

Commission des Affaires intérieures

Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2024

Ordre du jour :

Présentation de mesures dans le domaine du logement et de la simplification administrative en matière de construction

*

Présents : Mme Diane Adehm (en rempl. de Mme Nathalie Morgenthaler), M. Maurice Bauer (en rempl. de M. Laurent Mosar), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Gilles Baum, M. François Bausch, M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding, M. Mars Di Bartolomeo (en rempl. de M. Yves Cruchten), M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Max Hengel, Mme Paulette Lenert, M. Marc Lies, Mme Lydie Polfer, Mme Alexandra Schoos, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Marc Goergen, observateur délégué
M. Ben Polidori, observateur délégué

M. Dan Biancalana, Mme Claire Delcourt, M. Alex Donnersbach, M. Paul Galles, M. Christophe Hansen, Mme Françoise Kemp, Mme Mandy Minella, M. David Wagner, Mme Joëlle Welfring, membres de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

M. Ben Polidori, observateur délégué

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures
M. Claude Meisch, Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire
M. Serge Wilmes, Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

M. Frank Goeders, du ministère des Affaires intérieures

Mme Marie-Josée Vidal, Mme Andrée Gindt, du ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire

M. Charles Hurt, M. Gilles Biver, du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

M. Philippe Neven, M. Yann Flammang, M. Alexandre Camerlynck, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Luc Emering, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Barbara Agostino, M. Félix Eischen, M. Luc Emering, membres de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire

Mme Barbara Agostino, M. Jeff Boonen, M. Luc Emering, M. Jeff Engelen, M. Franz Fayot, M. Gusty Graas, membres de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission des Affaires intérieures

*

Présentation de mesures dans le domaine du logement et de la simplification administrative en matière de construction

Après quelques mots de bienvenue, Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures indique que la présentation sous rubrique s'inscrit dans le plan d'action gouvernemental pour la dynamisation de la création de logements en réduisant et en simplifiant les procédures dans le domaine de la construction.

M. François Bausch (déi gréng) tient à répéter ses critiques formulées au cours de la réunion du 20 juin 2024 de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire quant au fait que les ministres des Affaires intérieures, du Logement et de l'Aménagement du territoire ainsi que de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité ont présenté les mesures décidées par le Gouvernement dans le domaine du logement et de la simplification administrative en matière de construction en priorité à la presse, par le biais d'une conférence de presse ayant eu lieu le 19 juin 2024, et d'informer les Députés seulement à postériori.

Afin de rendre les discussions plus constructives, l'orateur propose de diviser la présentation en trois chapitres, en commençant par le chapitre sur les mesures de simplification administrative, suivi du chapitre sur la protection de la nature et enfin du chapitre sur le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable. Comme les Députés se sont déjà informés des mesures présentées dans la presse, il propose en outre que chacun des trois ministres se contente d'expliquer brièvement le contexte, puis de passer assez rapidement à l'échange de vues afin que tous les Députés aient la possibilité de poser des questions dans le cadre de l'heure et demie restante.

Mme Taina Bofferding (LSAP) se rallie aux propositions de M. Bausch.

Étant d'avis que la présentation figurant à l'ordre du jour constitue probablement un des sujets qui intéresse le plus le grand public, l'oratrice signale que les membres du groupe parlementaire LSAP déplorent que la présente réunion jointe ne soit pas retransmise en direct

sur le site Internet de la Chambre des Députés, une décision prise par la majorité des membres de la Commission des Affaires intérieures.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures commence la présentation en précisant qu'il se focalisera lors de son intervention sur les mesures les plus importantes qui concernent notamment les trois volets suivants :

- la simplification administrative dans le domaine des PAG¹ et PAP² ;
- l'introduction systématique du principe du « silence vaut accord » au niveau des autorisations individuelles ;
- la révision des normes, règlements et démarches applicables en matière de sécurité.

1. La simplification administrative dans le domaine des PAG et PAP

Une mesure clé parmi le paquet de 40 mesures de simplification administrative décidé par le Gouvernement constitue l'harmonisation des procédures d'adoption des PAG et PAP.

La procédure d'adoption du PAG fait actuellement preuve d'une complexité jugée excessive et démesurée en raison des multiples étapes prescrites par celle-ci par rapport à la plus-value apportée. À cela s'ajoute qu'il existe aujourd'hui des différences significatives entre les procédures d'adoption du PAG et celle du PAP. Ces divergences procédurales rendent toute procédure d'adoption parallèle des deux instruments inutilement complexes et augmentent significativement le risque d'erreurs procédurales pouvant être commises tant par les personnes publiques que privées.

Aujourd'hui, la procédure d'adoption d'un PAG commence par un vote dit « provisoire » suivi d'une approbation ministérielle. Le conseil communal se réunit pour le second vote à l'issue duquel le projet de modification ou de refonte du PAG est publié à la maison communale.

Les personnes ayant réclamé après le premier vote sont informées par lettre recommandée du sort réservé à leur réclamation. Elles disposent ensuite d'un délai de 15 jours à compter de cette notification pour envoyer une réclamation auprès du ministre des Affaires intérieures, si elles n'ont pas obtenu satisfaction par le conseil communal.

Le ministre des Affaires intérieures doit approuver toutes les refontes ou modifications de PAG.

¹ **Le plan d'aménagement général (PAG)** est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractères réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. L'objectif du plan d'aménagement général est la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la [loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain](#).

² Un **plan d'aménagement particulier (PAP)** couvre une partie du territoire communal, urbanisée ou destinée à être urbanisée en exécutant et précisant le PAG auquel il se rapporte, tout cela en respectant le mode de degré d'utilisation du sol y défini. Il définit un ensemble de prescriptions réglementaires d'ordre urbanistique dans le respect des objectifs de l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 (durabilité, développement harmonieux des quartiers, qualité de vie des habitants, etc...).

On distingue **deux types de PAP**, le PAP « nouveau quartier » (ci-après « PAP NQ ») et le PAP « quartier existant » (ci-après « PAP QE »).

- Le **PAP NQ** couvre une zone destinée à être urbanisée et propose un projet d'urbanisation concret et définit la forme de l'espace public, les lots constructibles ainsi que les constructions futures. Il doit comporter une partie écrite et une partie graphique ainsi qu'être accompagné d'un rapport justificatif ;
- Le **PAP QE** couvre quant à lui une zone entièrement viabilisée et définit les règles d'intégration des constructions en fonction des caractéristiques du tissu bâti existant. Il doit être élaboré à l'initiative de la commune et être adopté parallèlement au PAG lors de son premier établissement ainsi que comporter une partie écrite.

Dans le cadre de la procédure d'adoption du PAP, le collège échevinal soumet au vote du conseil communal le projet d'aménagement particulier avec l'avis d'une cellule d'évaluation ainsi que, le cas échéant, les observations et objections soumises. Si le projet de PAP est approuvé par le conseil communal, il est transmis au ministre des Affaires intérieures.

Contrairement à ce qui est prévu en matière de PAG, les personnes intéressées par un projet de PAP ne disposent actuellement pas d'un droit de réclamation auprès du ministre des Affaires intérieures, de sorte qu'ils ne peuvent introduire leurs objections et observations qu'auprès de la commune. Le Gouvernement prévoit dès lors d'introduire une telle faculté pour ces personnes visant ainsi à renforcer la participation citoyenne en matière d'urbanisme, tout en réduisant sensiblement les délais administratifs.

Partant, il est prévu d'harmoniser les deux procédures d'adoption précitées, ceci en alignant dans la mesure du possible toutes les étapes procédurales pouvant être regroupées. Ceci aura pour avantage non seulement un gain de temps significatif pour modifier un PAG, mais réduira aussi significativement le risque d'erreurs procédurales.

La création d'une procédure d'adoption unique pour les PAG et les PAP permettra, d'une part, de réduire le nombre de dossiers ainsi que leurs contenus à élaborer et, d'autre part, de réduire de moitié la durée des enquêtes publiques, les votes du conseil communal, les approbations ministérielles et finalement les publications ayant trait à l'entrée en vigueur du PAG et du PAP. De même, cette manière de procéder permettra de faciliter les démarches pour les administrés lors de l'introduction de leurs objections et observations à l'encontre d'un projet urbanistique. En effet, l'administré aura la faculté de faire parvenir ses observations à l'encontre du PAG et du PAP par la production d'un seul document écrit, ce qui va davantage dans le sens de la participation citoyenne en la matière.

Une autre mesure décidée par le Gouvernement est la synchronisation des procédures de PAP et d'évaluation des incidences environnementales (ci-après « EIE³ »). Lors de l'exécution des PAG et en particulier dans les zones destinées à être urbanisées d'une certaine envergure, les PAP NQ qui prévoient actuellement le scellement d'une surface comprise entre 2 et 10 hectares sont susceptibles – aux termes d'une évaluation au cas par cas – de devoir faire l'objet d'une EIE.

Le seuil de 2 hectares sera relevé de sorte que pour les PAP NQ prévoyant une surface scellée de moins de 4 hectares, aucune EIE ne sera requise.

Bien que ceci ait pour incidence une réduction des projets visés par une EIE, il n'en reste pas moins que l'élaboration d'une EIE et d'un PAP sont deux procédures qui ne sont généralement pas coordonnées entre elles, faute d'existence d'un cadre légal spécifique concordant ces deux procédures. Ce manque de coordination rend les procédures plus chronophages et sensiblement moins efficaces. Ainsi, pour permettre de condenser les procédures et de

³ **L'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)** a pour objectif d'identifier, de décrire et d'évaluer de manière transparente et objective à un stade précoce de la planification :

- Les effets environnementaux notables d'un projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, le patrimoine culturel ainsi que ;
- l'interaction de ces facteurs.

L'EIE est un instrument de premier choix pour appliquer le principe de précaution en matière environnementale. Le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement que le maître d'ouvrage doit présenter pour un projet doit comprendre une description des solutions de substitution raisonnables étudiées par le maître d'ouvrage qui sont pertinentes pour ce projet afin d'améliorer la qualité de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et de permettre l'intégration des aspects environnementaux à un stade précoce de la conception du projet (processus techniques de planification et de décision).

générer une meilleure sécurité juridique en ce qui concerne notamment la planification et la prise en compte des résultats de l'EIE au niveau du PAP, la procédure relative à l'EIE sera synchronisée avec la procédure d'adoption du PAP NQ.

Le Gouvernement juge également opportun d'instaurer une procédure d'adoption allégée pour les PAP NQ de moindre envergure (en l'occurrence moins de 20 ares), projets pour lesquels la procédure d'adoption classique des PAP est jugée excessive et, de surcroît, chronophage. Une telle procédure se distinguerait notamment de la procédure d'adoption « classique » par l'absence de confection d'un avis d'une commission spécialisée en matière d'urbanisme ainsi que par une réduction générale des étapes procédurales et des délais légaux respectifs.

Une autre mesure que l'orateur souhaite mettre en avant constitue l'extension de la mission de la plateforme de concertation pour les PAP. La plateforme de concertation en matière d'urbanisme a été instaurée auprès du ministère des Affaires intérieures pour remédier aux conséquences négatives résultant du fait que l'avis de la cellule d'évaluation lors de la procédure d'adoption des PAP NQ intervient seulement à un moment où l'élaboration du projet est en principe entièrement achevée et a déjà été soumise à une enquête publique.

Entretemps, la plateforme de concertation a su faire ses preuves et sert déjà aujourd'hui comme un « guichet unique d'urbanisme » et permet aux communes, ainsi qu'aux initiateurs de projets, de se faire conseiller en amont des procédures d'adoption.

Cette façon de procéder permet en effet de réunir toutes les administrations étatiques et communales concernées autour d'une table à un stade précoce de l'élaboration du projet pour éviter que le PAP NQ ne puisse pas être exécuté, faute d'autorisation de l'une ou de l'autre administration.

2. Introduction systématique du principe du « silence vaut accord » au niveau des autorisations individuelles

Dans l'optique d'accélérer et de simplifier la procédure de délivrance d'autorisations individuelles de construire, conformément au principe du « *once only* », l'introduction systématique du principe du « silence vaut accord » sera réalisée en deux phases.

Lors d'une première phase seront instaurées des limites bagatellaires, endéans desquelles l'exigence d'une autorisation sera supprimée, notamment en matière d'autorisation de construire. De simples procédures de notification aux autorités compétentes vont ainsi se substituer aux procédures de délivrance d'autorisations individuelles. Un groupe de travail sera chargé de l'identification des cas de figure pour lesquels aucune procédure d'autorisation étatique n'est requise. Selon l'orateur, de tels cas de figure pourraient être l'installation de panneaux photovoltaïques d'une surface ne dépassant pas 50 m² sur le toit d'un bâtiment ou le remplacement de vitres.

Dans ce contexte, l'orateur rappelle l'initiative du Gouvernement de prolonger la durée de validité initiale des autorisations de construire, qui est actuellement d'une année, à deux années, par le biais du projet de loi n° 8369⁴.

Parallèlement, seront introduits de manière systématique des délais légaux (appelés « délais d'ordre ») pour l'instruction des dossiers dans le cadre des procédures de délivrance des autorisations étatiques et communales en matière de construction, tant pour l'analyse de la complétude du dossier que pour la prise de décision même. Passé le délai relatif à l'analyse de la complétude du dossier et sans demande de la part de l'administration de compléter le

⁴ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

dossier, la demande sera considérée être complète. Il sera veillé dans ce contexte de prévoir un délai endéans lequel le demandeur de l'autorisation devra compléter le dossier. Dans ce contexte, l'orateur fait remarquer qu'il faut distinguer entre le délai d'ordre et le délai de rigueur.

Lors d'une seconde phase, il sera introduit, dans la mesure du possible, le principe du « silence vaut accord » pour toutes les autorisations individuelles de construire en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, c'est-à-dire pour les cas où ledit principe ne serait pas en contradiction avec la réglementation européenne. Afin d'identifier l'ensemble des domaines pour lesquels l'introduction dudit principe est juridiquement faisable et afin de clarifier les démarches administratives propices à l'application de ce principe, il sera instauré un groupe de travail représentant l'ensemble des ministères et administrations concernés.

3. Révision des normes, règlements et démarches applicables en matière de sécurité

Il y a lieu de noter qu'aujourd'hui, les différentes normes et réglementations à respecter en matière de sécurité sont dispersées dans divers textes. Il n'est pas rare que des incohérences et des contradictions apparaissent entre les dispositions applicables simultanément et les domaines de compétence des différentes autorités impliquées dans ce domaine.

Ainsi, en fonction du type de projet, le législateur a prévu comme autorité compétente l'Inspection du travail et des mines (ITM), pour d'autres projets le Service national de la sécurité dans la fonction publique (SNFP), tandis que certaines communes demandent encore l'avis du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) pour certains types de projets.

Vu la complexité croissante en termes de planification des projets, il est de plus en plus fréquent que, pour certaines constructions ou parties de constructions, plusieurs des acteurs précités soient impliqués dans la rédaction des avis et des décisions afférentes.

Afin de simplifier et d'accélérer sensiblement la transposition des normes en matière de sécurité dans les projets de construction, il est prévu d'intégrer le SNFP dans l'ITM.

En outre, toutes les normes applicables en matière de sécurité, qui relèvent actuellement de la compétence du SNFP, de l'ITM, du CGDIS, et du bourgmestre, seront revues et harmonisées. Dans ce contexte, il est essentiel d'analyser pour chaque norme, d'une part, si elle doit être maintenue et, d'autre part, si elle doit être revue de sorte qu'elle ne soit pas plus contraignante que nécessaire, compte tenu des évolutions en matière architecturale et technique.

Dans un esprit de « *single point of contact* », il est proposé d'instaurer également une commission sous la tutelle de l'ITM, qui regroupe notamment les représentants de cette dernière et du CGDIS. Cette commission formulera pour chaque projet qui tombe sous le champ d'application des prescriptions de l'ITM un avis concerté, qui servira, le cas échéant, de base pour la prise de décision de l'autorité compétente.

Échange de vues

- ❖ Se référant à l'annexe 1 intitulée « la simplification administrative en marche » de la présentation, M. Meris Sehovic (déi gréng) demande de plus amples explications sur les mesures suivantes :

Concernant la mesure 01 relative à l'harmonisation des procédures d'adoption des PAG et PAP, l'orateur s'interroge sur le déroulement concret de la procédure selon laquelle les personnes intéressées par un projet de PAP pourront introduire leurs objections et observations auprès du ministère des Affaires intérieures. Est-ce que la procédure de

réclamation auprès du ministère remplacera la procédure de réclamation existante auprès de la commune ?

Concernant la procédure d'adoption unique pour les PAG et PAP (mesure 02), l'orateur estime que, si une fusion des procédures en une procédure d'adoption unique permettait d'accélérer la réalisation et la densification des projets de développement urbain, une mise en œuvre efficace de cette mesure nécessiterait le recrutement de personnel supplémentaire de la part des administrations étatiques.

Concernant la révision de l'ensemble des PAG selon la « mouture 2011 » (mesure 02), l'orateur demande quel délai concret sera accordé aux communes pour procéder à une révision de leur PAG, jusqu'à ce que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sera complétée par une nouvelle disposition à cet effet.

Concernant la synchronisation des procédures de PAP et de EIE (mesure 04), l'orateur demande de plus amples détails quant à la mise en œuvre concrète de cette mesure, considérant que plusieurs administrations étatiques et communales sont concernées par ces procédures légales.

Concernant la démarche négociée pour les PAP de grande envergure (mesure 05), l'orateur s'interroge sur la mise en œuvre concrète de cette mesure, en citant la partie de phrase « [...] ensemble avec la commune et les acteurs étatiques concernés, convenir d'un commun accord d'une programmation détaillée dudit PAP NQ [...] ». Il en découle la question de la participation citoyenne en matière d'urbanisme et des moyens de réclamation des citoyens dans le cadre de cette nouvelle démarche.

Estimant que le système de compensation, qui est proposé pour les cas de figure où l'initiateur d'un PAP céderait des terrains à la commune afin d'y réaliser des équipements publics collectifs, s'inscrit dans le cadre de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'orateur demande quels seront les critères d'évaluation de cette compensation.

Concernant la procédure allégée pour les PAP de moindre envergure (mesure 06), l'orateur exprime son étonnement quant à l'annonce que le recours à une telle procédure allégée pourra être conditionné à une consultation obligatoire des communes de la plateforme de concertation en matière d'urbanisme du MAINT lors de l'élaboration du PAP NQ en amont de la procédure d'adoption. Il doute que cette approche permette de réduire la durée de la procédure légale par rapport à la procédure classique, étant donné qu'elle inciterait les communes à élaborer des PAP très détaillés dès le début de la procédure, ce qui entraînerait une perte de flexibilité pour les acteurs locaux.

Concernant l'introduction d'une zone spécifique du PAG pour les logements sis en zone verte (mesure 12), qui ne serait plus soumise aux dispositions de la zone verte, telles que prévues par la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles, l'orateur s'interroge sur la signification concrète de la partie de phrase « il sera veillé à ce qu'une densification légère en ces lieux soit admise [...] ». En outre, il demande s'il est envisagé d'instituer ce nouveau type de zone au niveau du PAG dans les zones vertes qui sont libres de constructions ou dans les zones vertes dans lesquelles se trouvent déjà des constructions existantes.

Concernant la révision du règlement sur les bâtisses des communes (mesure 13), l'orateur demande de plus amples précisions quant aux types de prescriptions visés dans le cadre du « règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, qui porte sur la solidité, la sécurité, la salubrité, la durabilité et la commodité des constructions et aménagements

extérieurs [...] ». Citant la phrase « afin de répondre, le cas échéant, à des spécificités communales, il sera permis aux communes de préciser et de compléter ponctuellement certaines règles [...] », l'orateur demande en outre quelles prescriptions concrètes du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites peuvent être complétées par les autorités locales et quels critères doivent être respectés à cet effet.

Estimant que la version révisée du règlement sur les bâtisses des communes sera contraignante pour l'ensemble des 100 communes, l'orateur s'interroge sur la mise en œuvre concrète de cette mesure, supposant que le Gouvernement n'envisage pas d'apporter des modifications au texte constitutionnel pour toucher au principe de l'autonomie communale.

Concernant l'introduction systématique du « silence vaut accord » au niveau des autorisations individuelles (mesure 14), l'orateur s'interroge sur le délai dans lequel ce principe sera introduit, sur l'impact de cette mesure sur les moyens de réclamation des citoyens ainsi que sur sa mise en œuvre concrète, qui nécessitera le recrutement de personnel supplémentaire au niveau de toutes les administrations impliquées dans le processus de délivrance d'autorisations de construire.

Il estime en outre que le Gouvernement prévoit d'instaurer des limites bagatellaires pour certains types de travaux ou de constructions pour lesquels les autorités locales n'exigent plus la demande d'une autorisation individuelle de construire dans la pratique. À cela s'ajoute, aux yeux de l'orateur, que l'instauration de telles limites risque d'augmenter le nombre de litiges, ce qui pourrait retarder davantage la finalisation des projets de construction.

Au sujet de l'harmonisation des procédures d'adoption des PAG et PAP, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures et le représentant du ministère des Affaires intérieures expliquent que l'objectif de cette mesure est d'aligner, dans la mesure du possible, toutes les étapes procédurales pouvant être regroupées.

Ainsi, il est prévu de compléter la procédure d'adoption actuelle des PAP en introduisant un mécanisme de réclamation supplémentaire auprès du ministre des Affaires intérieures. Par analogie à la procédure d'adoption des PAG, les personnes intéressées par un projet de PAP auront donc la possibilité de soumettre leurs objections et observations, dans une première phase, à la commune, puis, dans une deuxième phase, au ministre des Affaires intérieures et finalement, si elles n'ont toujours pas obtenu satisfaction, aux juridictions administratives.

En ce qui concerne la procédure d'adoption des PAG, les possibilités de réclamation restent inchangées. Le représentant du ministère des Affaires intérieures explique qu'aujourd'hui, l'élément qui rallonge la procédure d'adoption des PAG est, pendant la phase de recours auprès du ministre des Affaires intérieures, le grand nombre de réclamations qui doivent être avisées par la Commission d'aménagement. Dans ce contexte, il se peut que cette dernière sollicite le conseil communal concerné pour une prise de position. Afin de réduire les délais et de rendre plus efficiente la procédure d'adoption des PAG, il est prévu d'aligner celle-ci sur la procédure d'adoption des PAP, en supprimant l'étape procédurale régissant la demande de prise de position de la Commission d'aménagement auprès de la commune concernée. À l'avenir, la Commission d'aménagement contactera le conseil communal de manière informelle, en cas de besoin, pour obtenir sa prise de position.

La fusion des procédures actuelles en une procédure d'adoption unique permettra en outre de réduire le nombre de dossiers ainsi que leurs contenus à élaborer, d'une part, et de réduire de moitié la durée des enquêtes publiques, les votes du conseil communal, les

approbations ministérielles et finalement les publications ayant trait à l'entrée en vigueur du PAG et du PAP, d'autre part.

De même, cette manière de procéder permettra de faciliter les démarches pour les administrés lors de l'introduction de leurs objections et observations à l'encontre d'un projet urbanistique. En effet, l'administré aura la faculté de faire parvenir ses observations à l'encontre du PAG et du PAP par la production d'un seul document écrit, ce qui va davantage dans le sens de la participation citoyenne en la matière.

La mesure d'harmonisation des procédures d'adoption des PAG et PAP permettra dès lors non seulement d'économiser des ressources humaines auprès des administrations, mais aussi de faciliter les démarches en faveur des administrés.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures souligne que tous les moyens de recours existants des citoyens en matière de PAG et PAP restent en place, de sorte que les principes de l'État de droit sont respectés.

L'orateur partage l'avis que la mise en œuvre de certaines mesures nécessite le recrutement de personnel supplémentaire au niveau des administrations étatiques concernées, tout en soulignant que le ministère de la Digitalisation est également en train d'élaborer des solutions informatiques qui pourraient s'avérer bénéfiques à cette fin.

Rappelant qu'une accélération et une simplification des procédures en matière de délivrance d'autorisation de construire sont synonyme d'un meilleur service aux citoyens, l'orateur fait remarquer que le SYVICOL⁵ approuve le paquet de mesures décidé par le Gouvernement.

En ce qui concerne la révision de l'ensemble des PAG selon la « mouture 2011 », Monsieur le Ministre des Affaires intérieures indique que le délai accordé aux communes pour procéder à une révision de leur PAG sera d'un an.

Le représentant du ministère des Affaires intérieures poursuit en fournissant de plus amples explications concernant la synchronisation des procédures de PAP et de EIE.

L'élaboration d'une EIE et d'un PAP sont deux procédures qui ne sont généralement pas coordonnées entre elles, faute d'existence d'un cadre légal spécifique concordant ces deux procédures. Ce manque de coordination rend les procédures plus chronophages et sensiblement moins efficaces. Ainsi, pour permettre de condenser les procédures et de générer une meilleure sécurité juridique en ce qui concerne notamment la planification et la prise en compte des résultats de l'EIE au niveau du PAP, la procédure relative à l'EIE sera synchronisée avec la procédure d'adoption du PAP NQ.

De plus, en amont de cette procédure légale, il sera recouru à la plateforme de concertation auprès du ministère des Affaires intérieures, rassemblant notamment les représentants du ministère des Affaires intérieures, du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, des administrations communales, des bureaux d'études et des initiateurs de projets de PAP NQ afin d'aiguiller les planificateurs le plus tôt possible dans l'élaboration du projet.

En guise de réponse aux questions de M. Sehovic relatives à la démarche négociée pour les PAP de grande envergure, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures signale qu'un projet de loi, visant à encadrer légalement la participation citoyenne, est en cours d'élaboration au sein de son ministère.

⁵ Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises

Concernant les critères d'évaluation qui sont pris en compte dans le cadre du système de compensation, qui est proposé pour les cas de figure où l'initiateur d'un PAP céderait des terrains à la commune afin d'y réaliser des équipements publics collectifs (par exemple une école), le représentant du ministère des Affaires intérieures précise qu'un groupe de travail a été chargé d'élaborer un guide proposant aux initiateurs de tels projets ainsi qu'aux communes une démarche « type » pour l'élaboration de projets de PAP NQ de grande envergure. Cette démarche « type » consistera essentiellement en l'élaboration d'une méthodologie de travail concertée entre les acteurs concernés en amont des procédures d'adoption des PAP NQ, lors de laquelle les initiateurs desdits PAP pourraient, avec la commune et les acteurs étatiques concernés, convenir d'un commun accord d'une programmation détaillée dudit PAP NQ ainsi que des modifications à apporter, le cas échéant, au niveau du PAG. L'objectif consiste à clarifier dès le départ les besoins et attentes de tous les acteurs, notamment en matière de mixité des fonctions et de typologies de logements ainsi que d'équipements collectifs.

Le système de compensation permettra d'augmenter les densités de construction dans les nouveaux quartiers, tout en augmentant la qualité de vie des habitants et en évitant par ailleurs des conceptions urbanistiques qui ne tiennent qu'insuffisamment compte des besoins réels du terrain.

Concernant l'introduction d'une zone spécifique du PAG pour les logements sis en zone verte, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures précise que cette mesure vise les zones vertes dans lesquelles se trouvent déjà des constructions.

Quant aux remarques de M. Sehovic relatives à la révision du règlement sur les bâtisses des communes, l'orateur précise que cette mesure a été longuement discutée au sein d'un groupe de travail dont le SYVICOL a fait partie. L'objectif de cette mesure sera d'établir une réglementation au niveau national par le biais d'un règlement grand-ducal afin de garantir une harmonisation conséquente des règles de construction au niveau national, tout en permettant aux communes de préciser et de compléter ponctuellement certaines règles du règlement national sur les bâtisses, moyennant un règlement communal afin de répondre, le cas échéant, à des spécificités communales.

- ❖ Mme Paulette Lenert (LSAP) s'interroge d'abord sur le nombre de lois qui devront être adaptées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures présentées et sur les délais d'entrée en vigueur de ces dernières.

Quant à l'annonce qu'un nouveau règlement sur les bâtisses des communes sera établi par le biais d'un règlement grand-ducal, l'oratrice demande si Monsieur le Ministre des Affaires intérieures est d'avis qu'une telle approche est conforme par rapport à la Constitution, estimant qu'il serait probablement plus opportun d'introduire un tel règlement par le biais d'une loi.

Se référant à une remarque précédente de Monsieur le Ministre, l'oratrice demande des précisions sur la différence entre un « délai d'ordre » et un « délai de rigueur ». Elle demande en outre si l'introduction de délais d'ordre ainsi que du principe du « silence vaut accord » dans le cadre des procédures de délivrance des autorisations étatiques et communales en matière de construction est en phase avec le principe général de la procédure administrative non contentieuse⁶ (PANC) qui prévoit que le silence de l'administration face à une demande d'un citoyen vaut en principe le rejet de la demande.

⁶ Loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et son RGD d'exécution, règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes

L'oratrice souhaite encore savoir comment s'agencera la mesure 33 relative à la création d'un guichet unique d'assistance (PNU) pour les démarches administratives avec la mesure 35 qui prévoit la création d'un certificat de projet digital. Il en découle la question de la différence concrète entre la « feuille de route personnalisée » qui est établie pour le demandeur dans le cadre du projet en question et le « certificat de projet » qui consiste en une fiche, cadrant les formalités nécessaires au développement et à l'exécution d'un projet de construction.

Finalement, l'oratrice demande de plus amples explications concernant l'instauration d'un guichet unique digital pour l'introduction des demandes d'autorisation (mesure 36).

Renvoyant à la présentation intitulée « *Méi, a méi séier bauen* – la simplification administrative en marche et le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable » (annexée au présent procès-verbal), Monsieur le Ministre des Affaires intérieures fait remarquer que les délais prévisionnels de dépôt des différents projets de loi sont indiqués en note de bas de page.

En ce qui concerne la question de savoir si le choix d'établir un règlement sur les bâtisses des communes par le biais d'un règlement grand-ducal est conforme par rapport à la Constitution, l'orateur donne à considérer qu'un règlement sur les bâtisses peut être modifié sur base d'une décision communale.

Mme Paulette Lenert donne à considérer qu'une telle décision est assimilée à la loi.

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures indique que son ministère est parvenu à la conclusion qu'un règlement grand-ducal peut établir un tel règlement sur les bâtisses.

Le représentant du ministère des Affaires intérieures explique qu'il sera instauré une plateforme d'échange électronique spécifique sur MyGuichet, permettant pour un projet donné d'introduire toutes les autorisations individuelles requises afin de garantir un déroulement et un suivi efficaces et transparents des procédures de délivrance de ces autorisations.

À cela s'ajoute qu'il est proposé de créer une fonctionnalité permettant d'intégrer le relevé des autorisations individuelles requises et les données afférentes issues de la feuille de route fournie par la Plateforme Nationale « urbanisme » (PNU) ainsi que du certificat de projet digital, tels qu'illustrés ci-dessus. Ainsi, le maître d'ouvrage aura l'option soit de configurer lui-même au niveau de MyGuichet le relevé des autorisations requises pour un projet donné, soit de recourir aux outils précités, en l'occurrence en configurant sa démarche sur la PNU moyennant un questionnaire. Le maître d'ouvrage recevra toute autorisation, tout refus d'autorisation ou, le cas échéant, l'accord tacite ainsi que, si nécessaire, toute demande de compléter le dossier par le biais de MyGuichet. Finalement, le recours à cette voie électronique pour l'ensemble des procédures de délivrance des autorisations individuelles en la matière sera rendu obligatoire, ceci afin de garantir que cette mesure jugée particulièrement efficace en termes de simplification administrative puisse pleinement porter ses fruits.

Ceci permettra non seulement d'intégrer tous les flux procéduraux ainsi que les délais prévus par les textes légaux, mais aussi d'appliquer le principe du « *once only* » en omettant de demander à l'administré de fournir des données déjà en possession d'un ministère ou d'une administration.

- ❖ M. Alex Donnersbach (CSV) salue le paquet de mesures de simplification administrative décidé par le Gouvernement et estime que celui-ci aura un effet positif sur la création de logements.

Dans le cadre de l'instauration des limites bagatellaires, endéans desquelles l'exigence d'une autorisation de construire sera supprimée, l'orateur demande si les types de travaux visés par cette mesure seront définis dans une liste exhaustive ou plutôt dans une liste ouverte.

Compte tenu des explications précédentes relatives à l'harmonisation des procédures d'adoption des PAG et des PAP, l'orateur souhaite recevoir la confirmation que les communes conservent leur droit d'initiative en matière de modification ou d'adaptation des plans d'aménagement.

En outre, l'orateur s'interroge sur les conditions de participation des autorités locales à la plateforme de concertation pour les PAP.

En guise de réponse à la première question de M. Donnersbach, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures indique que les types de travaux seront définis dans une liste exhaustive, comme il s'agit de garantir une certaine sécurité juridique.

Il confirme que les communes conservent leur droit d'initiative en matière de modification ou d'adaptation des plans d'aménagement et recommande aux communes de participer à ladite plateforme de concertation, car cette dernière permet de réunir toutes les administrations étatiques et communales concernées autour d'une table à un stade précoce de l'élaboration du projet pour éviter que le PAP NQ ne puisse être exécuté, faute d'autorisation de l'une ou l'autre administration.

- ❖ Estimant qu'il existe actuellement encore une seule commune, à savoir la commune de Dahlheim, qui n'a pas encore entamé la procédure de révision de son PAG et considérant que le délai accordé aux communes pour procéder à une telle révision de leur PAG sera d'un an, Mme Taina Bofferding demande quelles seraient les conséquences pour ladite commune si, à l'issue de ces 12 mois, elle n'avait toujours pas entamé la procédure en question.

L'oratrice demande en outre de plus amples explications quant à la proposition d'introduire la typologie de logements aux fins de cohabitation dans le PAG (mesure 11), notamment des structures de cohabitation, communément appelées « *co-living* ».

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures indique que son ministère se concertera prochainement avec les responsables de la commune de Dalheim afin de trouver une solution qui leur permette de procéder à la révision dudit PAG.

Compte tenu de l'essor de la cohabitation dans des maisons unifamiliales et plurifamiliales, l'orateur estime que l'absence de législation permettant aux communes d'encadrer ce type de logement sur leur territoire pose des problèmes et génère notamment un manque de sécurité juridique.

Afin de soutenir, d'une part, le développement de la cohabitation et d'éviter, d'autre part, des densifications excessives, il est proposé de réviser ponctuellement l'instrument du PAG, permettant ainsi aux autorités communales d'encadrer cette nouvelle typologie de logement en autorisant une telle forme de logement à des endroits appropriés.

- ❖ M. Dan Biancalana (LSAP) salue l'annonce selon laquelle il est proposé d'instaurer également une commission sous la tutelle de l'ITM, dans un esprit de « *single point of contact* », qui formulera pour chaque projet qui tombe sous le champ d'application des prescriptions de l'ITM un avis concerté. Étant donné que les textes reprenant les différentes normes et réglementations en matière de sécurité fassent preuve

d'incohérences, voire de contradictions et que les champs de compétence des différentes autorités impliquées diffèrent, l'orateur s'interroge sur les normes concrètes sur lesquelles se basera la nouvelle commission dans ses avis. Est-ce qu'elle se basera plutôt sur les normes appliquées jusqu'à présent par l'ITM, ou bien sur celles de la Sécurité dans la fonction publique ou sur celles du CGDIS ?

Monsieur le Ministre des Affaires intérieures rend attentif à l'existence d'une Commission des normes. À part cela, l'orateur estime qu'il serait judicieux d'appliquer des normes qui sont compréhensibles et qui offrent en même temps une valeur ajoutée.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures propose de passer au deuxième chapitre sur la protection de la nature.

- ❖ Au vu du nombre de questions assez élevé qui ont été posées par les députés à Monsieur le Ministre des Affaires intérieures concernant le premier chapitre sur les mesures de simplification administrative et estimant que les députés auront également beaucoup de questions par rapport aux deux chapitres suivants, M. François Bausch propose que chacune des trois commissions parlementaires organise une réunion afin de discuter en détail d'éventuelles questions supplémentaires.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures prend note de la proposition de M. Bausch et donne ensuite la parole à Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité qui propose de renoncer à la présentation des mesures gouvernementales sur la protection de la nature pour passer immédiatement à l'échange de vues.

Échange de vues

- ❖ M. David Wagner (déi Lénk) s'interroge sur les raisons qui ont amené le Gouvernement à proposer l'abrogation du règlement grand-ducal du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes⁷ (mesure 31), compte tenu notamment de la nécessité de créer de nouvelles décharges pour répondre aux besoins résultant des nouveaux projets de construction. Il en découle également la question de savoir s'il existe des alternatives pour l'élimination des déchets inertes.

En outre, l'orateur demande de plus amples explications au sujet de la compensation de l'habitat de chasse en zone constructible (mesure 21).

Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité fait remarquer que la proposition d'abroger le règlement grand-ducal précité du 25 août 2021 repose sur une demande des différents acteurs du secteur concerné.

Étant donné qu'il existe d'autres législations régissant l'ouverture et l'exploitation d'une décharge, le règlement précité du 25 août 2021 est jugé à la fois trop contraignant et superfétatoire.

- ❖ Rendant attentif au fait que ledit règlement grand-ducal prévoit qu'« [...] il incombe à l'exploitant d'une décharge de déclarer les capacités restantes à l'Administration de l'environnement dans un délai d'un mois après chaque trimestre », Mme Joëlle Welfring (déi gréng) demande de quelle manière cette obligation d'information des exploitants vis-à-vis des instances étatiques compétentes sera garantie après l'abrogation du règlement.

⁷ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2021/08/25/a679/jo>

Un représentant du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité indique que l'obligation d'information des exploitants de décharges pour déchets inertes vis-à-vis de l'État luxembourgeois reste assurée.

Mme Joëlle Welfring conclut que, malgré l'abrogation du règlement grand-ducal du 25 août 2021, le respect de l'obligation d'information de la part des exploitants est assuré par une pratique d'autorisation.

Un représentant du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité répond par l'affirmative.

Mme Joëlle Welfring souhaite savoir comment sera assurée la répartition géographique des décharges pour déchets inertes, suite à l'abrogation du règlement grand-ducal du 25 août 2021, afin d'éviter une trop grande concentration de telles décharges dans une région donnée.

Un représentant du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité fait remarquer qu'il est néanmoins un fait que le centre et le sud du pays ont davantage besoin de décharges que le nord du pays. L'abrogation du règlement grand-ducal précité repose sur l'idée de se donner davantage de flexibilité dans la recherche de nouveaux emplacements pour de telles décharges.

Un autre représentant du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité ajoute qu'il existe à l'heure actuelle une obligation légale en vertu de laquelle les sites de décharge pour déchets inertes doivent être choisis de manière à être le plus proche possible des chantiers de construction. Même si cette disposition n'est pas toujours applicable dans la pratique, il convient de trouver des sites qui permettent de réduire la distance entre les chantiers de construction et les décharges, étant donné que cette dernière a un impact sur le trafic routier, la sécurité routière ainsi que sur les coûts de réalisation des projets de construction.

En réponse à la question de M. Wagner relative à la compensation de l'habitat de chasse en zone constructible, Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité explique qu'aujourd'hui plus d'un quart des éco-points comptabilisés à la suite d'une destruction d'habitats d'espèces d'intérêt communautaire, sont dus à la présence d'espèces à large rayon d'action, telles que notamment le Milan royal, la Sérotine commune ainsi que certaines espèces de chauves-souris.

Ainsi, il est envisagé de supprimer la nécessité de réaliser des études de terrain et des mesures compensatoires par rapport à l'habitat de chasse des espèces à large rayon d'action pour des projets sis en zone constructible et de compenser une fois pour toutes les habitats de chasse de ces espèces pour les projets précités sur les terrains domaniaux sis en zone verte, notamment par des stipulations figurant dans les baux de fermage interdisant l'application de pesticides. Dans ce contexte, un système dérogatoire, tel que mis en place actuellement et visant les terrains à haute valeur économique, sera établi. La disponibilité de ces terrains est évaluée actuellement à environ 1 500 hectares.

En outre, les plans d'action « espèce » pour ces espèces à large rayon d'action sur les terrains domaniaux ciblés seront réalisés et mis en œuvre en prévoyant des structures ou moyens spécifiques, telles que des zones refuges. De surcroît, des surfaces sous exploitation organique ou biologique ainsi que celles sous contrat « biodiversité » seront augmentées annuellement de 200 hectares pendant les 5 années à venir.

- ❖ Mme Claire Delcourt (LSAP) demande si les autorités publiques compétentes procèdent à un « *monitoring* » afin de déterminer si les mesures compensatoires concernant les

habitats de chasse des espèces entraînent effectivement une relocalisation de ces dernières.

Un représentant du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité répond par l'affirmative.

- ❖ Mme Joëlle Welfring s'interroge sur la mesure 19 intitulée « dérogations pour les espèces protégées au niveau national » visant à supprimer la réalisation de mesures d'atténuation anticipées, dites « mesures CEF, pour les espèces protégées au niveau national pour l'ensemble des projets de construction prévus à l'intérieur du périmètre constructible ». Faisant remarquer que la liste des espèces protégées au niveau national a été récemment mise à jour, l'oratrice demande si la réalisation de mesures CEF sera supprimée pour l'ensemble des espèces figurant sur cette liste.

En outre, l'oratrice demande de plus amples explications sur l'introduction de l'approche « *Natur auf Zeit* » pour certains biotopes en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (mesure 23), qui vise notamment à supprimer le statut de protection de tels biotopes « susceptibles de se développer promptement ». À ses yeux, la mise en œuvre de cette mesure sera difficile, étant donné que les propriétaires de terrains constructibles auront probablement, soit des difficultés à reconnaître ces biotopes, soit tenteront d'empêcher l'émergence de tels éléments verts sur leurs terrains.

Dans le contexte de la mesure 24 relative à la présence d'espèces protégées dans le cadre de l'approche « *Natur auf Zeit* », l'oratrice s'interroge sur la définition de « couverts boisés » par lesquels la réalisation de mesures CEF pourra être compensée à l'intérieur du périmètre urbanisé et estime en outre que de tels couverts boisés ne pourront pas garantir la fonctionnalité écologique de toutes les espèces.

Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité souligne que la mesure 19 précitée ne vise pas à supprimer la réalisation de mesures CEF pour les espèces protégées au niveau national, mais « l'obligation de disposer des terrains nécessaires » pour la réalisation de ces mesures d'atténuation anticipées.

Cependant, il est prévu que l'État et les communes assurent, dans la mesure du possible, des relocalisations pour certains spécimens d'espèces protégées au niveau national, voire réalisent des mesures compensatoires appropriées assurant l'état de conservation pour les espèces protégées au niveau national.

Estimant que le terme « couvert boisé » peut être traduit en luxembourgeois par le mot « *Bamprabbeli* », l'orateur fait savoir que les différents types de verdure qui pourraient être considérés comme éléments d'un couvert boisé doivent encore être définis. Pour les espèces dont il s'avère que la fonctionnalité écologique ne peut pas être garantie par l'implantation d'un couvert boisé, la réalisation de mesures CEF restera nécessaire.

Faisant remarquer qu'il sera 11:30 heures dans quelques minutes, Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures propose de donner brièvement la parole à Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire pour le troisième chapitre de la présentation et de poursuivre les discussions y relatives lors d'une prochaine réunion de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire.

L'orateur ajoute que les députés auront encore l'occasion de poser des questions supplémentaires sur les mesures présentées lors des prochaines réunions de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

- ❖ M. François Bausch exprime son mécontentement par rapport à cette proposition, estimant que les députés n'auront ainsi plus la possibilité de réagir à la présentation de Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire et propose de poursuivre les discussions jusqu'à midi.

Renvoyant à une décision de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures explique que les commissions parlementaires sont tenues à respecter leur plage fixe.

M. François Bausch estime que ladite décision de la Conférence des Présidents n'oblige pas les commissions parlementaires à terminer leurs réunions après 90 minutes.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures accorde la parole à Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire.

Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire explique qu'une première mesure concernant son ministère représente la création d'un concept de « zone expérimentale » pouvant être mise en œuvre via un POS⁸. Dans une telle zone expérimentale, les projets de construction destinés à l'usage commun (par exemple des écoles et des logements abordables) pourraient également déroger à certaines dispositions légales, à condition qu'ils répondent à un standard de qualité urbanistique élevé et présentent un caractère innovant. Une telle approche faciliterait notamment le développement des friches industrielles. Comme celles-ci ne peuvent être délimitées que par un POS, les autorités étatiques décideront des dérogations à accorder dans une telle zone d'expérimentation.

Une deuxième mesure constitue le renforcement de la Cellule de facilitation urbanisme et environnement (CFUE) qui a pour objectif de faciliter les démarches administratives en rapport avec les procédures d'autorisation instituées au niveau de l'État par les principaux lois et règlements en matière d'urbanisme et d'environnement.

Afin de renforcer davantage la prévisibilité et la sécurité juridique lors de la planification des projets de développement urbain susmentionnés, il est prévu de formaliser davantage l'analyse que la CFUE effectue lors du cadrage préalable.

Dès lors, l'initiateur d'un projet se verra offert, à sa demande, un « certificat de projet » qui consiste en une fiche cadrant les formalités nécessaires au développement et à l'exécution d'un projet, à l'instar de la feuille de route précitée. Le but ultime est de guider le porteur de projet à travers les formalités à prévoir afin d'optimiser l'efficacité du processus de planification.

À part cela, le Gouvernement a décidé des mesures visant à promouvoir le logement abordable dans une approche « partenariat public-privé » (PPP) qui prévoient notamment :

- la réalisation de projets pilotes sur terrains privés ;
- la réalisation de projets pilotes sur terrains privés pour logements dédiés aux salariés ;
- la réalisation de projets pilotes sur terrains publics ;
- l'adaptation des procédures relatives à l'acquisition de logements en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par l'État.

⁸ **Le plan d'occupation du sol (POS)** est un instrument d'aménagement du territoire rendu obligatoire par règlement grand-ducal et contenant un ensemble de prescriptions écrites et graphiques. Il délimite au niveau d'une ou de plusieurs communes une partie déterminée du territoire national qu'il divise en une ou plusieurs zones dont il arrête le mode d'utilisation du sol et dont il précise et exécute le cas échéant le mode d'utilisation du sol.

En octobre 2023, le Gouvernement a en outre lancé un programme d'acquisition VEFA. L'orateur tient à préciser que l'objectif ultime de ce programme n'est pas d'agrandir le parc immobilier de l'État au détriment des activités des promoteurs publics, mais de mobiliser davantage de logements abordables locatifs.

Pour les projets pilotes qui sont réalisés sur des terrains privés, les modalités telles que la durée de location et le montant du loyer seront fixées dans une convention entre le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire, le propriétaire/développeur et le bailleur social (par exemple le Fonds du Logement). Le propriétaire/développeur loue les logements, sur lesquels l'État aura un droit de préemption, au bailleur social pour une durée à déterminer, qui est de 20 ans au minimum.

L'orateur estime que la réalisation de projets pilotes sur terrains privés pour logements dédiés aux salariés constitue une opportunité intéressante pour les employeurs qui ont un besoin de loger leurs salariés. La réalisation de logements pour salariés peut se faire dans le cadre de la loi du 7 août 2023 sur le logement abordable.

M. François Bausch exige qu'il soit acté dans le procès-verbal de la présente réunion que la sensibilité politique déi gréng n'est pas d'accord et proteste contre l'approche proposée par Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures. Il ajoute que les députés de la sensibilité politique déi gréng ont renoncé à quitter la réunion uniquement par respect envers le Parlement.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures souligne que la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés a récemment adressé une note⁹ aux présidents des commissions parlementaires dans laquelle elle soulève qu'« [...] il y a lieu de limiter la durée des réunions à une heure et demie afin qu'elles ne débordent pas sur la page fixe d'une autre commission parlementaire. » et qu'elle conseille « de ce fait aux présidents des commissions parlementaires d'adapter l'ordre du jour des réunions à la durée maximale des plages fixes pour éviter ainsi de dépasser le créneau horaire de leur plage fixe ».

Faisant remarquer que certains députés souhaitent encore se préparer et déjeuner avant de participer à la réunion de la Commission de la Fonction publique, qui se tient aujourd'hui à 13:00 heures, M. David Wagner estime qu'il serait opportun de clôturer la présente réunion jointe et d'organiser prochainement une réunion de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire au cours de laquelle les discussions avec Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire pourraient se poursuivre.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures partage l'avis de M. Wagner.

M. François Bausch exprime son mécontentement par rapport au fait qu'en tant que membre de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire, il a dû attendre une heure et demie sans avoir eu l'occasion de prendre la parole afin de pouvoir réagir par rapport aux mesures décidées par le Gouvernement et tombant dans la compétence de Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire.

Monsieur le Président de la Commission des Affaires intérieures prend note des remarques de M. Bausch et invite Monsieur le Président de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire d'organiser une réunion lors de laquelle les députés auront

⁹ L'orateur se réfère à la note du 14 juin 2024 de la Conférence des Présidents.

l'occasion de poser leurs questions à Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : - Présentation intitulée « *Méi, a méi séier bauen* – la simplification administrative en marche et le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable »

- Annexes à la présentation :

- Annexe 1 intitulée « la simplification administrative en marche »
- Annexe 2 intitulée « le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable »

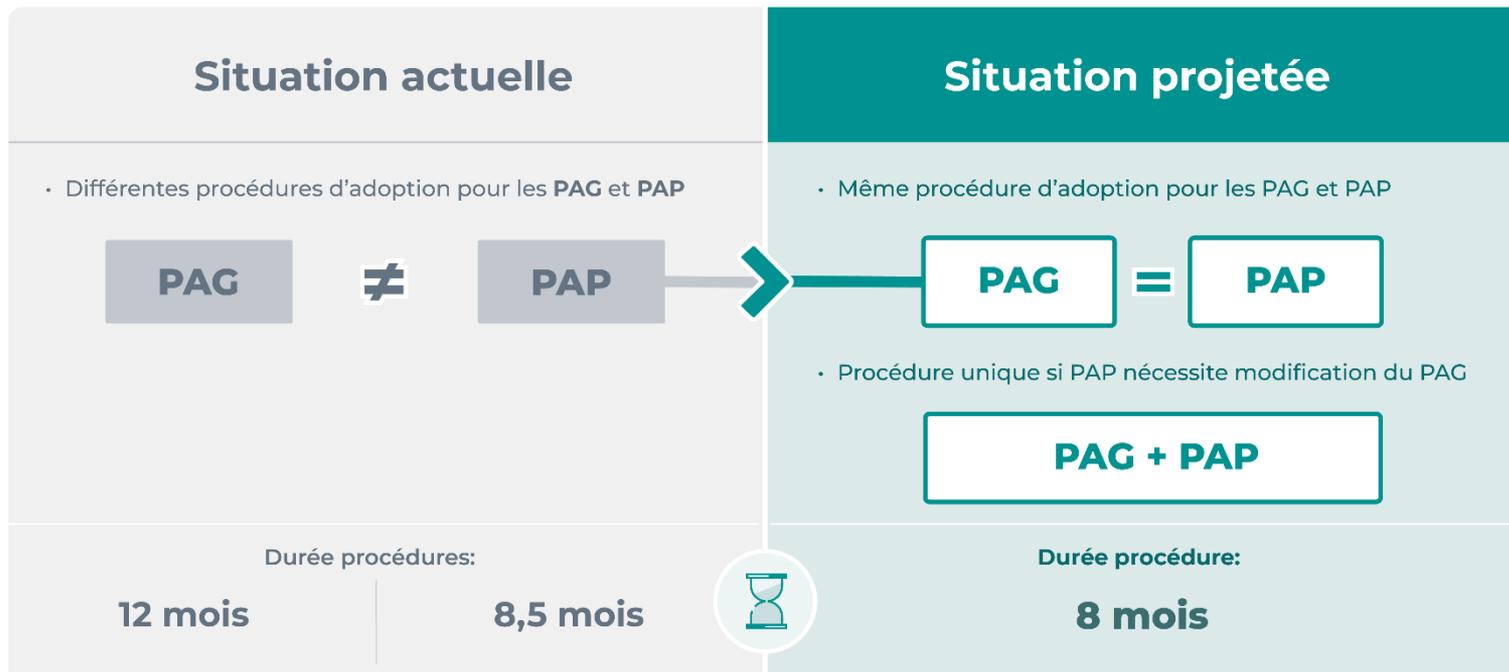
MÉI, A MÉI SÉIER BAUEN

la simplification administrative en marche et
le nouveau partenariat public-privé pour le logement abordable



1. Simplification administrative

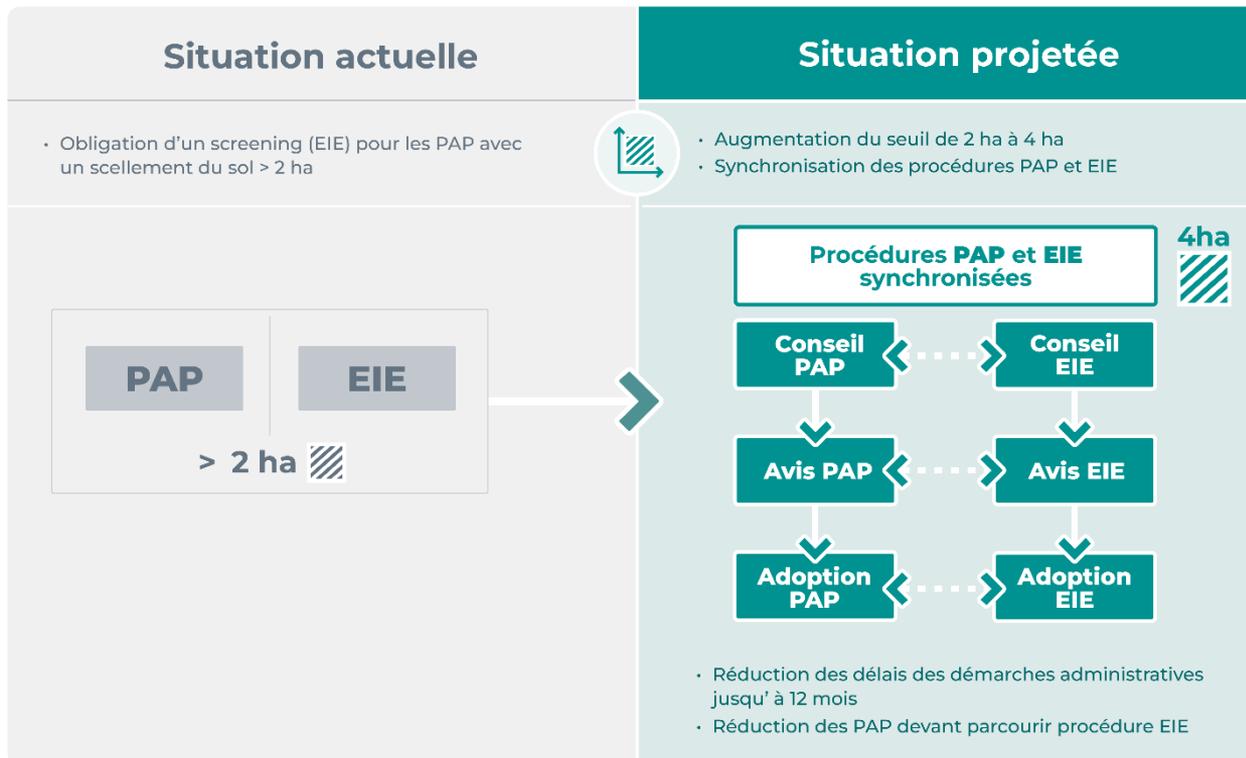




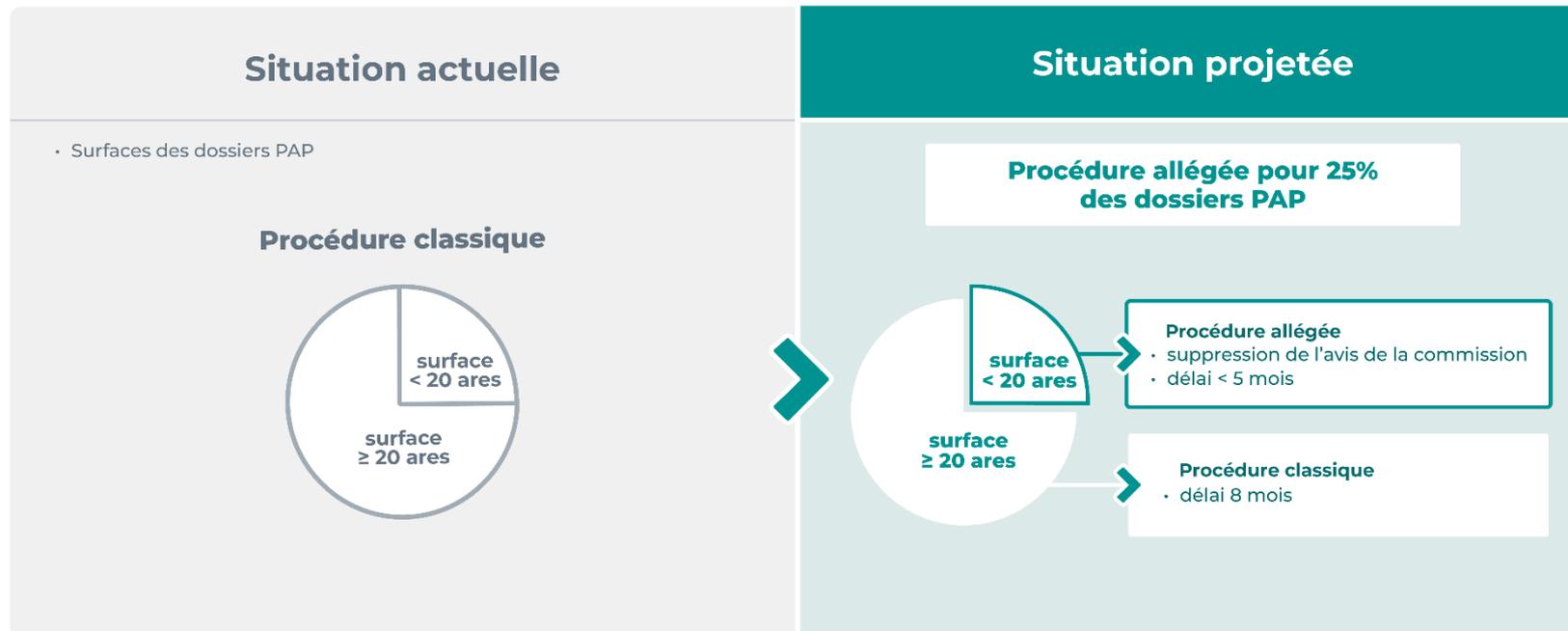
PAG Plan d'aménagement général **PAP** Plan d'aménagement particulier

Dépôt du projet de loi : fin 2025

mesure 1 et mesure 2



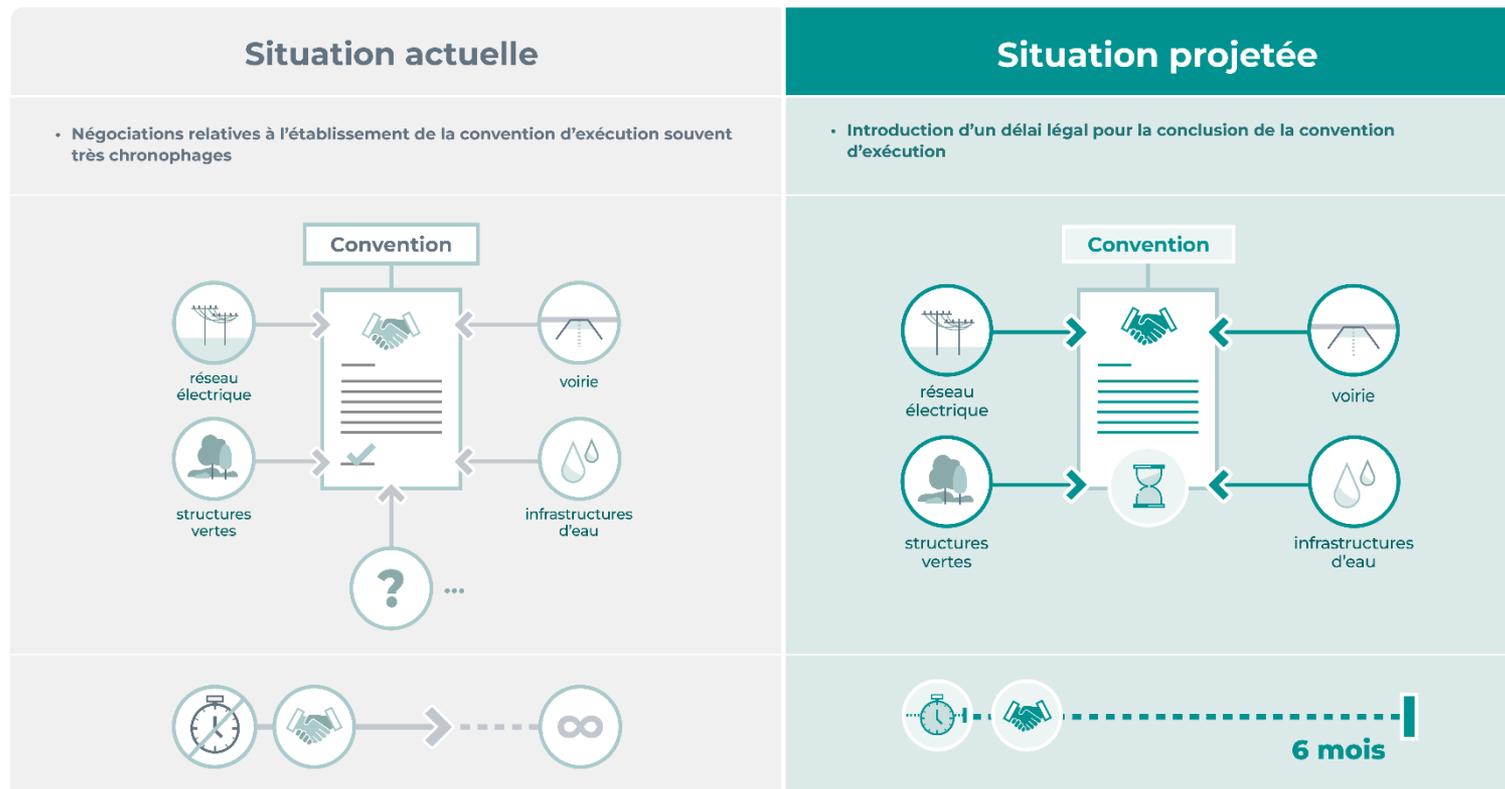
PAP Plan d'aménagement particulier EIE Evaluation des incidences sur l'environnement

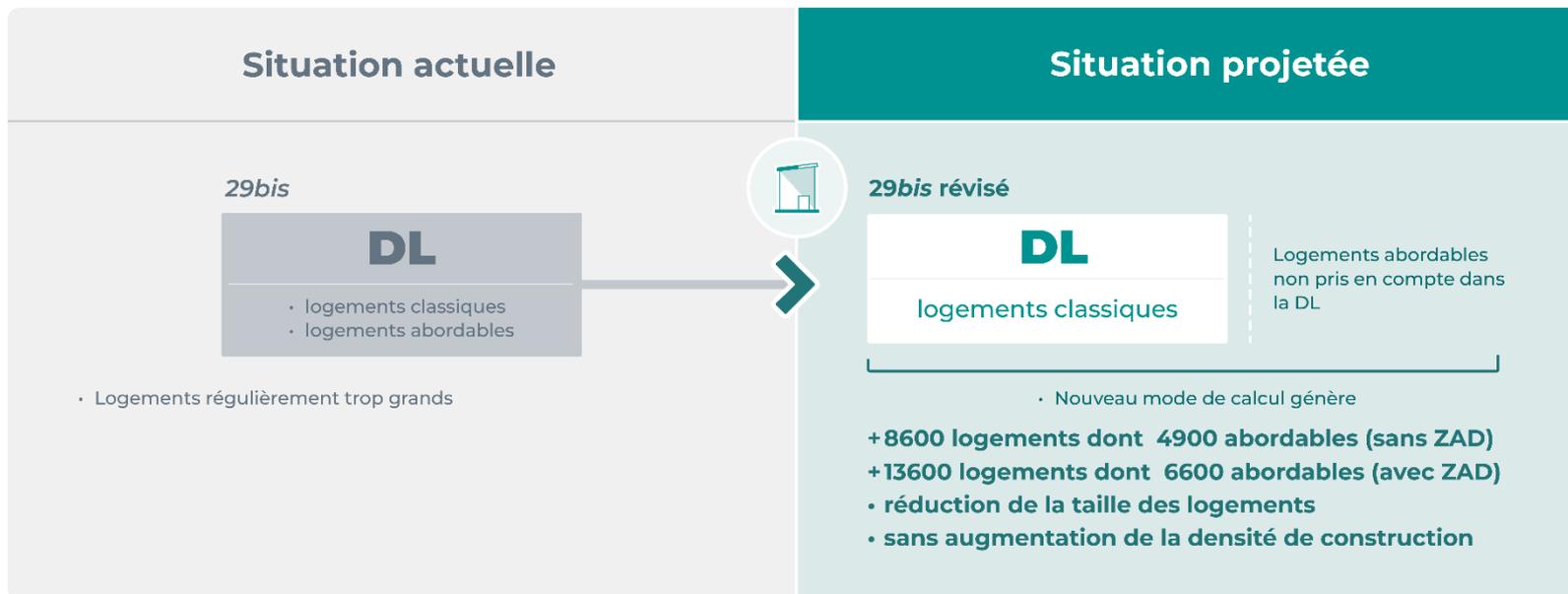


PAP Plan d'aménagement particulier

Dépôt du projet de loi : 2025

mesure 6





DL Densité de logement ZAD Zone d'aménagement différé

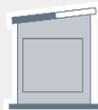
Dépôt du projet de loi : fin 2024

mesure 9



Typologies actuelles

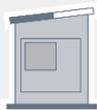
- Co-living / cohabitation / chambres imeublées ... réglementés uniquement en matière de sécurité, salubrité, commodité et de bail à loyer



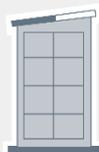
unifamiliale



bifamiliale



logement intégré



plurifamiliale



Nouvelles formes de co-living

- **Introduction de la typologie de logements** ayant trait au co-living au niveau du PAG, en vue de faire face aux nouveaux modes de vie



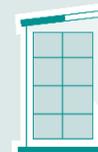
unifamiliale



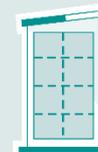
bifamiliale



logement intégré



plurifamiliale



co-living



Situation actuelle

- 100 RBVS communaux différents



- Délais de familiarisation excessifs pour les acteurs du secteur de la construction

Situation projetée

- 1 RBVS national

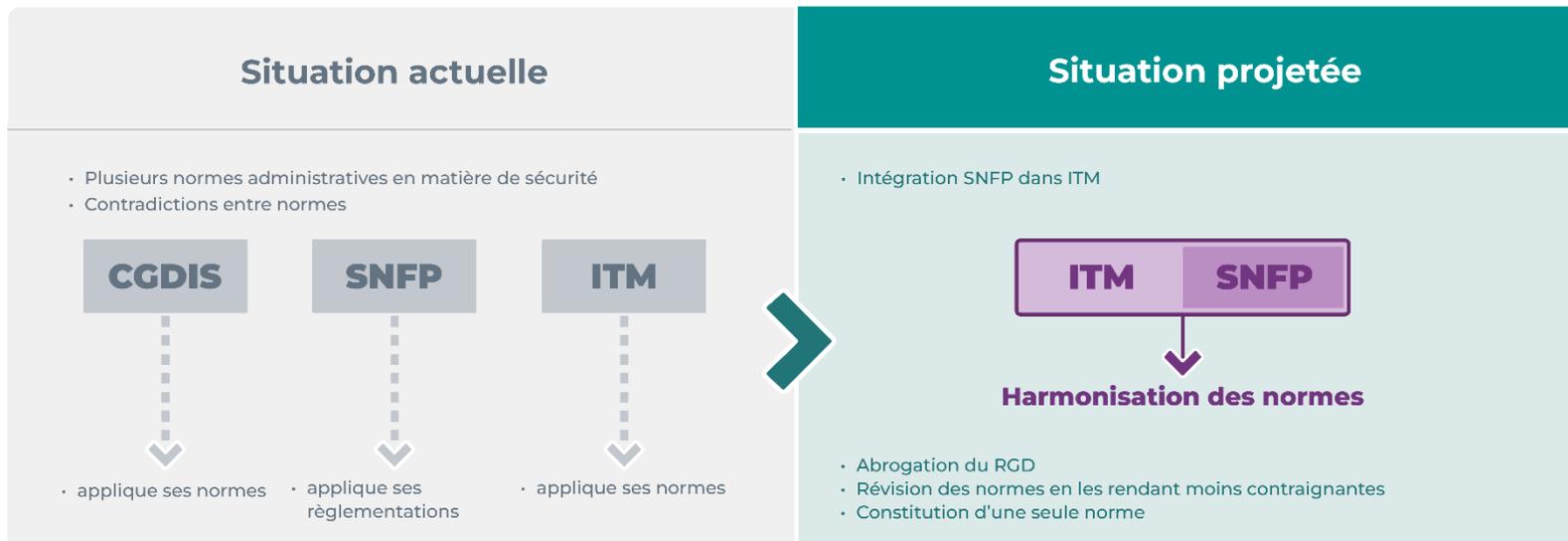


- Réduction des délais de conception des projets de construction et réduction des non-conformités

RBVS Règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites

Dépôt du règlement grand-ducal : fin 2025

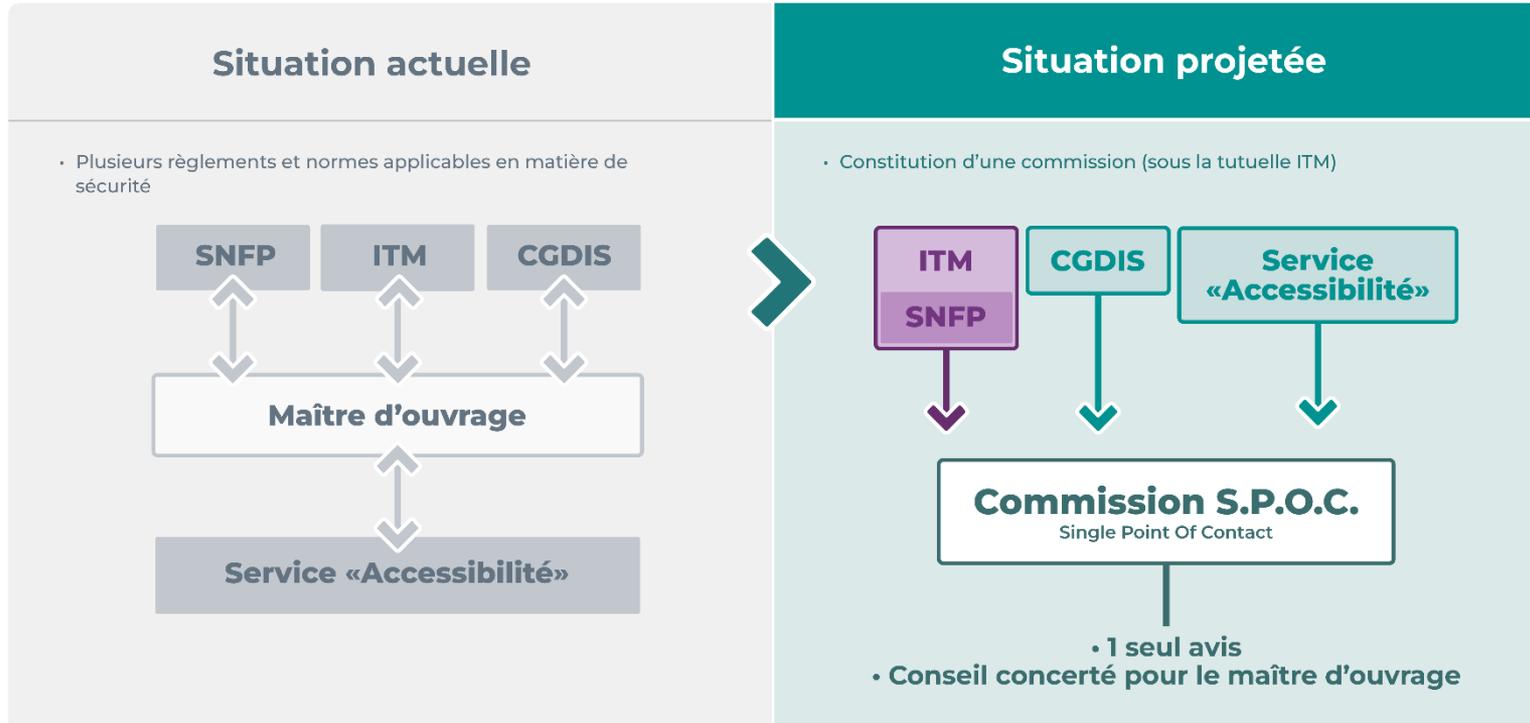
mesure 13



CGDIS Corps grand-ducal d'incendie et de secours **SNFP** Service national de la sécurité dans la fonction publique **ITM** Inspection du travail et des mines **RGD** Règlement grand-ducal

Dépôt du projet de loi : fin 2025

mesure 17



SNFP Service national de la sécurité dans la fonction publique ITM Inspection du travail et des mines CGDIS Corps grand-ducal d'incendie et de secours

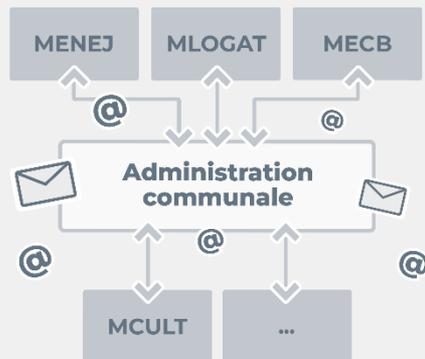
Dépôt du projet de loi : fin 2025

mesure 17



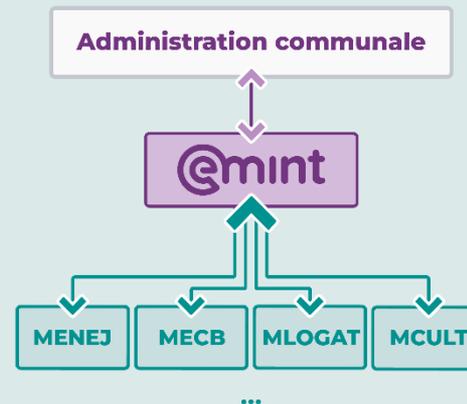
Situation actuelle

- Attribution des subsides aux communes par l'État selon des règles hétérogènes et parfois non-transparentes, ce qui engendre un manque de prévisibilité



Situation projetée

- Création d'un système de subventionnement interministériel digital



MENEJ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse **MLOGAT** Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire **MECB** Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité **MCULT** Ministère de la Culture



Nouvelle «zone expérimentale»



Cette zone est désignée dans le cadre d'un Plan d'occupation du sol (P.O.S);

Elle ne prévaut que pour des projets d'utilité publique, comme p.ex. des écoles, des logements abordables, ou des projets de régénération urbaine et de reconversion de friches industrielles. Ces types de projets pourront déroger à certaines dispositions légales et réglementaires, si et seulement s'il font preuve d'une haute qualité urbanistique et d'un caractère innovant*

* en termes de sécurité, de salubrité, de commodité, d'accessibilité, de protection de l'environnement et de qualité de vie

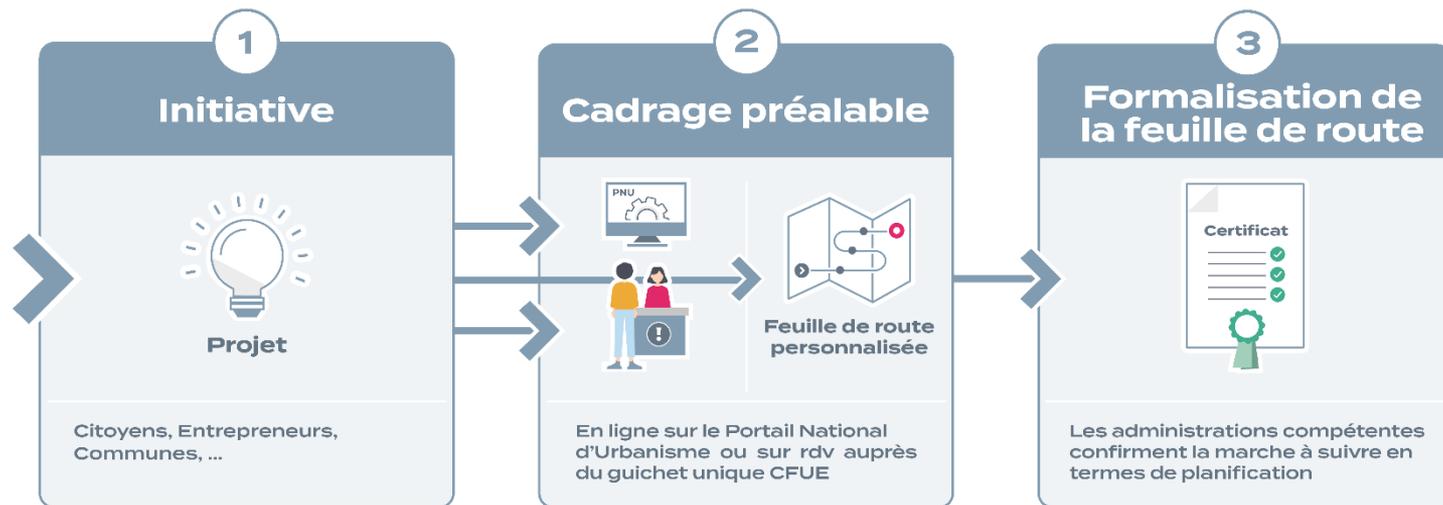
POS Plan d'occupation du sol

Dépôt du projet de loi: 2025

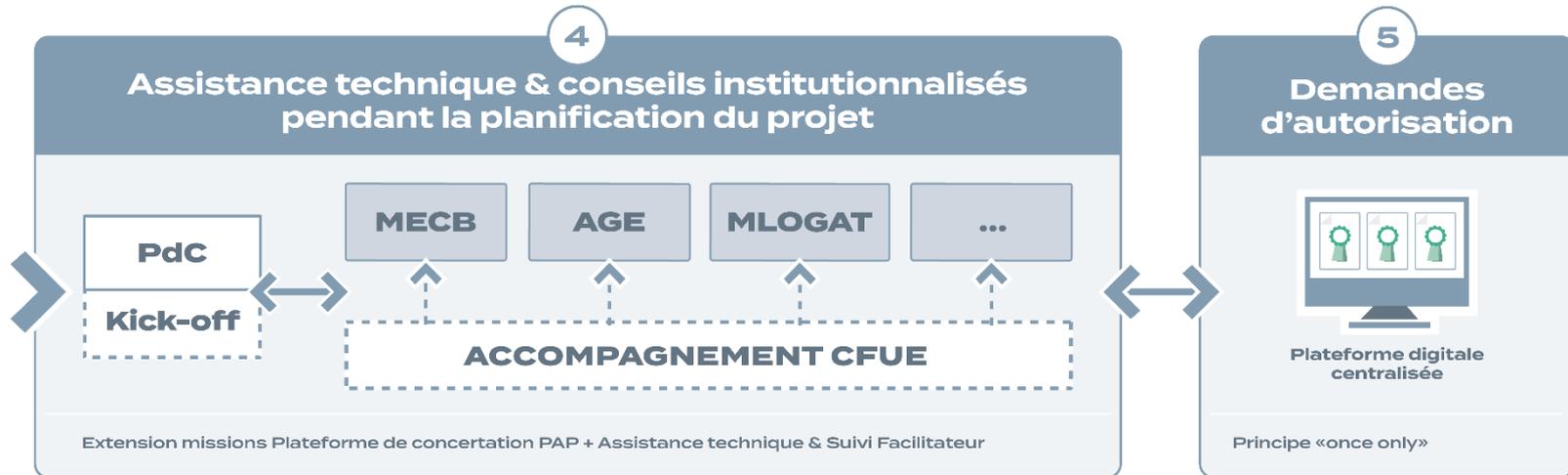
mesure 40

2. Optimisation du conseil aux maîtres d'ouvrage

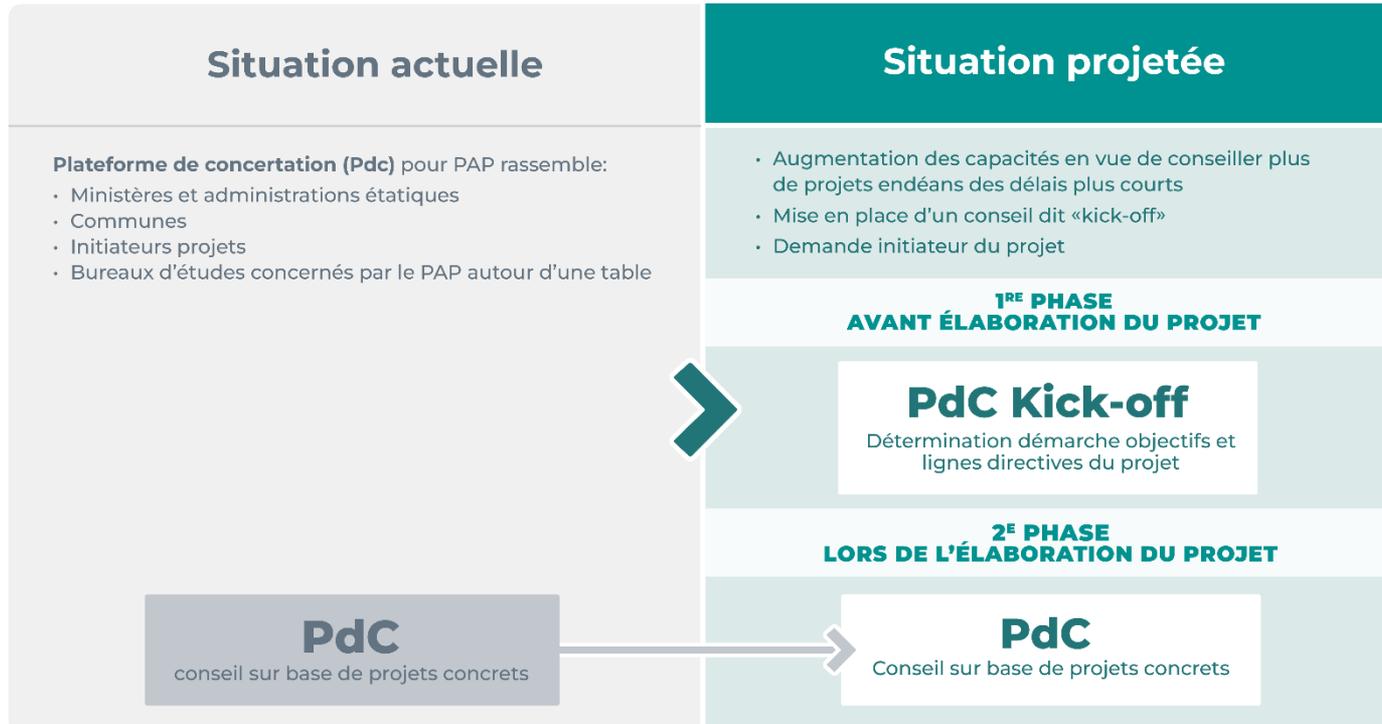




mesures 33, 34 et 35



mesures 07, 30



PdC Plateforme de concertation **PAP** Plan d'aménagement particulier

3. Protection de la nature





- Compensation « une fois pour toutes » des habitats de chasse des espèces sis en zone constructible (p.e. Milan royal)
- Réalisation des mesures compensatoires sur les terrains appartenant à l'État :
 - Interdiction de l'application de pesticides (sauf dérogations exceptionnelles)
 - Augmentation mise en annuelle des surfaces sous exploitation biologique ou contrat biodiversité : +200 ha/an sur 5 ans
 - Mise en œuvre concrète des plans d'action « espèces »

Effets souhaités :

- Diminution du besoin de réaliser des études de terrain en zone constructible
- Accélération des procédures d'autorisation pour les projets de construction en zone urbaine
- Diminution des charges dues aux taxes de remboursement (« éco-points ») par rapport aux projets de construction



- Suppression du statut de protection pour les biotopes fréquents et à développement rapide et spontané en zone urbanisée
- Suppression du besoin de réaliser des études de terrain, des bilans écologiques et des mesures compensatoires pour ces biotopes
- Promotion d'une approche proactive et moins contraignante pour intégrer des éléments écologiques dans l'urbanisation
- Obligation d'installer des éléments écologiques durables sur au moins 10% de la surface des nouveaux quartiers

Effets souhaités :

- Accélération des procédures d'autorisation pour les projets de construction en zone urbaine
- Diminution des charges dues aux taxes de remboursement (« éco-points »)
- Amélioration de la qualité de vie des citoyens en intégrant des solutions fondées sur la nature au niveau de l'urbanisation



- Approche « macro », au niveau du territoire communal
- Diminution significative des études de terrain par rapport aux espèces du couvert boisé
- Suppression des mesures d'atténuation anticipées pour certaines espèces protégées
- Condition : continuité de la fonctionnalité écologique à échelle communale, contrôlée et surveillée

Effets souhaités :

- Réduction des coûts et forte accélération des travaux de réalisation de quartiers
- Promotion d'éléments écologiques et infrastructures vertes au sein de l'urbanisation ;
maillage écologique vert
- Augmentation de la résilience du milieu urbain et des citoyens aux effets du dérèglement climatique
- Évaluation du couvert boisé en zone urbanisée via « pacte nature »



- Abrogation du RGD concernant les décharges régionales pour déchets inertes
- Mettre à jour les réglementations et guides d'application relatifs à l'environnement et la zone constructible (eau, nature...)
- Révision des réglementations relatives aux espèces protégées par rapport à leur rareté et vulnérabilité

Effets souhaités :

- Réduction des coûts et forte accélération des travaux
- Meilleure orientation des projets de construction dès le départ



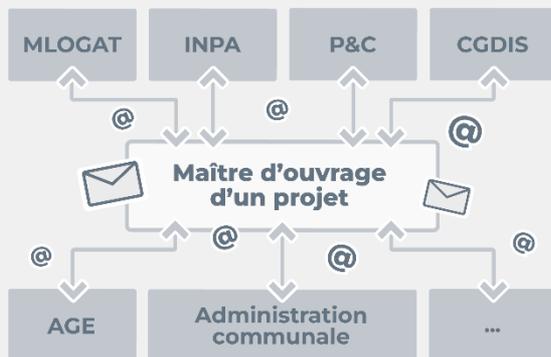
4. Exécution et Autorisations





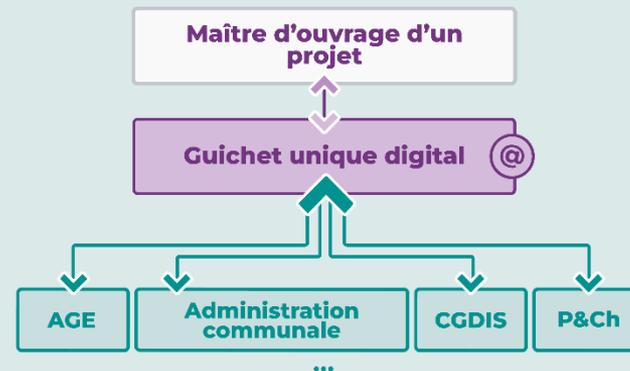
Situation actuelle

- Grande majorité des demandes d'autorisations individuelles en matière de construction se fait par voie postale
- Contenu des dossiers et procédures fort hétérogène
- Suivi des démarches très peu transparent pour l'administré



Situation projetée

- Instauration d'une plateforme d'échange électronique permettant d'introduire un dossier avec toutes les demandes d'autorisations individuelles requises en matière de projet de construction (via MyGuichet.lu)
- Standardisation du contenu des dossiers



- Accélération substantielle des procédures en réduisant les flux de papier et augmentation de la prévisibilité pour le maître d'ouvrage
- Mise en œuvre du principe «once-only»

MLOGAT Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire **INPA** Institut national pour le patrimoine architectural **P&Ch** Administration des ponts et chaussées
CGDIS Corps grand-ducal d'incendie et de secours **AGE** Administration de la gestion de l'eau



Situation actuelle

- ! • Durée excessive des délais de délivrance des autorisations communales et étatiques
- Les travaux soumis à autorisation possèdent large champ d'application
- L'autorité compétente ne doit généralement pas statuer endéans un certain délai, que ce soit sur la complétude du dossier et sur la décision



Par Exemple

- Chaque commune (100) décide quels travaux sont soumis à l'**autorisation de construire**





Situation actuelle

- ! • Durée excessive des délais de délivrance des autorisations communales et étatiques
- Les travaux soumis à autorisation possèdent large champ d'application
- L'autorité compétente ne doit généralement pas statuer endéans un certain délai, que ce soit sur la complétude du dossier et sur la décision



Par Exemple

- Chaque commune (100) décide quels travaux sont soumis à l'**autorisation de construire**



Situation projetée

1^{RE} PHASE

- Introduction de **limites bagatellaires** pour tout le pays
- **Groupe de travail** analysera les domaines où le principe du «**Silence vaut accord**» pourra être introduit



1. Mise en place d'un **délaï de rigueur** pour vérifier la **complétude** du dossier, ce qui permet la fixation d'un point de départ du délaï de décision de l'autorité compétente pour statuer



2. Mise en place d'un **délaï d'ordre** pour la prise de **décision**

Exemple de limites bagatellaires pour autorisation de construire:





Situation projetée

1^{RE} PHASE

- Introduction de **limites bagatellaires** pour tout le pays

- **Groupe de travail** analysera les domaines où le principe du «**Silence vaut accord**» pourra être introduit



1. Mise en place d'un **délai de rigueur** pour vérifier la **complétude** du dossier, ce qui permet la fixation d'un point de départ du délai de décision de l'autorité compétente pour statuer



2. Mise en place d'un **délai d'ordre** pour la prise de **décision**



2^E PHASE

- Introduction du **Silence vaut accord** pour toutes procédures (**autorisation de construire** et autorisations étatiques) où cela est juridiquement possible

délais d'ordre de la 1^{re} phase **deviendront** → délais de rigueur

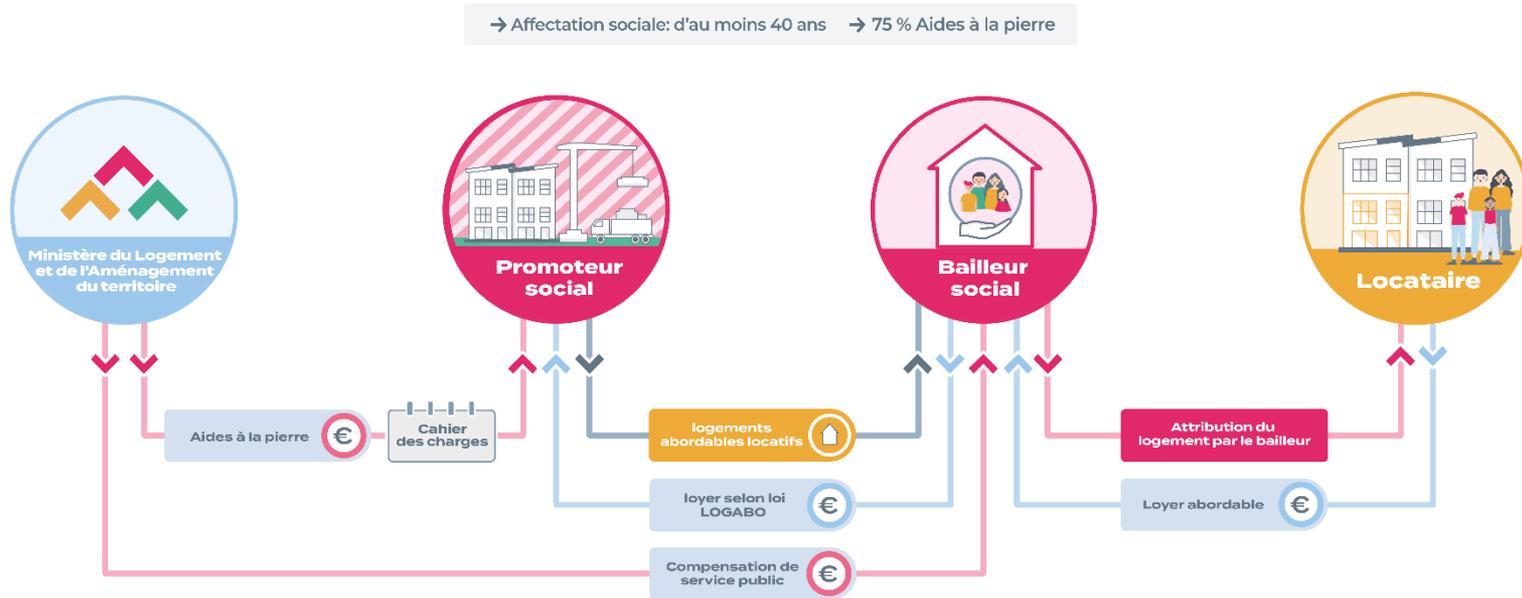


**pas de réponse
= accord tacite**

délais de rigueur

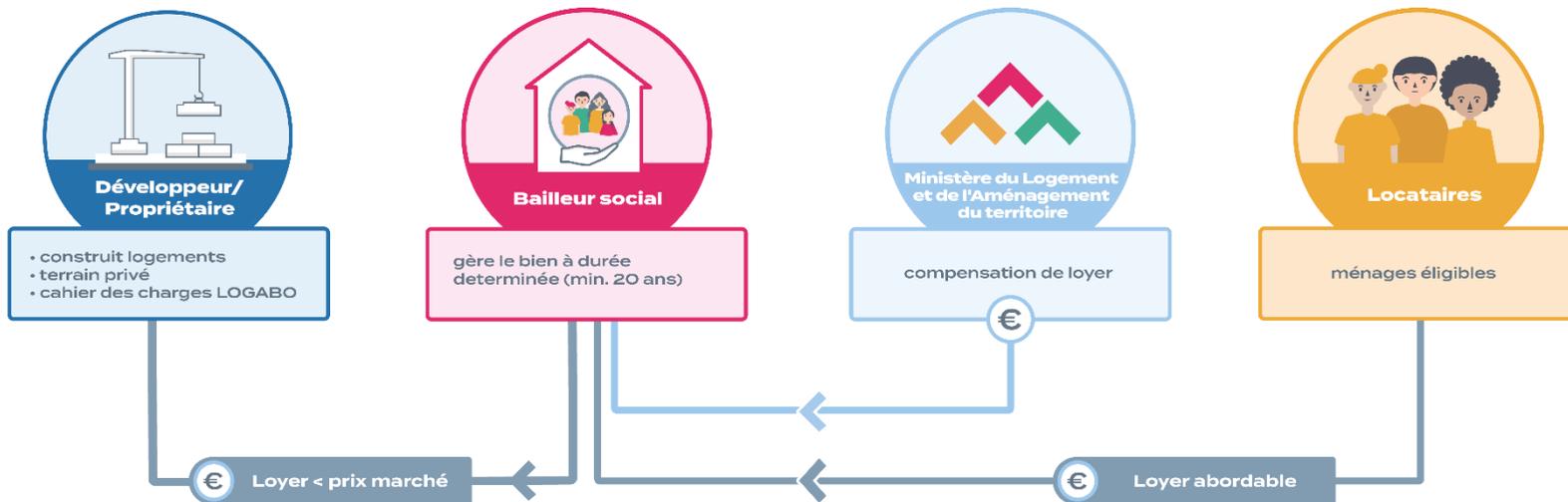
5. PPP Logements abordables





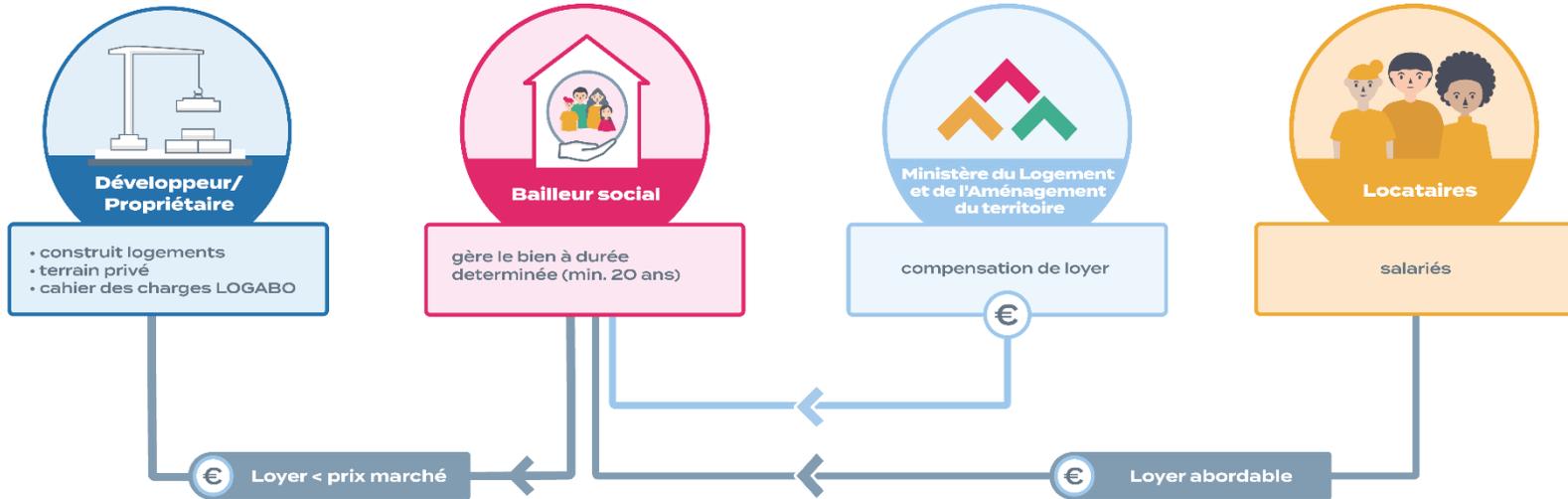


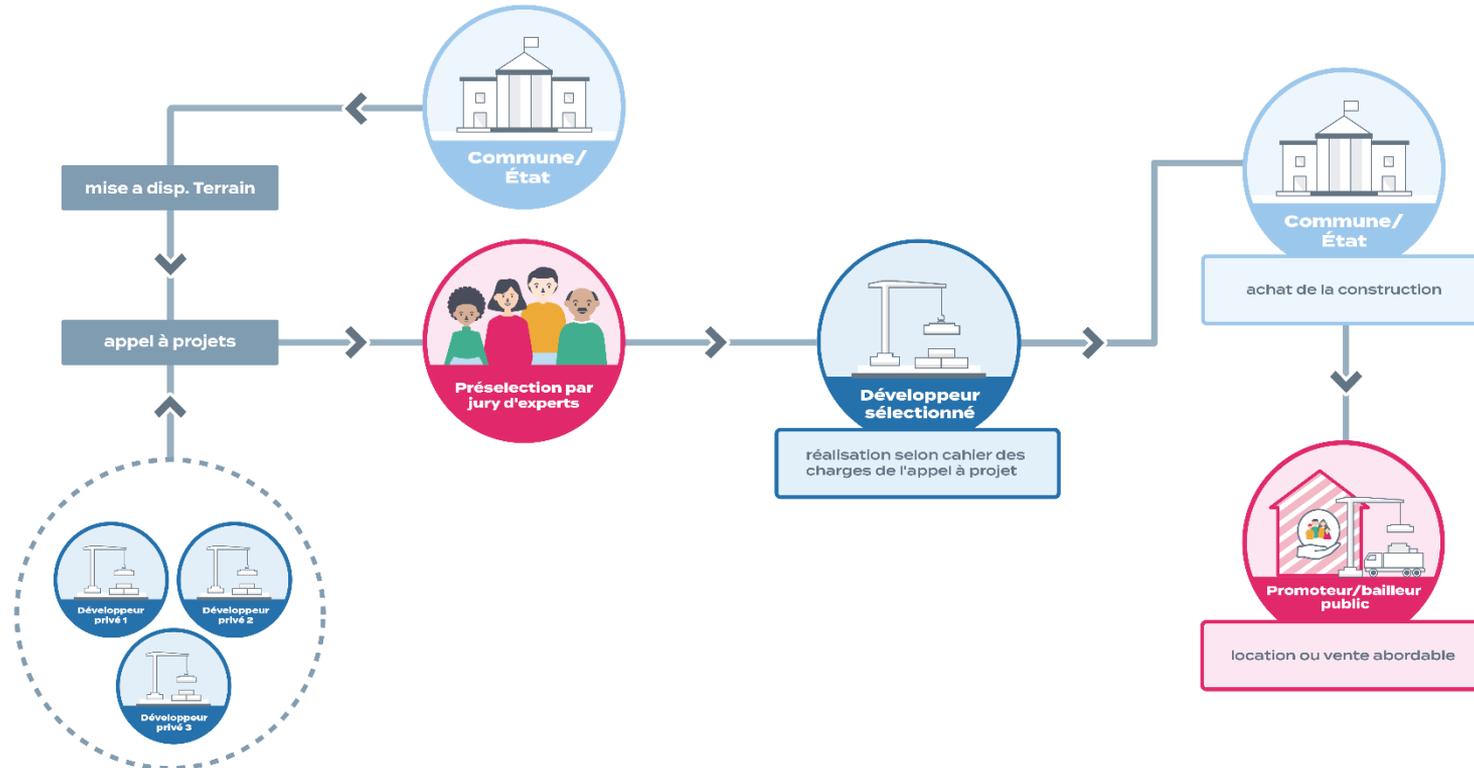
→ Affectation sociale: d'au moins 20 ans → pas d'Aides à la pierre → Compensation de loyer





→ Affectation sociale: d'au moins 20 ans → pas d'Aides à la pierre → Compensation de loyer



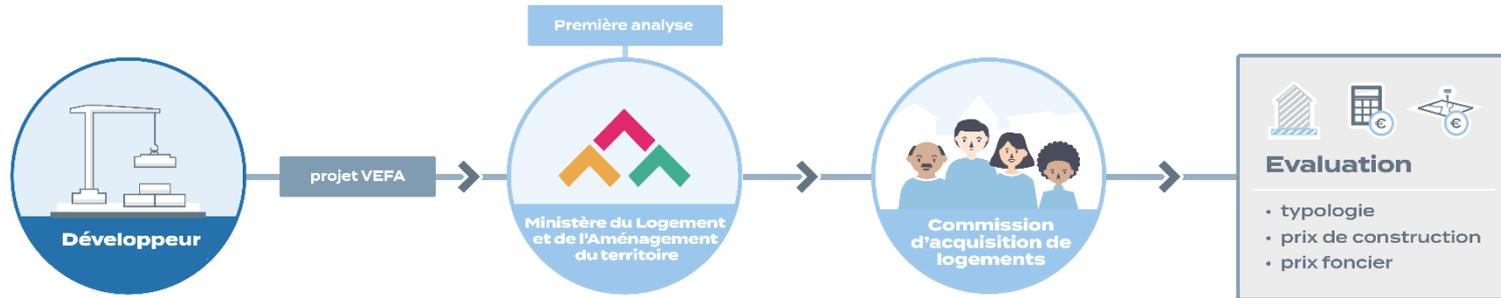




Nouveau programme d'acquisition VEFA 2024 - 2027

± **800** unités
480 mio €





MÉI, A MÉI SÉIER BAUEN

la simplification administrative en marche et le nouveau partenariat
public-privé pour le logement abordable



GLOSSAIRE

| ANNEXE 1

AGE	Administration de la gestion de l'eau
CGDIS	Corps grand-ducal d'incendie et de secours
DL	Densité de logement
EIE	Evaluation des incidences sur l'environnement
INPA	Institut national pour le patrimoine architectural
ITM	Inspection du travail et des mines
MECB	Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité
MCULT	Ministère de la Culture
MENEJ	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
MLOGAT	Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire
P&Ch	Administration des ponts et chaussées
PAG	Plan d'aménagement général
PAP	Plan d'aménagement particulier
PdC	Plateforme de concertation
RBVS	Règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites
RGD	Règlement grand-ducal
SNFP	Service national de la sécurité dans la fonction publique
ZAD	Zone d'aménagement différé

GLOSSAIRE

| ANNEXE 2

CFUE	Cellule de facilitation urbanisme et environnement
LOGABO	Loi relative au logement abordable
PNU	Portail national d'urbanisme
POS	Plan d'occupation du sol
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement

ANNEXE 1

la simplification administrative en marche





INDEX

5 40 MESURES DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

6 1 | Règlements d'urbanisme communaux

Harmonisation des procédures d'adoption des PAG & PAP
mesure 01

Procédure d'adoption unique pour les PAG & PAP
mesure 02

Révision de l'ensemble des PAG selon la « mouture 2011 »
mesure 03

Synchronisation des procédures de PAP & de EIE
mesure 04

Démarche négociée pour les PAP de grande envergure
mesure 05

Procédure allégée pour les PAP de moindre envergure
mesure 06

Extension de la mission de la plateforme de concertation pour les PAP
mesure 07

Révision des conventions et projets d'exécution des PAP
mesure 08

Révision de l'art. 29bis de la loi ACDU
mesure 09

Réalisation de plans-type pour la création de logements abordables
mesure 10

Introduction de la typologie de logements aux fins de cohabitation dans le PAG
mesure 11

Introduction d'une zone spécifique du PAG pour les logements sis en zone verte
mesure 12

Révision du règlement sur les bâtisses des communes
mesure 13

15 2 | Autorisations individuelles et silence vaut accord

Introduction systématique du « silence vaut accord » au niveau des autorisations individuelles
mesure 14

Monitoring des procédures d'autorisation et formation soutenue des personnes en charge de l'élaboration des dossiers afférents
mesure 15

Mise en place d'une procédure spécifique, à l'instar de la procédure administrative non contentieuse (PANC) en matière d'autorisations
mesure 16



INDEX

- 17** **3** | **Normes & règlements applicables en matière de sécurité**
Révision des normes, règlements et démarches applicables en matière de sécurité
mesure 17
- 19** **4** | **Protection de la nature et des ressources naturelles en zones urbanisées et destinées à être urbanisées**
- Révision du système numérique d'évaluation et de compensation
mesure 18
 - Dérogations pour les espèces protégées au niveau national
mesure 19
 - Révision de la liste des espèces protégées
mesure 20
 - Compensation de l'habitat de chasse en zone constructible
mesure 21
 - Augmentation du nombre de sites des pools compensatoires et valorisation des pools compensatoires existants
mesure 22
 - Introduction de l'approche « Natur auf Zeit » pour certains biotopes en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées
mesure 23
 - Présence d'espèces protégées dans le cadre de l'approche « Natur auf Zeit »
mesure 24
 - Mise à jour du guide d'application « Leitfaden CEF-Maßnahmen »
mesure 25
 - Définition des espèces protégées pouvant induire des études de terrain
mesure 26
 - Mise à jour du « Regenwasserleitfaden »
mesure 27
 - Définition d'un seuil minimal pour les bassins de rétention d'eaux pluviales
mesure 28
 - Accord de principe pour les PAP NQ en matière de gestion de l'eau
mesure 29
 - Conseil en matière de protection et de création d'environnements naturels
mesure 30
 - Abrogation du RGD concernant les décharges régionales pour déchets inertes
mesure 31



INDEX

26 5 | Digitalisation des procédures & assistance aux maîtres d'ouvrage

Digitalisation des procédures d'adoption du PAG & du PAP
mesure 32

Création d'un guichet unique d'assistance (PNU) pour les démarches administratives
mesure 33

Création d'un guichet unique dédié au cadrage de projets
mesure 34

Création d'un certificat de projet digital
mesure 35

Instauration d'un guichet unique digital pour l'introduction des demandes d'autorisation
mesure 36

Standardisation et digitalisation des enquêtes publiques
mesure 37

Instauration d'une plateforme digitale des réseaux d'infrastructures
mesure 38

Simplification et uniformisation des aides financières aux communes
mesure 39

31 6 | Zones expérimentales

Introduction d'une « zone expérimentale »
mesure 40



40 Mesures de simplification administrative

Le fort développement économique du Luxembourg implique une importante croissance démographique que doivent porter les localités et surtout les villes du Grand-Duché. Il s'en ensuit un développement urbain soutenu dans le cadre duquel il importe de veiller à la qualité urbaine, garant de la qualité de vie, et à proposer une offre en logements suffisante, permettant de maintenir la cohésion sociale. L'accès au logement, et notamment au logement abordable, constitue toujours une des préoccupations principales de nos citoyens, préoccupation à laquelle il nous revient d'apporter des réponses claires, conséquentes et courageuses.

C'est pour cette raison que le gouvernement a décidé lors de la réunion nationale logement, qui a eu lieu en date du 22 février 2024, d'instaurer un groupe de travail « simplification administrative » (GT), ayant pour mission d'identifier une série de mesures qui ont vocation à accélérer la création de logements, tout en veillant à ce que les capacités des équipements publics collectifs soient à même de pouvoir faire face à une telle augmentation.

Le paquet de 40 mesures décidé par le gouvernement sur base des propositions formulées par le GT ne constitue ainsi pas une fin en soi mais permet de concentrer davantage les efforts des acteurs publics et privés tant sur l'extension du parc de logements classiques et abordables que sur la conception de cadres de vie impliquant un niveau élevé en termes de qualité de vie.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que nombre d'acteurs du secteur de la construction, en l'occurrence les maîtres d'ouvrage publics et privés ainsi que les bureaux d'études, expriment régulièrement leur mécontentement à l'encontre de la complexité des procédures administratives qu'ils doivent parcourir et des incohérences que présentent les règles et normes applicables en matière de construction. En fait, toutes les ressources humaines investies dans des démarches administratives superfétatoires sont des ressources non disponibles pour créer de nouveaux cadres de vie de qualité (« Liewensëmfeld »). Ainsi, il a été veillé à ce que les nouvelles démarches administratives se limitent aux démarches apportant une véritable plus-value pour la société.



1 | RÈGLEMENTS D'URBANISME COMMUNAUX

La création soutenue de logements dépend sensiblement des règlements d'urbanisme communaux en place et de l'efficacité des procédures administratives applicables en cas d'instauration respectivement de modification ou d'adaptation des nouveaux plans d'aménagement. Dans ce contexte, les projets de plans d'aménagement visés par les mesures proposées portent notamment sur :

- le classement de terrains en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée (« extension du périmètre constructible ») ;
- l'augmentation de la densité de construction ;
- la révision de la mixité des fonctions urbaines (services, commerces, etc.) et des typologies de logements ;
- le classement de terrains pour la réalisation d'équipements publics collectifs et
- la réalisation de nouveaux quartiers.

D'où l'importance de réduire au strict nécessaire les différentes étapes administratives, tout en renforçant les instruments utiles pour augmenter la qualité de vie de tous, moyennant le maintien et la création d'environnements naturels et construits de haute qualité. Les mesures en matière de réglementation communale ont été définies dans cet esprit, ce qui devrait permettre par ailleurs d'augmenter davantage les densités de construction et accroître également le parc de logements abordables.

Harmonisation des procédures d'adoption des PAG & PAP mesure 01

De prime abord, il y a lieu de relever que la procédure d'adoption du plan d'aménagement général, dénommée ci-après « PAG », fait actuellement preuve d'une complexité jugée excessive et démesurée en raison des multiples étapes prescrites par celle-ci par rapport à la plus-value apportée.

De même, il existe des différences significatives entre les procédures d'adoption du PAG et celle du plan d'aménagement particulier, dénommé ci-après « PAP ». Ces divergences procédurales rendent toute procédure d'adoption parallèle des deux instruments inutilement complexes et augmentent significativement le risque d'erreurs procédurales pouvant être commises tant par les personnes publiques que privées.

Partant, il est prévu d'harmoniser les deux procédures d'adoption précitées, ceci en alignant dans la mesure du possible toutes les étapes procédurales pouvant être regroupées. Ceci aura pour avantage non seulement un gain de temps significatif pour modifier un PAG, notamment en cas d'extension du périmètre d'agglomération ou encore de l'augmentation de la densité de logements ou de la mixité des fonctions urbaines (p.ex. plus de commerces et de services pour les habitants), mais réduira aussi significativement le risque d'erreurs procédurales. La durée de la procédure d'adoption d'un PAG sera ainsi réduite à une durée théorique maximale de 8 mois, alors qu'aujourd'hui moins de 40% des procédures sont achevées endéans ce délai et qu'en moyenne les procédures durent environ 12 mois.

Alors qu'actuellement les personnes intéressées par un projet de PAP ne peuvent introduire leurs objections et observations qu'auprès de la commune, et non pas auprès du Ministère des Affaires intérieures, dénommé ci-après « MAINT », il sera introduit une telle faculté pour ces personnes. La participation citoyenne en matière d'urbanisme sera ainsi renforcée, et ceci malgré une réduction sensible des délais administratifs.



Procédure d'adoption unique pour les PAG & PAP mesure 02

L'harmonisation des procédures d'adoption des PAG et PAP, telle qu'illustrée ci-dessus, présente un double avantage.

A côté de la réduction de la complexité des procédures pré mentionnées, elle permettra de fusionner les deux procédures en cas de nécessité de procéder à une modification du PAG en parallèle à l'introduction ou à la modification d'un PAP « nouveau quartier », dénommé ci-après « PAP NQ », ou d'un PAP « quartier existant », dénommé ci-après « PAP QE ».

En effet, les procédures d'adoption du PAG et du PAP connaissent une série de divergences, rendant toute procédure parallèle complexe et potentiellement génératrice d'erreurs procédurales, ce qui risque de retarder l'exécution des projets de développement urbain.

Une telle fusion des procédures en une procédure d'adoption unique permettra de réduire le nombre de dossiers ainsi que leurs contenus à élaborer d'une part et, d'autre part, de réduire de moitié la durée des enquêtes publiques, les votes du conseil communal, les approbations ministérielles et finalement les publications ayant trait à l'entrée en vigueur du PAG et du PAP.

De même, cette manière de procéder permettra de faciliter les démarches pour les administrés lors de l'introduction de leurs objections et observations à l'encontre d'un projet urbanistique. En effet, l'administré aura la faculté de faire parvenir ses observations à l'encontre du PAG et du PAP par la production d'un seul document écrit, ce qui va davantage dans le sens de la participation citoyenne en la matière.

Or, non seulement les personnes privées pourront profiter de la présente mesure, mais également les personnes publiques, en l'occurrence les administrations communales, qui hésitent régulièrement à procéder à une modification du PAG en amont ou lors des procédures d'adoption des PAP NQ, ce qui est notamment dû à la complexité procédurale précitée et aux coûts y relatifs. Dans ce contexte, il mérite d'être souligné que ces réticences s'avèrent être particulièrement contreproductives dans le cas où lors de l'élaboration de PAP NQ, il est constaté que les sites en question se prêtent à des densités de construction ou des densités de logement plus élevées, voire à une augmentation de la mixité de fonctions urbaines, allant au-delà de ce qui est prévu par les dispositions réglementaires du PAG. Dans un tel cas, des procédures administratives trop lourdes peuvent inhiber la densification urbaine.

La présente mesure ne permettrait dès lors non seulement d'économiser des ressources humaines auprès des administrations et de faciliter les démarches en faveur des administrés, mais constituera également une première réponse par rapport à la problématique en termes d'accélération de réalisation et de densification des projets de développement urbain et ceci conformément au principe d'un urbanisme contemporain et à la politique en termes d'aménagement du territoire national.



Révision de l'ensemble des PAG selon la « mouture 2011 » mesure 03

Alors que le pays connaîtra certainement un développement urbain et démographique particulièrement soutenu dans les années à venir, ceci en particulier en ce qui concerne les zones destinées aux activités résidentielles, économiques, publiques et à fonctions mixtes, il est primordial de garantir, conformément au programme directeur d'aménagement du territoire, dénommé ci-après « PDAT », un développement coordonné. A l'échelle des communes, ce développement nécessite partant d'être cadré par des règlements d'urbanisme performants et susceptibles de garantir une bonne qualité de vie à la population.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner qu'il est généralement admis que les PAG « mouture 2011 » (dits « de nouvelle génération ») génèrent, d'une part, une meilleure qualité urbanistique dans le cadre des projets de développement urbain et, d'autre part, une meilleure sécurité juridique ainsi qu'une prévisibilité et une flexibilité accrues pour les initiateurs de projets de construction et d'urbanisation.

En vue d'accélérer et de garantir que l'intégralité des communes disposent dans les meilleurs délais d'un PAG entièrement refondu selon la « mouture 2011 », les communes disposant pas encore d'un tel PAG seront sensibilisées à procéder dès lors à une révision de leur PAG.

Au cas où certaines communes se montreraient réticentes pour procéder à court terme à une telle révision de leur PAG, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain sera complétée par une nouvelle disposition prévoyant un délai légal endéans lequel la procédure d'adoption d'une telle révision devra être entamée.

Synchronisation des procédures de PAP & de EIE mesure 04

Lors de l'exécution des PAG et en particulier dans les zones destinées à être urbanisées faisant preuve d'une certaine envergure, les PAP NQ qui prévoient actuellement le scellement d'une surface comprise entre 2 et 10 ha sont susceptibles – aux termes d'une évaluation au cas par cas – de devoir faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales, dénommée ci-après « EIE ».

Le seuil de 2 ha sera relevé, de sorte que pour les PAP NQ prévoyant une surface scellée de moins de 4 ha aucune EIE ne sera requise.

Bien que ceci a pour incidence une réduction des projets visés par une EIE, il n'en reste pas moins que l'élaboration d'une EIE et d'un PAP sont deux procédures qui ne sont généralement pas coordonnées entre elles, faute de l'existence d'un cadre légal spécifique accordant ces deux procédures. Ce manque de coordination rend les procédures plus chronophages et sensiblement moins efficaces.

Ainsi, pour permettre de condenser les procédures et de générer une meilleure sécurité juridique en ce qui concerne notamment la planification et la prise en compte des résultats de l'EIE au niveau du PAP, la procédure relative à l'EIE sera synchronisée avec la procédure d'adoption du PAP NQ.

De plus, en amont de cette procédure légale, il sera profité de la plateforme de concertation auprès du MAINT, rassemblant notamment les représentants du MAINT, du MECB, des administrations communales, des bureaux d'études et des initiateurs de projets de PAP NQ afin d'aiguiller les planificateurs le plus tôt possible dans l'élaboration du projet.



Pour les projets de PAP NQ qui restent soumis à l'obligation de procéder à une EIE, il est estimé que cette nouvelle démarche permettra de réduire la durée des démarches administratives en moyenne de quelques 9 à 12 mois.

Démarche négociée pour les PAP de grande envergure mesure 05

Toujours dans le cadre des PAP NQ couvrant des surfaces de terrains d'une certaine envergure, il y a lieu de constater qu'une démarche spécifique pour l'élaboration de ces PAP NQ fait actuellement défaut. Or presque la moitié des logements sont projetés dans seulement 6 % des PAP NQ couvrant une surface supérieure à 4 ha.

Partant, il est jugé fort utile de veiller à concentrer les efforts des administrations et des développeurs de projets davantage sur ces projets, étant donné qu'ils impactent sensiblement le développement urbain des communes territorialement concernées, la densité de logement, les équipements publics collectifs des communes, la mobilité, ainsi que notre contexte de vie et la vie sociale.

Dès lors, un guide sera élaboré qui propose aux initiateurs de tels projets ainsi qu'aux communes une démarche « type » pour l'élaboration de projets de PAP NQ de grande envergure.

Cette démarche « type » consistera essentiellement en l'élaboration d'une méthodologie de travail concertée entre les acteurs concernés en amont des procédures d'adoption des PAP NQ, lors de laquelle les initiateurs desdits PAP pourraient, ensemble avec la commune et les acteurs étatiques concernés, convenir de commun accord d'une programmation détaillée dudit PAP NQ ainsi que des modifications à apporter, le cas échéant, au niveau du PAG. L'objectif consiste à clarifier dès le départ les besoins et attentes de tous les acteurs, notamment en matière de mixité des fonctions et de typologies de logements ainsi que d'équipements collectifs.

Sera également proposé un système de compensation pour les cas de figure où l'initiateur céderait, en cas de besoin, des terrains à la commune afin d'y réaliser des équipements publics collectifs (p.ex. une école), compensation qui pourrait consister justement en une contrepartie équilibrée en termes d'augmentation de la densité de construction y admise.

Ceci permettra ainsi d'augmenter les densités de construction dans les nouveaux quartiers, tout en augmentant la qualité de vie des habitants et d'éviter par ailleurs des conceptions urbanistiques qui ne tiennent qu'insuffisamment compte des besoins réels du terrain.

Procédure allégée pour les PAP de moindre envergure mesure 06

Alors que, tel que susmentionné, certains PAP NQ couvrent des surfaces de terrain importantes, un quart des PAP NQ ne présentent qu'une envergure particulièrement réduite (en l'occurrence moins de 20 ares), projets pour lesquels la procédure d'adoption classique des PAP est jugée excessive et chronophage de surcroît.

Il est partant jugé opportun d'instaurer une procédure d'adoption pour ces PAP NQ de moindre envergure.



Une telle procédure se distinguerait notamment de la procédure d'adoption « classique » par l'absence de confection d'un avis d'une commission spécialisée en matière d'urbanisme ainsi que par une réduction générale des étapes procédurales et des délais légaux respectifs.

Cependant, compte tenu du fait que les terrains concernés sont régulièrement soumis à l'élaboration obligatoire d'un PAP NQ en raison de contraintes particulièrement importantes sur les sites concernés, il sera analysé l'opportunité de conditionner le recours à une telle procédure allégée à une concertation obligatoire de la plateforme de concertation en matière d'urbanisme du MAINT lors de l'élaboration du PAP NQ et en amont des dites procédures d'adoption.

Une telle démarche n'est pas susceptible de rallonger les délais procéduraux et aurait l'avantage de garantir la qualité urbanistique du projet ainsi que de renforcer la sécurité juridique et la prévisibilité dès le départ, tout cela au profit de l'initiateur du projet.

Cette nouvelle procédure permettra de réduire de moitié la durée de la procédure légale par rapport à la procédure classique, en l'occurrence à seulement 4 mois.

Extension de la mission de la plateforme de concertation pour les PAP mesure 07

La plateforme de concertation en matière d'urbanisme, telle que mentionnée ci-dessus, a été instaurée auprès du MAINT pour remédier aux conséquences négatives résultant du fait que l'avis de la cellule d'évaluation lors de la procédure d'adoption des PAP NQ intervient seulement à un moment où l'élaboration du projet est en principe entièrement achevée et a déjà été soumise à une enquête publique.

Entretemps la plateforme de concertation a su faire ses preuves et sert déjà aujourd'hui comme un « guichet unique d'urbanisme » et permet aux communes, ainsi qu'aux initiateurs de projets, de se faire conseiller en amont des procédures d'adoption.

Cette façon de procéder permet en effet de réunir toutes les administrations étatiques et communales concernées autour d'une table à un stade précoce de l'élaboration du projet pour éviter que le PAP NQ ne puisse pas être exécuté, faute d'autorisation de l'une ou l'autre administration.

Cependant, il a été constaté que les PAP NQ présentés à la plateforme de concertation sont souvent à un stade de planification déjà trop avancé, ce qui implique régulièrement des travaux assez importants d'adaptation des projets suite aux discussions menées au niveau de ladite plateforme de concertation avec les représentants-experts des administrations concernées.

Ainsi, il sera offert une première plateforme de concertation, dite « plateforme de kick-off », lors de laquelle seront définis par l'ensemble des acteurs concernés les « grandes lignes » de développement du site concerné ainsi que les démarches à suivre.

Une seconde plateforme de concertation pourra par la suite être organisée pour suivre l'évolution du projet et pour prodiguer des conseils urbanistiques plus poussés.



Cette mesure permettra de raccourcir sensiblement les délais de procédure d'adoption des projets de PAP NQ et de réduire ainsi les coûts liés à élaboration de tels projets et d'avancer la phase de réalisation des projets de réalisation de nouveaux quartiers, tout en veillant à garantir un développement urbain contemporain, générant une bonne qualité de vie.

Révision des conventions et projets d'exécution des PAP

mesure 08

Dès que la procédure d'adoption d'un PAP NQ est achevée, une convention d'exécution du PAP doit être conclue entre la commune concernée et l'initiateur du PAP afin de régler notamment les matériaux et les équipements à utiliser pour la configuration de l'espace public à réaliser par l'initiateur du projet.

La confection de ces documents et les négociations y relatives sont souvent chronophages, ce qui constitue régulièrement le facteur principal de retardation de l'exécution des PAP NQ. Le problème fondamental consiste en effet en l'absence d'un délai légal endéans lequel la convention doit être signée par toutes les parties intéressées.

Partant, il sera instauré un délai légal de maximum 6 mois pour la conclusion de la convention d'exécution du PAP.

Révision de l'art. 29bis de la Loi ACDU

mesure 09

Dans le cadre de l'instauration de nouveaux PAP NQ, l'initiateur du projet est tenu, conformément à l'article 29bis de la loi précitée du 19 juillet 2004, de réserver une partie de la surface construite pour le logement abordable. L'objectif principal de cet article consiste dans un développement renforcé du parc de logements abordables, géré par les promoteurs publics, dont les communes.

Bien qu'il importe de maintenir cet outil légal, il n'en reste pas moins que ces dispositions encore assez récentes nécessitent quelques rectifications.

De prime abord, les prescriptions de nombre de PAG génèrent dans les nouveaux quartiers à vocation résidentielle des logements avec des surfaces habitables souvent trop élevées. Les dispositions de l'article précité renforcent encore ce phénomène, tant pour les logements « classiques » que pour les logements abordables.

Ainsi, compte tenu des dispositions des PAG et de l'article 29bis, les appartements prévus dans les nouveaux quartiers par exemple connaîtront des surfaces habitables moyennes de quelques 80 m² et les maisons unifamiliales de quelques 200 m². Or de telles tailles moyennes génèrent, à l'encontre de la demande du marché immobilier et des besoins en termes de types de logements abordables, des logements de surfaces particulièrement importantes.

Par conséquent, il est prévu de revisiter les dispositions légales en matière d'aménagement communal afin que la densité de logements (DL) fixée au niveau du PAG ne s'appliquera que pour les logements « classiques » et non plus pour les logements abordables.



Ceci permettra tout d'abord de réduire de manière raisonnable les surfaces habitables moyennes des logements. De plus, cette mesure permettra la réalisation supplémentaire sur le territoire national de quelques 8.600 logements dans les zones PAP NQ non couvertes par une zone d'aménagement différé (« ZAD »), ainsi que pour lesquels aucun PAP n'a été approuvé jusqu'à présent, dont quelques 4.900 logements abordables et ceci sans aucune augmentation des surfaces construites, voire des densités de construction.

En prenant en compte également les ZAD qui constituent des zones de réserves (« Bauerwartungsland ») désignées dans les PAG, en tout quelques 13.600 logements supplémentaires pourraient ainsi voir le jour, dont environ 6.600 logements abordables.

Aussi, l'augmentation de la densité de construction admise selon l'article 29bis entraîne, dans certains cas, des problèmes lors de la mise en œuvre de la clé de détermination du nombre d'emplacements de stationnement défini au niveau du PAG (« Parkraumschlüssel »).

Afin de remédier à cette problématique, il est prévu, d'une part, de limiter le nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables à 1 emplacement au maximum et, d'autre part, d'introduire un mécanisme permettant de déroger à la clé de détermination des emplacements de stationnement prévus par le PAG dans le cadre de la procédure d'adoption d'un PAP.

Réalisation de plans-type pour la création de logements abordables

mesure 10

En matière de création de logements abordables, telle que prévue en particulier par l'article 29bis précité, l'initiateur d'un PAP NQ se voit souvent contraint de planifier et de réaliser lui-même les logements abordables, ceci en respectant les lignes directrices du cahier des charges relatives aux logements abordables, tel que mis à disposition par le MLOGAT.

Aux fins de faciliter sensiblement la transposition des dites lignes directrices du cahier des charges dans les différents projets urbanistiques et architecturaux, il est prévu de mettre en place un catalogue d'architecture de logements abordables, qui répond à ces lignes directrices et tient compte des différents contextes urbains et ruraux dans lesquels doivent s'inscrire les projets.

Ceci permettra d'accélérer sensiblement le processus de conception et de réalisation de logements abordables moyennant une certaine standardisation de plans, d'éléments de construction, mais aussi de cahiers des charges.

Introduction de la typologie de logements aux fins de cohabitation dans le PAG

mesure 11

Tel que suggéré plus haut, il importe de veiller à ce que l'offre en termes de typologies et de tailles de logement réponde à la demande du marché immobilier.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que l'évolution démographique et économique récente du pays implique un besoin croissant en logements de plus petite taille, notamment de structures de cohabitation, communément appelées « co-living ». En effet, l'on peut observer une prolifération croissante de la cohabitation dans des maisons unifamiliales et plurifamiliales.



Or, en l'absence d'un cadrage clair et précis, ce phénomène risque de causer une diminution de l'offre de maisons unifamiliales ou plurifamiliales « classiques », et d'augmenter les loyers et prix d'acquisition ainsi que la pression foncière et génère auprès de nombre de communes une certaine réticence par rapport à la cohabitation.

Nonobstant, cette nouvelle offre de cohabitations permet aussi de répondre à une demande croissante dans notre pays notamment de la part des jeunes, voire de la part des jeunes talents souvent très mobiles.

Or cette situation peu maîtrisée actuellement génère un manque de sécurité juridique en la matière, qui résulte surtout de l'absence de législation permettant aux communes d'encadrer ce type de logement sur leur territoire.

Afin de répondre à ce double défi de soutenir, d'une part, le développement de la cohabitation et d'éviter, d'autre part, des densifications excessives, il est proposé de réviser ponctuellement l'instrument du PAG, permettant ainsi aux autorités communales d'encadrer cette nouvelle typologie de logement en autorisant une telle forme de logement à des endroits propices.

Introduction d'une zone spécifique du PAG pour les logements sis en zone verte mesure 12

Toujours dans le contexte de la crise du logement, il y a lieu de relever que certaines habitations existantes se situent sur des sites qui sont déconnectés des zones urbanisées.

De manière générale, ces sites se retrouvent classés à l'extérieur du périmètre constructible, en l'occurrence en zone verte, ce qui implique un régime juridique restrictif et contraignant pour la constructibilité de ces terrains ainsi que pour les travaux de transformation et d'extension des constructions y existantes.

En vue de permettre aux communes de faire face à de telles situations, il sera institué un nouveau type de zone au niveau du PAG, qui ne serait partant plus soumis aux dispositions de la zone verte, telles que prévues par la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles. Il sera veillé à ce qu'une densification légère en ces lieux soit admise, tout en garantissant un développement harmonieux des tissus ruraux existants ainsi qu'une bonne intégration paysagère.

Révision du règlement sur les bâtisses des communes mesure 13

Actuellement, le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, qui porte sur la solidité, la sécurité, la salubrité, la durabilité et la commodité des constructions et aménagements extérieurs prend la forme d'un règlement communal.

Étant donné qu'il appartient ainsi aux différentes communes d'alimenter le contenu de leur règlement sur les bâtisses, les prescriptions diffèrent d'une commune à l'autre et ceci malgré la mise à disposition d'un règlement-type par le ministère des Affaires intérieures.



Cette multitude de prescriptions applicables en la matière a pour conséquences négatives notamment un besoin récurrent pour les professionnels de se refamiliariser, en amont de quasiment chaque élaboration d'un nouveau projet architectural, avec les prescriptions applicables sur le territoire concerné par le projet. Ces travaux préparatoires sont souvent chronophages et onéreux en termes de ressources humaines et financières et sont forcément sujets à des erreurs de planification.

Ainsi, en vue d'harmoniser les règles en matière de solidité, de sécurité, de salubrité, de durabilité et de commodité, il sera établi une réglementation au niveau national, en l'occurrence par le biais d'un règlement grand-ducal.

Afin de répondre, le cas échéant, à des spécificités communales, il sera permis aux communes de préciser et de compléter ponctuellement certaines règles du RBVS national, ceci moyennant un règlement communal et sans pour autant hypothéquer l'objectif principal, consistant à garantir une harmonisation conséquente des règles de construction au niveau national.



2 | Autorisations individuelles et «silence vaut accord»

L'exécution endéans des délais raisonnables des règlements communaux d'urbanisme précités, en l'occurrence les PAG et les PAP, est largement dépendante des procédures de délivrance des autorisations individuelles en matière de construction.

D'où l'importance de veiller à ce que ces procédures soient encadrées par des dispositions légales qui assurent moyennant la mise en place de délais d'instructions afin que lesdites procédures aboutissent endéans des délais raisonnables à une décision administrative.

Ceci est jugé essentiel tant pour accélérer de manière générale la mise en exécution des projets de construction que pour garantir une bonne prévisibilité pour les maîtres d'ouvrage et les acquéreurs de logements notamment.

Introduction systématique du « silence vaut accord » au niveau des autorisations individuelles mesure 14

Aujourd'hui, la durée de délivrance des différentes autorisations individuelles n'est soit pas encadrée par des délais légaux, soit les délais légaux en place ne laissent, en application du principe de silence vaut refus, d'autre choix au requérant que d'agir en justice.

Il en ressort une insécurité juridique et une imprévisibilité manifeste.

Qui plus est, il y a lieu de constater que généralement tous les projets, même de très faible envergure, sont soumis à des procédures d'autorisations individuelles.

C'est pourquoi, lors d'une première phase seront instaurées des limites bagatellaires, endéans desquelles l'exigence d'une autorisation sera supprimée, notamment en matière d'autorisation de construire. De simples procédures de notification aux autorités compétentes vont ainsi se substituer aux procédures de délivrance d'autorisations individuelles. Un groupe de travail, dont question ci-dessous, sera chargé de l'identification des cas de figure pour lesquels aucune procédure d'autorisation étatique n'est requise.

Parallèlement, seront introduit de manière systématique des délais légaux pour l'instruction des dossiers dans le cadre des procédures de délivrance des autorisations étatiques et communales en matière de construction et ceci tant pour l'analyse de la complétude du dossier que pour la prise de décision même. Passé le délai relatif à l'analyse de la complétude du dossier et sans demande de la part de l'administration de compléter le dossier, la demande sera considérée être complète. Il sera veillé dans ce contexte aussi de prévoir un délai endéans lequel le demandeur de l'autorisation devra compléter le dossier.

Lors d'une seconde phase, il sera introduit, dans la mesure du possible, le principe du « Silence vaut accord » pour toutes les autorisations individuelles de construire en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, c'est-à-dire pour les cas où ledit principe ne serait pas en contradiction avec la réglementation européenne. Afin d'identifier l'ensemble des domaines pour lesquels l'introduction dudit principe est juridiquement faisable et afin de clarifier les démarches administratives propices à l'application de ce principe, il sera instauré un groupe de travail représentant l'ensemble des ministères et administrations concernés.



Monitoring des procédures d'autorisation et formation soutenue des personnes en charge de l'élaboration des dossiers afférents

mesure 15

Les durées d'instruction relatives à la délivrance des autorisations individuelles en matière de construction, telles que mentionnées ci-dessus, ainsi que celles portant sur les procédures d'adoption des PAP NQ, telles que traitées au chapitre précédent, sont également dépendantes de la qualité des dossiers soumis à l'autorité compétente.

Or, nombre d'administrations étatiques et communales constatent aujourd'hui que les contenus desdits dossiers s'avèrent régulièrement être incomplets ou non conformes.

Bien que nombre de mesures proposées par le présent GT en termes de réduction de la complexité de la réglementation en matière de construction devraient avoir comme effet secondaire une amélioration de cette situation, il sera assuré un « monitoring » des procédures de délivrance des autorisations individuelles et des procédures relatives aux PAP pour évaluer les démarches administratives et pour relever les points ayant fréquemment posés problème en termes d'incomplétude et de non-conformité des demandes.

Sur base de ce « monitoring » tous les acteurs concernés du secteur seront sensibilisés et informés de façon régulière.

Ceci permettra un établissement de dossiers relatifs aux demandes d'autorisation susceptible de garantir une instruction efficace et rapide de la part de l'autorité compétente et donc une réduction des délais administratifs réels.

Mise en place d'une procédure spécifique, à l'instar de la procédure administrative non contentieuse (PANC) en matière d'autorisations

mesure 16

En matière d'autorisations de construire, le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes (« PANC ») est applicable.

Alors que le champ d'application de ce texte couvre tout le domaine administratif, il manque clairement de précision en matière d'autorisations de construire, ce qui implique une application divergente d'une commune à l'autre et partant une certaine insécurité juridique.

Ainsi, il sera inscrit dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain une procédure de publication précise et spécifique aux autorisations de construire.

Dans un second temps, un groupe de travail sera chargé d'une analyse portant sur l'identification des autres autorisations individuelles en matière de construction, qui sont également visées par la PANC et pour lesquelles une démarche similaire devra, le cas échéant, être mise en place.



3 | NORMES & RÈGLEMENTS APPLICABLES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

En ce qui concerne plus spécifiquement les normes, règlements et démarches applicables en matière de sécurité, il importe de procéder à des simplifications administratives d'ordre substantiel.

En effet, les règles applicables actuellement en la matière font preuve d'un degré de complexité et d'exigence susceptibles de ralentir considérablement la réalisation de constructions.

De plus, la mise en œuvre de ces règles impacte de manière disproportionnée les coûts de réalisation pour les maîtres d'ouvrage privés et publics et en conséquence également les finances publiques étatiques et communales.

Ainsi, les mesures de simplification administrative présentées ci-dessous permettront de faire face à ces problématiques et de répondre de façon plus efficace aux besoins accrus en termes d'augmentation des capacités des équipements publics, tels que les équipements scolaires.

Ceci est également essentiel pour répondre aux besoins supplémentaires résultant de l'accroissement démographique et économique du pays.

Révision des normes, règlements et démarches applicables en matière de sécurité mesure 17

Tout d'abord, il y a lieu de souligner qu'en matière de sécurité les différentes normes et réglementations à respecter sont dispersées dans divers textes, en l'occurrence le règlement grandducal modifié du 13 juin 1979 concernant les directives en matière de sécurité dans la fonction publique ou encore les prescriptions de l'inspection du travail et des mines (ITM).

D'autres dispositions sont prévues dans certains des 100 RBVS, tel que mentionnés au chapitre 2.1. Alors que ces textes ont tous un champ d'application qui leur est propre, ces champs d'application se chevauchent partiellement. Il n'est pas rare que les dispositions applicables simultanément fassent preuve d'incohérences et de contradictions.

Il en est de même pour les champs de compétences des différentes autorités impliquées en la matière.

Ainsi, en fonction du type de projet, le législateur a prévu comme autorité compétente l'ITM, pour d'autres projets le service national de la sécurité dans la fonction publique (« SNFP »), tandis que certaines communes demandent encore l'avis du corps grand-ducal d'incendie et de secours (« CGDIS ») pour certains types de projets.

Finalement, le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (« MFSVA ») est l'autorité compétente pour les projets qui tombent sous le champ d'application de la loi précitée du 7 janvier 2022. Vu la complexité croissante en termes de planification des projets, il est de plus en plus fréquent que, pour certaines constructions ou parties de constructions, plusieurs des acteurs précités soient impliqués dans la rédaction des avis et des décisions afférentes.

Il en découle une perte de temps considérable pour tous les acteurs concernés lors de la phase de conception des projets et de négociations relative aux normes à appliquer, à savoir pour les planificateurs, les autorités compétentes précitées ainsi que les maîtres d'ouvrage publics et privés.



Afin de simplifier et d'accélérer sensiblement la transposition des normes en matière de sécurité dans les projets de construction, il est prévu d'intégrer le SNFP dans l'ITM. Dans ce contexte, il est indiqué d'abroger le règlement grand-ducal précité du 13 juin 1979 et d'intégrer les normes qui s'avèrent être utiles dans les prescriptions de l'ITM.

Qui plus est, toutes les normes applicables en matière de sécurité, qui aujourd'hui tombent sous la compétence de la SNFP, de l'ITM, du CGDIS, du bourgmestre et du MFSVA pour ce qui est des dispositions relatives à l'accessibilité à tous seront revus et harmonisés.

Dans ce contexte, il est essentiel d'analyser pour chaque norme, d'une part, si elle nécessite d'être maintenue et, d'autre part, si elle doit être revue de sorte qu'elle ne soit pas plus contraignante que nécessaire, compte tenu des évolutions en matière architecturale et technique.

Dans un esprit de « single point of contact », il est proposé d'instaurer également une commission sous la tutelle de l'ITM, qui regroupe notamment les représentants de l'ITM, du CGDIS et du MFSVA.

Cette commission formulera pour chaque projet qui tombe sous le champ d'application des prescriptions de l'ITM un avis concerté, qui servira, le cas échéant, de base pour la prise de décision de l'autorité compétente.

Cette même commission aura également une mission de conseil dans le cadre de l'élaboration des projets visés ci-dessus.

Dans ce contexte et à l'instar du guide actuellement en cours d'élaboration pour le volet de la prévention incendie en matière de PAP NQ le CGDIS élabore, pour des raisons de prévisibilité pour le maître d'ouvrage, un guide en matière de prévention incendie pour les constructions qui ne tombent pas sous le champ d'application des prescriptions de l'ITM.



4

PROTECTION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES EN ZONES URBANISÉES ET DESTINÉES À ÊTRE URBANISÉES

La réalisation de constructions telles que des logements ou des infrastructures ne se voit pas uniquement soumise à un ensemble de règles et de normes qui encadrent leur conception à proprement parler, mais ces constructions sont également soumises à des règles applicables en matière de protection de l'environnement et des ressources naturelles, telles que l'eau.

D'où l'importance de revoir les démarches et dispositions légales et réglementaires applicables en cette matière, de sorte à garantir une mise en œuvre rapide des projets de construction, dont la réalisation de nouveaux quartiers, et ceci sans pour autant générer une régression du degré de qualité de la protection de l'environnement et des ressources naturelles et de qualité de vie des citoyens.

Dans ce contexte, il est jugé utile voire nécessaire de passer d'une politique en matière environnementale, qui est à l'heure actuelle axée sur la protection des espèces et biotopes sur un site donné (« in situ ») à une politique de protection de l'environnement plus holistique, qui vise à considérer l'état de la nature dans sa globalité et non pas, comme mentionné auparavant, uniquement à un site bien précis.

En d'autres termes, il est proposé de changer de philosophie en passant, dans la mesure du possible, d'une approche dite « micro » vers une approche « macro ». Une telle approche est en effet susceptible de réduire sensiblement les travaux d'études à mener, d'accélérer la réalisation de constructions et d'économiser ainsi des ressources d'ordre financier et humain, tout en axant les efforts en matière de protection de l'environnement sur des projets écologiques d'envergure, qui permettent de générer des plus-values certaines pour l'environnement.

Lors de l'établissement des mesures ainsi proposées au présent chapitre, il a également été veillé à ce que les nouvelles approches en matière de protection de l'environnement soient susceptibles d'accroître à nouveau l'acceptation de la part des citoyens, en l'occurrence ceux disposant de terrains abritant des biotopes et habitats d'espèces ainsi que tous les acteurs du secteur de la construction.

Révision du système numérique d'évaluation et de compensation mesure 18

De prime abord, il y a lieu de rappeler que la grande majorité des projets de construction d'une certaine envergure, en l'occurrence la réalisation de nouveaux quartiers à vocation résidentielle et de nouvelles zones d'activités économiques, nécessitent des mesures compensatoires qui sont mises en œuvre moyennant les pools compensatoires, tels que prévus par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Un des dispositifs prévus est de diminuer le besoin en réalisation de telles mesures, tout en favorisant moyennant des mesures alternatives, telles que décrites dans le cadre des mesures illustrées ci-dessous, l'intégration d'éléments écologiques en zones urbanisées ainsi que la promotion d'espaces de verdure dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

Cette approche permettra aussi d'œuvrer dans l'intérêt du bien-être des habitants et de lutter contre les effets du dérèglement climatique.



Dérogations pour les espèces protégées au niveau national

mesure 19

En amont de l'exécution de certains projets tels que la réalisation de nouveaux quartiers résidentiels ou encore la construction d'équipements publics, prévus sur des terrains abritant un site de reproduction ou une aire de repos pour certaines espèces protégées, le maître d'ouvrage doit effectuer en amont de la destruction de l'habitat voire des travaux d'exécution, des mesures d'atténuation anticipées, dites « mesures CEF ». La réalisation de même que le suivi de ces mesures sont souvent chronophages et peuvent sensiblement retarder la réalisation des projets de construction.

Ainsi, il est envisagé de supprimer l'obligation de disposer des terrains nécessaires pour la réalisation de ces mesures d'atténuation anticipées pour les espèces protégées au niveau national pour l'ensemble des projets de construction prévus à l'intérieur du périmètre constructible.

En revanche, il est prévu à ce que l'État et les communes assurent, dans la mesure du possible, des relocalisations pour certains spécimens d'espèces protégées au niveau national, voire réalisent des mesures compensatoires appropriées assurant l'état de conservation pour les espèces protégées au niveau national.

Révision de la liste des espèces protégées

mesure 20

Il est souligné que la réglementation relative à la protection des espèces nécessite une révision afin de concentrer les efforts en matière de protection des espèces qui sont effectivement menacées, vulnérables ou rares, tout en se basant sur les évaluations scientifiques les plus récentes disponibles.

Ainsi, le statut de protection sera limité aux seules espèces menacées, rares ou vulnérables au niveau national ainsi qu'aux espèces protégées au niveau européen.

Compensation de l'habitat de chasse en zone constructible

mesure 21

Par le biais d'expériences acquises au courant des dernières années en matière de réalisation de mesures compensatoires pour des projets situés en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, force est de constater qu'aujourd'hui plus d'un quart des éco-points comptabilisés suite à une destruction d'habitats d'espèces d'intérêt communautaire, est dû à la présence d'espèces à large rayon d'action, telles que notamment le Milan royal, la Sérotine commune ainsi que d'autres espèces de chauves-souris.

Ainsi, il est envisagé de supprimer le besoin de réaliser des études de terrain et des mesures compensatoires par rapport à l'habitat de chasse des espèces à large rayon d'action pour des projets sis en zones constructibles et de compenser une fois pour toutes les habitats de chasse de ces espèces pour les projets précités sur les terrains domaniaux sis en zone verte, notamment par des stipulations figurant dans les baux de fermage interdisant l'application de pesticides. Dans ce contexte, un système dérogatoire, tel que mis en place actuellement et visant les terrains à haute valeur économique, sera établi. La disponibilité de ces terrains est évaluée actuellement à environ 1.500 ha.



En plus, les plans d'action « espèce » pour ces espèces à large rayon d'action sur les terrains domaniaux ciblés seront réalisés et mis en œuvre en prévoyant des structures ou moyens spécifiques, tels que des zones refuges. Supplémentairement, des surfaces sous exploitation organique ou biologique ainsi que celles sous contrat « biodiversité » seront augmentées annuellement de 200 hectares pour les 5 années à venir.

Augmentation du nombre de sites des pools compensatoires et valorisation des pools compensatoires existants

mesure 22

Bien que les mesures décrites ci-dessous permettront d'ores et déjà de réduire sensiblement les besoins compensatoires futurs liés à la destruction de biotopes et habitats d'espèces en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, il n'en reste pas moins qu'un certain besoin de réalisation de telles mesures de compensation.

Etant donné que ces mesures se font généralement par le biais des pools compensatoires et sont comptabilisées sous forme d'éco-points, il est primordial d'assurer davantage la disponibilité d'éco-points à mettre en œuvre dans les pools compensatoires.

D'où la proposition d'alléger et d'accélérer les procédures relatives à l'instauration de pools compensatoires et d'augmenter significativement l'enregistrement des éco-points dans les registres afférents. Les mesures de compensation existantes dans les pools compensatoires approuvés feront l'objet d'une révision et, si nécessaire, seront renforcées par des mesures supplémentaires afin d'augmenter leur valeur écologique.

Dans ce même contexte, il est également prévu d'augmenter le nombre de terrains à disposition des pools compensatoires notamment dans les secteurs écologiques déficients et d'étudier la possibilité de prévoir des mesures de compensation sur base de contrats de longue durée. Il est également prévu d'inclure la possibilité facultative pour les communes de réaliser en plus des pools compensatoires communaux.

Ceci aurait par ailleurs comme avantage supplémentaire de permettre l'accueil de mesures d'atténuation anticipées dans ces pools compensatoires.

Si les mesures prises devaient s'avérer insuffisantes pour constituer des pools compensatoires, une modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles (disposition transitoire de l'article 82) pourrait en dernier recours être envisagée.

Introduction de l'approche « Natur auf Zeit » pour certains biotopes en zones urbanisées ou destinées à être urbanisées

mesure 23

En premier lieu, il convient de souligner que bon nombre de terrains, sis à l'intérieur du périmètre constructible et libres de toute construction, ont connu au fil des ans un développement rapide et spontané d'éléments de verdure, tels que des haies et broussailles.

Alors qu'aujourd'hui ces biotopes doivent en cas de destruction faire l'objet de mesures compensatoires, certains propriétaires cherchent à empêcher l'émergence de tels éléments verts sur leurs terrains constructibles, ce qui va à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement.



Aussi, sur base de l'analyse des éco-points détruits ces dernières années pour des projets situés en zone constructible, force est de constater que plus de la moitié des éco-points est due à la présence de biotopes susceptibles de se développer promptement.

Ainsi, il sera procédé – pour ce type de biotopes - à un changement de paradigme moyennant l'introduction de l'approche dite « Natur auf Zeit » pour les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

Une telle approche implique en premier lieu la suppression du statut de protection des biotopes précitées.

Ceci aura comme avantage supplémentaire un degré d'acceptation sensiblement plus élevé de la part des propriétaires lors de l'implantation spontanée de tels biotopes alors qu'ils ne devront plus craindre l'obligation de mesures compensatoires.

En contrepartie de la suppression de certains biotopes en milieu urbain il sera introduit - pour tout nouveau quartier - l'obligation d'installer des éléments écologiques durables sur au moins 10% de la surface du PAP NQ afférent. En dehors des zones à vocation résidentielle, il sera encore étudié si cette disposition devra être adaptée et ceci pour des raisons de faisabilité notamment. La majorité de ces éléments devra être implantée sur des terrains publics.

La prédite approche cherche donc à combiner, d'une part, une réduction systématique de la nécessité d'études et de travaux en matière de compensations écologiques préliminaires à l'exécution de projets de construction et, d'autre part, la réalisation et le maintien d'éléments verts à l'intérieur des agglomérations, dont le besoin est incontestable pour garantir notamment une bonne qualité de vie aux habitants ainsi qu'une biodiversité saine en milieu urbain.

Finalement, cette approche permettra implicitement une réduction des coûts de réalisation des projets de construction ainsi qu'une accélération de la mise en œuvre de ces derniers.

Présence d'espèces protégées dans le cadre de l'approche « Natur auf Zeit » mesure 24

Tel que mentionné ci-dessus, il sera dès lors introduite ladite approche « Natur auf Zeit » dans les zones constructibles et ceci pour certains biotopes qui se développent de manière rapide et spontanée. Or, la présence d'espèces protégées au niveau européen inféodées à ces biotopes est assez probable et peut déclencher le besoin de réaliser notamment des mesures d'atténuation anticipées.

Aux fins d'éviter que la présence de tels espèces protégées puisse hypothéquer dans ces cas-là l'application de l'approche de « Natur auf Zeit » et partant contraindre à nouveau les propriétaires à contrecarrer l'implantation spontanée de biotopes sur leurs terrains, il sera à garantir que la continuité de la fonctionnalité écologique pour les sites de reproduction et aires de repos de ces espèces inféodées aux biotopes pionniers soit assurée, contrôlée et surveillée au niveau des zones constructibles du territoire communal, de sorte à ce que des mesures individuelles d'atténuation (dites mesures CEF) ne s'avèrent pas nécessaires en cas de destruction d'un biotope spécifique comprenant une des espèces précitées.

Moyennant les outils à disposition dans le cadre du pacte Nature, l'Etat surveille sur base annuelle le taux du couvert boisé des communes. Pour les communes dont ce taux correspond – à l'intérieur du périmètre urbanisé – à au moins 20%, la fonctionnalité écologique est assurée à suffisance de sorte qu'il n'y a plus lieux de procéder à des mesures CEF supplémentaires.



Reste à préciser que tout défrichement des éléments du couvert boisé devra être effectué obligatoirement en dehors des périodes de reproduction, en l'occurrence entre octobre et février.

Mise à jour du guide d'application « Leitfaden CEF-Maßnahmen » mesure 25

En vue de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre des mesures d'atténuation anticipées, telles que citées à plusieurs reprises ci-dessus, et pour autant qu'elles s'avèrent encore nécessaires compte tenu des mesures susmentionnées, le guide d'application intitulé « Leitfaden CEF- Maßnahmen » sera mis à jour.

Ainsi, seront supprimé du guide les mesures d'atténuation peu propices en tenant compte des retours d'expérience du terrain et de clarifier ainsi le besoin de procéder à un monitoring préalable par mesure d'atténuation ainsi que de compléter le guide en ce qui concerne les espèces protégées au niveau européen encore manquantes actuellement.

Définition des espèces protégées pouvant induire des études de terrain mesure 26

Tel que mentionné ci-dessus, la présence de certains biotopes et habitats potentiels d'espèces protégées peut nécessiter l'établissement d'inventaires de terrain pour constater ou confirmer la présence d'espèces protégées sur les sites pour lesquels des travaux de construction sont prévus. Or à l'heure actuelle, aucun texte ne renseigne sur les espèces protégées pour lesquelles de tels inventaires de terrain peuvent être demandés.

Compte tenu des mesures proposées en matière de dérogation pour les espèces protégées au niveau national, de révision de la liste des espèces protégées et de mise jour du « Leitfaden CEF-Maßnahmen », une liste limitative d'espèces protégées présentes dans le périmètre constructible pour lesquelles un inventaire de terrain peut être demandé, sera établie.

Mise à jour du « Regenwasserleitfaden » mesure 27

De prime abord, il y a lieu de relever que la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ne contient que peu de précisions quant aux critères applicables en matière d'autorisations individuelles portant notamment sur la gestion des eaux pluviales dans les PAP NQ. En vue de garantir toutefois une certaine prévisibilité et sécurité juridique pour les initiateurs de tels projets, l'administration de la gestion de l'eau (ci-après dénommée « l'AGE ») met d'ores et déjà à disposition un guide d'application intitulé « Regenwasserleitfaden ».

Or les expériences acquises depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée permettent aujourd'hui de constater que certaines lignes directrices y formulées méritent des adaptations pour rendre l'application du guide encore plus praticable et efficace.



En conséquence, les lignes directrices du prédit guide seront revues en créant une nouvelle version nommée « Regenwasserleitfaden 2.0 », qui fera preuve d'une plus grande flexibilité et ceci tout en permettant encore une meilleure prévisibilité pour le maître d'ouvrage.

Lors de sa révision, il importe d'assurer une diminution des coûts de réalisation des nouveaux quartiers et des constructions, une réduction de la surface réservée exclusivement aux bassins de rétention des eaux pluviales à l'intérieur des PAP NQ ainsi qu'une diminution des obligations de réalisation de tels bassins de rétention en règle générale.

Finalement, il sera veillé à une meilleure intégration de la gestion des eaux pluviales pour profiter des effets vertueux de l'eau en vue d'augmenter la qualité de vie dans les quartiers avec une densité de logements élevée.

Définition d'un seuil minimal pour les bassins de rétention d'eaux pluviales

mesure 28

Tandis que la majorité des normes appliquées en matière de gestion des eaux pluviales constituent des lignes directrices sans valeur légale, ce qui a le mérite de permettre une certaine flexibilité en fonction des spécificités des sites concernés, aucune disposition légale ne renseigne aujourd'hui sur le seuil de surface scellée qui déclenche l'obligation de création d'un bassin de rétention d'eaux pluviales dans un nouveau quartier.

Etant donné que ce manque de précision au niveau de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est susceptible de générer une insécurité juridique, il est proposé de combler cette lacune en précisant qu'en dessous d'une surface scellée totale de 1.200 m², aucun bassin de rétention d'eaux pluviales n'est requis.

Reste à souligner que cette nouvelle définition s'aligne à la pratique administrative actuelle et n'est donc pas susceptible de générer une détérioration en termes de risque d'inondations.

Accord de principe pour les PAP NQ en matière de gestion de l'eau

mesure 29

Toujours en matière de gestion des eaux pluviales à prévoir dans les nouveaux quartiers à vocation résidentielle, économique et autre, il est jugé opportun de prendre en considération cet aspect à un stade précoce de la planification, en l'occurrence en amont des procédures d'adoption des PAP NQ afférents.

Ainsi, il sera établi un service de conseil institutionnalisé auprès de l'AGE. Ce conseil d'ordre technique sera accompagné d'un accord de principe délivré à l'initiateur du projet.

Cette mesure permettra en effet d'éviter des modifications fastidieuses et coûteuses à un stade avancé du projet et augmentera aussi la sécurité de planification pour le demandeur.



Conseil en matière de protection et de création d'environnements naturels mesure 30

A l'instar de ce qui est proposé ci-dessus en matière de gestion des eaux pluviales, il sera également mis en place un service de conseil institutionnalisé auprès de l'administration de la nature et de la forêt.

Ce service visera notamment les projets qui prévoient une destruction d'habitats d'espèces et de biotopes ainsi que, le cas échéant, les mesures compensatoires afférentes, telles que thématiques plus haut. De plus, un tel service est jugé fortement utile lors de la conception et de la mise en œuvre des surfaces réservées obligatoirement aux éléments écologiques durables sur au moins 10% de la surface du PAP NQ, tel que mentionné plus haut dans le cadre de la mesure relative à l'approche « Natur auf Zeit ».

Alors qu'un tel service permettra certes d'augmenter la transparence pour l'administré en la matière et d'accélérer les projets de construction, il aura par ailleurs comme plus-value de générer des projets d'une qualité écologique plus élevée suite notamment aux travaux de sensibilisation qui vont de pair avec un tel service de conseil.

Abrogation du RGD concernant les décharges régionales pour déchets inertes mesure 31

Le nombre des mesures précitées portent sur des travaux de constructions engendrant régulièrement des travaux de terrassement et notamment des déblais.

Les volumes de terres ainsi excavés, ne pouvant pas être réutilisés sur les sites concernés, doivent forcément être transportés vers les décharges régionales pour déchets inertes.

Vu le nombre relativement réduit de telles décharges, les trajets entre les chantiers de construction et ces dernières s'avèrent relativement longs, ce qui est d'une part contreproductif en termes de charges de trafic routier, de sécurité routière et d'autre part en termes de coûts de réalisation des projets de construction.

De même, il persiste un certain besoin de création de nouvelles décharges pour répondre aux besoins résultants des projets de nouvelles constructions.

Par conséquent, le règlement grand-ducal du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes sera abrogé, ce qui revient à une suppression des critères actuellement en place, jugés superfétatoires.



5

DIGITALISATION DES PROCÉDURES & ASSISTANCE AUX MAÎTRES D'OUVRAGE

Tel qu'il ressort des observations formulées dans les chapitres précédents, les démarches administratives auxquelles sont confrontés les administrés lors de l'élaboration de projets de construction sont souvent vécues comme une sorte de « jungle bureaucratique ». Il importe donc de concevoir des outils performants pour rendre les différentes démarches et procédures significativement plus transparentes et plus efficaces.

La digitalisation des procédures a un potentiel énorme pour remédier à cette situation.

Ainsi, les mesures proposées ci-dessous ne visent pas nécessairement à simplifier les procédures administratives en tant que telles, mais ont été conçues dans un esprit de rendre les différentes démarches plus transparentes, plus prévisibles et plus accessibles pour l'ensemble des personnes concernées et intéressées.

Digitalisation des procédures d'adoption du PAG & du PAP mesure 32

A l'heure actuelle, les procédures d'adoption des PAG et PAP se font majoritairement par voie postale, ce qui est chronophage et génère des coûts non négligeables concernant notamment la confection des dossiers et leurs publications.

Il est donc prévu d'étendre la plateforme d'échange électronique e-MINT auprès du MAINT, ceci en vue de permettre d'introduire les dossiers d'établissement et de modification de PAG et de PAP dans la procédure d'adoption. Il s'avère opportun de revoir dans le présent contexte aussi le contenu obligatoire des dossiers soumis aux procédures d'adoption afin de respecter le principe du « once-only ».

Dans ce contexte, la mise en place d'un système pour les PAP sera conçu, permettant aux personnes intéressées de suivre lesdites procédures sur un site internet et les informant sur les étapes procédurales en cours et à suivre ainsi que sur les délais légaux respectifs.

Il est également prévu d'analyser la faisabilité d'un transfert des données relatives aux projets de PAG et PAP depuis le e-MINT vers le portail national des enquêtes publiques afin de faciliter et de rendre sensiblement plus efficace les enquêtes publiques portant sur lesdits projets.

Enfin, il sera procédé à une standardisation des données électroniques du PAP, et ce notamment en ce qui concerne les dispositions réglementaires des parties graphique et écrite.

Une telle standardisation permettra non seulement des analyses d'ordre statistique en vue d'alimenter les débats et les décisions politiques en matière d'urbanisme. Mais elle permettra également une mise à disposition aisée des données pour les maîtres d'ouvrage et leurs bureaux d'études afin de simplifier les travaux de conception des projets architecturaux exécutant ces PAP.



Création d'un guichet unique d'assistance (PNU) pour les démarches administratives mesure 33

En vue de rendre les différentes démarches et procédures plus transparentes et prévisibles, il a déjà été procédé au courant des dernières années à l'établissement d'un outil en ligne, en l'occurrence le site internet « www.guide-urbanisme.lu », permettant aux personnes intéressées de s'informer sur les divers régimes d'autorisation dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement ainsi que sur dispositions légales et réglementaires afférentes.

Or l'accès à l'information reste fastidieux et compliqué pour l'administré, en particulier pour les non-professionnels. Etant donné que le site se limite essentiellement à un renvoi aux dispositions légales et réglementaires, leur compréhension n'est guère facile.

Partant, il est prévu de faire évoluer le site et de développer un portail national de l'urbanisme (PNU), ayant pour objet non seulement de rassembler sur un seul site l'ensemble des informations existantes dédiées à l'urbanisme, mais surtout de guider efficacement les maîtres d'ouvrage dans les démarches associées à leur projet.

Ainsi, en fonction de la localisation du projet, de ses dimensions et de sa programmation, une assistance entièrement guidée sera proposée au demandeur pour l'établissement d'une feuille de route personnalisée pour le projet en question.

Une telle feuille de route énumérera les différentes formalités administratives requises pour obtenir les autorisations nécessaires, détaillera les démarches à initier et renseignera, le cas échéant, sur l'ordre dans lequel ces démarches doivent être effectuées.

Création d'un guichet unique dédié au cadrage de projets mesure 34

Bien que la mesure soumise ci-dessus permette certes d'améliorer substantiellement la transparence et la prévisibilité en termes de procédures administratives applicables en fournissant une feuille de route personnalisée pour un projet donné, la fiabilité de cette dernière dépend cependant de la qualité des données et réponses fournies par le demandeur de l'autorisation.

Cette problématique ne se pose guère pour des projets peu complexes et de faible envergure, mais peut apparaître notamment dans le cadre de projets de développement urbain plus poussés.

Partant, il sera créé un « single point of contact » (« SPOC ») à l'adresse des initiateurs de projets qui souhaitent s'informer préalablement sur les démarches administratives en lien avec la planification de projets urbanistiques. La prise en charge sera faite par la cellule de facilitation dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement (CFUE). Ce service intervient encore en amont de la première plateforme de concertation dite « Kick-off » qui sera organisée par le MAINT, conformément à la mesure 07 présentée plus haut.

Ainsi, toutes les personnes qui ne souhaitent pas recourir au PNU ainsi que celles souhaitant bénéficier d'un conseil physique en sus des informations obtenues par le PNU, pourront profiter de ce nouveau service du SPOC.



Il s'agit dès lors d'instaurer un système de cadrage préalable institutionnalisé, permettant de clarifier la faisabilité d'un projet d'urbanisme à un stade précoce et d'attirer une première fois l'attention du requérant sur les contraintes existantes en matière urbanistique et environnementale.

Création d'un certificat de projet digital

mesure 35

Aux fins de renforcer davantage la prévisibilité et la sécurité juridique lors de la planification de projets de développement urbain susmentionnés, il est prévu de formaliser davantage l'analyse que la cellule de facilitation urbanisme et environnement (CFUE) effectue lors du cadrage préalable.

Dès lors, l'initiateur d'un projet se verra offert, à sa demande, un « certificat de projet » qui consiste en une fiche, cadrant les formalités nécessaires au développement et à l'exécution d'un projet, ceci à l'instar de la feuille de route précitée.

Le cas échéant, l'analyse en question sera sujette à une approbation de la part des départements ministériels et des administrations compétentes qui, par ce biais, exprimeront leur acceptation concernant la marche à suivre en termes de planification.

Le but ultime est de guider le porteur de projet à travers les formalités à prévoir afin d'optimiser l'efficacité du processus de planification.

Instauration d'un guichet unique digital pour l'introduction des demandes d'autorisation

mesure 36

Tout abord, il y a lieu de relever que pour la réalisation de projets de construction, une multitude d'autorisations individuelles peuvent être requises, ceci en fonction notamment de la localisation dudit projet ainsi qu'en fonction de ses spécificités.

Bien que les deux dernières mesures proposées ci-dessus permettent déjà, dans une première phase, d'améliorer la transparence et la prévisibilité des autorisations effectivement requises, il n'en reste pas moins qu'il importe, dans une seconde phase, de garantir un déroulement et un suivi efficace et transparent des procédures de délivrance de ces autorisations.

Or la grande majorité des demandes d'autorisations individuelles se font actuellement par voie postale. Le maître d'ouvrage doit donc introduire des demandes d'autorisation individuellement auprès des différentes instances compétentes.

De même, le contenu de ces demandes ainsi que les démarches à suivre s'avèrent très variés, ce qui est coûteux en termes de ressources et générateur d'erreurs. Il en résulte que le suivi des différentes démarches est généralement peu transparent pour le demandeur.

Ainsi, il sera instauré une plateforme d'échange électronique spécifique sur MyGuichet, permettant pour un projet donné d'introduire toutes les autorisations individuelles requises.



Ceci permettra non seulement d'intégrer tous les flux de procédure ainsi que les délais prévus par les textes légaux, mais aussi d'appliquer le principe du « once-only » en omettant de demander à l'administré de fournir des données déjà en possession d'un ministère ou d'une administration.

Finalement, ceci permettra d'offrir un aperçu global en ce qui concerne les demandes d'autorisations demandées ou à demander.

Qui plus est, il est proposé de créer une fonctionnalité permettant d'intégrer le relevé des autorisations individuelles requises et les données afférentes issues de la feuille de route fournie par la Plateforme Nationale « urbanisme » (PNU) ainsi que du certificat de projet digital, tels qu'illustrés plus haut.

Ainsi, le maître d'ouvrage aura l'option soit de configurer lui-même au niveau de MyGuichet le relevé des autorisations requises pour un projet donné, soit de profiter des outils précités, en l'occurrence en configurant sa démarche sur le PNU moyennant un questionnaire.

Le maître d'ouvrage recevra toute autorisation, tout refus d'autorisation ou, le cas échéant, l'accord tacite ainsi que, si nécessaire, toute demande de compléter le dossier par le biais de MyGuichet.

Finalement, sera rendu obligatoire le recours à cette voie électronique pour l'ensemble des procédures de délivrance des autorisations individuelles en la matière, ceci afin de garantir que cette mesure jugée particulièrement efficace en termes de simplification administrative puisse pleinement porter ses fruits.

Standardisation et digitalisation des enquêtes publiques

mesure 37

La digitalisation conséquente des procédures de délivrance des autorisations individuelles de même que des procédures d'adoption des PAG et PAP induit une opportunité supplémentaire pour le déroulement des enquêtes publiques qui nécessitent d'être organisées en amont de certaines décisions administratives.

En effet, plus d'une vingtaine de lois différentes comportent des procédures pouvant déclencher des enquêtes publiques.

Or ces textes ne sont actuellement ni homogènes ni rédigés dans un esprit de « digital first », en ce qui concerne notamment la consultation des documents, les moyens de réclamations ou encore la publication des avis qui se fait actuellement dans les quotidiens.

Partant, il est prévu de procéder à une révision de l'intégralité des dispositions légales en matière de construction et d'environnement et de rendre obligatoire l'usage de la plateforme nationale d'enquêtes publiques pour toutes les enquêtes publiques.

Une telle approche aura le mérite de rendre les enquêtes publiques faciles d'accès à un plus grand nombre de personnes intéressées, de simplifier le déroulement desdites enquêtes ainsi que, le cas échéant, la gestion des réclamations.

De plus, ceci permettra de réduire sensiblement les coûts afférents. En effet, les coûts de publication s'avèrent aujourd'hui non négligeables, ce qui peut dans certain cas impacter la volonté politique ou encore celle du maître d'ouvrage de procéder à une modification d'un PAG ou d'un PAP, malgré son utilité manifeste.



Instauration d'une plateforme digitale des réseaux d'infrastructures

mesure 38

Toujours dans un esprit de partage d'informations en vue de faciliter les procédures administratives et l'exécution des projets de construction, il est utile d'instaurer une plateforme digitale des réseaux d'infrastructures.

En effet, à l'heure actuelle, un instrument permettant une vue d'ensemble de tous les réseaux souterrains existants à l'échelle du pays fait défaut. De ce fait, les maîtres d'ouvrage et leurs bureaux d'études se voient contraints de s'adresser pour chaque projet aux différentes gestionnaires de réseaux afin de recevoir les informations dont ils ont besoin.

Ainsi, sera mis en place une plateforme d'échange centrale selon le principe du « single point of entry », renseignant sur les réseaux souterrains, notamment les réseaux d'énergie relatifs à l'électricité, le gaz et la chaleur, les réseaux de télécommunication, les réseaux de distribution d'eaux potables et d'assainissement d'eau, ainsi que les réseaux relatifs à l'éclairage public.

Une telle mesure permettra, d'une part, une réduction non négligeable de la charge de travail pour les requérants et les gestionnaires de réseaux en canalisant les demandes d'information et en évitant ainsi une multitude d'échanges. D'autre part, suite à une mise en cohérence des données portant sur les différents réseaux, cette mesure est susceptible de réduire les risques de complications et d'endommagement des réseaux lors de l'exécution des chantiers.

Simplification et uniformisation des aides financières aux communes

mesure 39

Les mesures présentées ci-dessus permettent certes d'appréhender les enjeux découlant de l'augmentation nécessaire des capacités des équipements publics collectifs, tels que p.ex. les équipements scolaires communaux ou encore les stations d'épuration, et ce afin de pouvoir faire face à une augmentation importante du parc de logements. En dehors des mesures proposées en vue de simplifier et d'accélérer la conception ainsi que la réalisation de tels équipements, il importe également de procéder à des simplifications des démarches applicables en matière d'attribution des aides financières de l'État aux communes pour ces projets.

Actuellement, ces démarches manquent de transparence et de prévisibilité pour les demandeurs de subsides. Les échanges entre les communes et ministères concernés se font souvent par voie postale et de façon non standardisée. Il en résulte une certaine charge administrative et une lenteur qui sont susceptibles de rallonger les délais de réalisation des projets en question.

Partant, il est prévu de mettre en place un système de subventionnement interministériel unique et digital, qui répond aux besoins financiers réels de ces constructions communales. Ce système de demande d'aides financières sera mis en place selon le principe du « single point of contact », tout en respectant également le principe du « once only ».

Dans ce contexte, les démarches relatives aux demandes ainsi qu'aux attributions des aides financières seront uniformisées et alignées avec l'approche déjà mise en place pour les aides financières attribuées par le MAINT aux communes.



6 | ZONES EXPÉRIMENTALES

De prime abord, il y a lieu de relever qu'en matière de construction, les normes et réglementations, qui ont notamment vocation à garantir un haut niveau de sécurité, de salubrité, de commodité, d'accessibilité, de protection du patrimoine culturel et de protection de l'environnement, sont régulièrement établies selon le principe de précaution, ce qui est certes très utile pour éviter des constructions et aménagements risquant d'aller à l'encontre de ces aspects d'ordre qualitatif.

Pourtant, le revers de la médaille est que ces normes et réglementations, souvent très contraignantes, ne permettent que difficilement la réalisation de projets, voire même empêchent p.ex. la réalisation de projets urbanistiques et d'architecture innovants.

De même, l'absence de veille législative est susceptible de ralentir, voire d'empêcher des projets d'urbanisme contemporains qui sont à la pointe de la technologie.

Introduction d'une « zone expérimentale » mesure 40

Il est dès lors prévu d'instaurer une nouvelle zone intitulée « zone expérimentale » à l'intérieur de laquelle une ou plusieurs dérogations par rapport à des dispositions légales et réglementaires en vigueur sont admissibles.

L'objectif consiste à réaliser des projets, qui font preuve d'une haute qualité en termes de sécurité, de salubrité, de commodité, d'accessibilité, de protection de l'environnement et de qualité, sans pour autant respecter l'intégralité des dispositions légales applicables en la matière.

Ceci constituera également une opportunité certaine pour réduire les coûts de réalisation de constructions, en réduisant ou supprimant certains équipements du bâtiment obligatoire et en les remplaçant par des solutions alternatives selon les principes dits du « low-tech » et du « less is more ».

Il est ainsi prévu d'intégrer des dispositions spéciales y relatives dans la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, permettant ainsi de préciser les dispositions légales et réglementaires auxquelles il pourrait être dérogé.

Il est également proposé que ladite zone spéciale ne puisse être désignée que par le biais de l'établissement d'un plan d'occupation du sol (POS). En effet, il est jugé problématique de définir la délimitation spatiale du champ d'application de ce nouvel instrument, qui permettra de déroger à des réglementations établies au niveau national, par le biais d'un simple règlement communal, en l'occurrence le PAG.

Qui plus est, l'instrument du POS permettra de garantir que le champ d'application du présent instrument reste limité à des sites et projets judicieusement désignés par le gouvernement.

Dans ce contexte, il est prévu de désigner une telle « zone expérimentale » notamment pour des projets de construction d'utilité publique, tels que des écoles, des logements abordables ainsi que pour des projets de régénération urbaine et de reconversion de friches industrielles.



La détermination des projets innovants, leur localisation ainsi que le suivi des mesures dérogatoires (leur pertinence, le cas échéant l'absence d'effets bénéfiques) se fera au sein d'un comité interministériel.

Finalement, les retours d'expérience résultant de ces projets innovants et expérimentaux constitueront ainsi une base de réflexion pour adapter de manière récurrente et endéans des laps de temps réduits les réglementations en question. Ceci aura pour avantage de pouvoir concevoir et réaliser à tout moment, sur l'ensemble du territoire national, des projets contemporains et innovants qui sont à la pointe de la technologie.

ANNEXE 2

le nouveau partenariat public-privé pour
le logement abordable





LES MESURES RELATIVES À LA PROMOTION DU LOGEMENT ABORDABLE DANS UNE APPROCHE PPP

1. Réalisation de projets pilotes sur terrains privés
2. Réalisation de projets pilotes sur terrains privés pour logements salariés
3. Réalisation de projets pilotes sur terrains publics
4. Procédures relatives à l'acquisition de VEFA par l'État



1 | RÉALISATION DE PROJETS PILOTES SUR TERRAINS PRIVÉS

OBJECTIF

- Mobiliser les terrains privés pour la réalisation de logements abordables locatifs
- Créer un système complémentaire à celui déjà prévu par la loi sur le logement abordable

MÉCANISME

- Mis en place d'un accord de principe entre le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire (MLOGAT) et le développeur pour réaliser un projet de logements abordables.
- Le développeur construit des logements sur un terrain privé
- Les logements sont conformes au Cahier des charges pour le développement de logements abordables
- Le bien peut, le cas échéant, être vendu à un acteur privé qui devient propriétaire
- Les modalités (durée, montant loyer) sont fixées dans une convention entre : MLOGAT, propriétaire/développeur et un bailleur social (p.ex. Fonds du Logement)
- Le propriétaire/développeur loue les logements au bailleur social pour une durée à déterminer (minimum 20 ans)
- Le bailleur social paie un loyer indexé au propriétaire en dessous du prix du marché
- Le logement est attribué à des locataires remplissant les conditions socio-économiques
- Les locataires paient au bailleur social un loyer abordable suivant la loi du logement abordable
- Le ministère verse un « forfait de gestion » au bailleur social pour couvrir ses frais d'accompagnement des locataires
- Le ministère paie une « compensation de loyer » au bailleur pour couvrir la différence du loyer abordable et du loyer dû au propriétaire/développeur
- Le développeur ne reçoit pas d'Aides à la pierre pour la construction
- Le développeur/propriétaire récupère son bien à la fin de la période d'occupation
- L'État a un droit de préemption sur le bien

AVANTAGES POUR LE DÉVELOPPEUR/PROPRIÉTAIRE:

- L'aboutissement du projet est garanti pour le développeur
- Le développeur peut rapidement lancer un nouveau projet en cette période de crise de la construction
- Un loyer garanti sur toute la période
- Un bailleur social s'occupe de la mise en location
- L'entretien courant des logements est assuré par le bailleur social



AVANTAGES POUR L'ÉTAT:

- Terrains privés mobilisés
- Augmentation de l'offre de logements abordables locatifs sans Aides à la pierre
- Logement attribué à des locataires remplissant des conditions socio-économiques
- Affectation sociale garantie sur 20 ans
- Droit de préemption

2

RÉALISATION DE PROJETS PILOTES SUR TERRAINS PRIVÉS POUR LOGEMENTS SALARIÉS

OBJECTIF

- Mobiliser les terrains privés pour la réalisation de logements abordables locatifs dédiés
- Répondre au besoin des employeurs de loger leurs salariés

MÉCANISME

- Identique au point 1 sauf :
 - Les logements sont loués aux salariés éligibles
 - Sans « forfait de gestion » - pas d'accompagnement spécifique des locataires nécessaire

RAPPEL

La **réalisation de logements dédiés pour salariés dans le cadre de la loi sur le logement abordable** (avec Aides à la pierre) reste toujours une option et une opportunité pour les employeurs.

MÉCANISME SELON LA LOI RELATIVE AU LOGEMENT ABORDABLE :

- 75% Aides à la pierre pour la réalisation de logements locatifs abordables
- Réalisation du projet selon le cahier des charges pour le développement de logements abordables
- Affectation à location abordable au moins 40 ans
- Attribution du logement par le bailleur
- Loyer abordable pour le locataire
- Compensation de service de l'État au bailleur social



3 | RÉALISATION DE PROJETS PILOTES SUR TERRAINS PUBLICS

OBJECTIF

- Accélérer le processus de construction de logements abordables sur terrains publics

MÉCANISME

- Terrains mis à disposition par une commune ou l'État (identification en cours)
- Appel à projets en « design and built »
- Consultation rémunérée
- Présélection des projets sur candidatures
- Jury composé d'acteurs publics (ministères, communes, promoteurs publics)
- Réalisation du projet selon « cahier des charges pour le développement de logements abordables » par le développeur privé
- Achat de la construction achevée par un acteur public
- Gestion/vente abordable réalisés par le promoteur/bailleur public

AVANTAGES POUR LE DÉVELOPPEUR :

- Réalisation d'un projet unique de la conception à la construction d'un projet de logements abordables
- Développement de projets architecturalement et urbanistiquement innovants

AVANTAGES POUR L'ÉTAT :

- Acquisition d'un projet fini de logements abordables, réalisé en ligne avec le <<cahier des charges pour le développement de logements abordables>>
- Mise en location abordable ou en vente abordable par un promoteur/bailleur social



4 | PROCÉDURE RELATIVE À L'ACQUISITION DE VEFA PAR L'ÉTAT

Le gouvernement a lancé en octobre 2023 un programme d'acquisition VEFA.

Dans le cadre du paquet de relance (entrée en vigueur prévue pour le 1er juin 2024) et du budget de 2024, le gouvernement a décidé d'augmenter les moyens budgétaires pour l'acquisition du programme VEFA.

Les échanges menés avec le secteur privé ont permis de mettre en évidence certaines difficultés.

Pour y remédier, il a été retenu de :

- Mieux informer le secteur sur les démarches d'évaluation
- D'adapter la méthode d'évaluation des projets en incluant une marge d'appréciation sur la conformité avec le cahier des charges (pex. un parking en trop, une unité de logement trop grande,..)
- De tenir compte des complexités particulières du terrain et du projet, afin de proposer le cas échéant un prix adéquat (travaux préparatoires, dépollution complexe, ...) sur base notamment d'un argumentaire à justifier par le développeur
- De tenir compte de la situation géographique dans la détermination du prix proposé

Ces quatre mesures relatives à la promotion du logement abordable dans une approche de partenariat public-privé donneront un élan supplémentaire à la création de ce type de logements. Le secteur privé est invité à mobiliser et à développer ses terrains tout en bénéficiant de mesures de soutien publiques. En parallèle, la main publique met à disposition des développeurs et des constructeurs des terrains publics sur lesquels ils peuvent appliquer leur savoir-faire.

Dans un premier temps, la mise en œuvre des mesures 1-3 de ce partenariat public-privé se fera dans le cadre de projets-pilotes. C'est l'occasion pour le secteur privé de la construction de participer à cet effort national, dans le respect d'un cadre transparent et clair.

ANNEXE 3

présentation powerpoint

