapport du Groupe de travail en matière de simplification administrative, page 27.