



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°8480 modifiant :

1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ;

2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ;

3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ;

4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 23 janvier 2025, le projet de loi n°8480 modifiant : 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le SYVICOL est particulièrement reconnaissant d'avoir été consulté déjà lors de la phase d'avant-projet et constate avec satisfaction qu'il a été tenu compte de certaines de ses remarques, même si le texte déposé à la Chambre des Députés en appelle toujours, qui forment le présent avis.

Il remercie également les membres de sa commission 2 – volet technique et les agents communaux consultés pour leurs précieuses contributions.

Le projet de loi s'inscrit dans la mise en œuvre du programme de mesures « Méi a méi séier bauen », qui a été élaboré dans le cadre de groupes de travail impliquant le SYVICOL et présenté par les ministres compétents lors d'une conférence de presse en date du 19 juin 2024.

D'un point de vue communal, l'importance principale du projet consiste dans le fait qu'il prépare le terrain à la mise en place du principe « silence vaut accord » au niveau des autorisations de construire, en introduisant des seuils en-dessous desquels une telle autorisation ne sera plus nécessaire, ainsi que, pour les travaux restant soumis à autorisation, des délais pour le traitement des dossiers.



« Limites bagatellaires »

D'une part, il introduit ce que les auteurs appellent des « limites bagatellaires », qui sont des seuils en-dessous desquels certains travaux ne seront plus soumis à une autorisation de construire. Ces travaux devront soit faire l'objet d'une déclaration, soit pourront être réalisés sans aucune formalité.

Le SYVICOL souligne qu'il ne s'oppose nullement au principe d'un allègement des procédures par la dispense de certains projets de faible envergure d'une autorisation de construire. Cependant, comme il l'explique dans ses remarques relatives à l'article 11 et dans son avis du même jour sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, il estime que les auteurs sont allés trop loin en dispensant d'une autorisation de construire certains travaux qui risquent d'avoir un impact important sur le voisinage.

En outre, en ce qui concerne plus particulièrement le nouveau régime de la déclaration de travaux, le SYVICOL se pose des questions sur la nature juridique de la non-opposition du bourgmestre. Il lui semble que les auteurs considèrent que, lorsque le bourgmestre ne réagit pas endéans le délai d'un mois prévu, cela constitue tout simplement une absence de décision. C'est ce qui explique, toujours selon la compréhension du SYVICOL, le fait que le projet de loi ne prévoit aucune publication, ni de la déclaration elle-même afin que des personnes intéressées puissent présenter leurs observations, ni de la non-opposition après l'expiration du délai. L'absence de ces démarches administratives et la simplification qui en résulte constituent tout l'intérêt de cette procédure.

Or, il faut se poser la question de savoir si le fait pour le bourgmestre de ne pas s'opposer endéans le délai posé par la loi à des travaux qui lui ont été déclarés en due forme et qui ne sont pas conformes à la réglementation applicable ne constitue pas en soi une décision administrative individuelle, plus précisément d'acceptation tacite.

Dans cette hypothèse, 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 ») serait sans doute applicable¹, ce qui signifie que la déclaration devrait être publiée afin que les personnes intéressées puissent présenter leurs observations² avant l'expiration du délai à partir duquel le demandeur, dans le silence de l'administration, peut lancer les travaux. Il s'agirait alors d'un acte administratif

¹ Ceci résulte de l'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, qui dispose : « Les règles établies par le règlement grand-ducal visé à l'article premier s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré. »

² Article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes :

« Lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens.

Dans la mesure du possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision.

Les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations.

La décision définitive doit être portée par tous moyens appropriés à la connaissance des personnes qui ont présenté des observations. ».



individuel qui, selon le droit commun³, serait en plus attaquable en justice. Il faudrait donc prévoir la publication de cette décision, à l'instar de ce que l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit pour les autorisations de construire.

De l'avis du SYVICOL, cette question détermine la raison d'être tout entière du régime de déclaration prévu et il est dès lors fort à regretter que le dossier lui soumis pour avis n'y fournisse aucune réponse.

Il se contente de renvoyer aux régimes existant dans nos pays voisins, sans souligner que ceux-ci se distinguent d'une manière fondamentale de celui prévu par la loi en projet. Le commentaire des articles énonce en effet : « Le mécanisme de la déclaration de travaux est admis de longue date dans l'ordonnancement juridique français et belge par la jurisprudence et est également encadré par des textes légaux ». Une note de bas de page renvoie au « Code de l'urbanisme français, article L-600 5 » et au « Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), art. 263 ».

Du côté wallon, tout d'abord, il faut savoir que le CWATUPE mentionné par les auteurs a été remplacé par le Code du développement territorial (CoDT), entré en vigueur le 1^{er} juin 2017⁴. Dans ce contexte, la procédure de « déclaration urbanistique préalable » a été purement et simplement supprimée, comme cela ressort du commentaire des articles du décret formant le CoDT : « Le régime de la déclaration urbanistique a été supprimé dans un souci de simplification des procédures. En effet, lors des travaux parlementaires du décret du 24 avril 2014, la question de l'utilité réelle d'une telle déclaration fut posée car ressentie bien souvent comme de la paperasserie par l'autorité communale. »⁵

Il n'existe dès lors en Wallonie, à l'heure actuelle, que deux régimes, à savoir celui des travaux soumis à autorisation (appelée « permis d'urbanisme ») et celui des travaux dispensés d'une telle autorisation, ces derniers étant énumérés à l'article R.IV.1-1. du CoDT.⁶

Même si le régime de déclaration wallon n'existe plus, il mérite néanmoins d'être analysé plus en détail dans le cadre du présent avis, car il était accompagné d'une procédure

³ Article 2, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif : « *Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.* »

⁴ Décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial

⁵ Commentaire des articles du projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial, page 40 (https://www.uvcw.be/no_index/files/1300-projetcodtbis-9octobre2015-307-1.pdf)

⁶ Le site <https://www.mubw.be/ressource/petits-travaux-et-permis-durbanisme-codt/> propose davantage d'informations



nettement plus détaillée que celle prévue pour les déclarations de travaux par le projet de loi sous revue. En effet, l'ancien article 263 du CWATUPE a obligé le « collège communal » à informer le déclarant que sa déclaration est conforme ou non dans les quinze jours de la réception de la déclaration.

Plus important, le même article disposait que « la déclaration est affichée sur le terrain à front du domaine public et visible à partir de celui-ci, par les soins du déclarant et pendant toute la durée de l'exécution des actes et travaux ».

Il y avait donc sans doute, dans l'esprit du texte wallon, le souci d'entendre les voix des tiers potentiellement affectés par les travaux, alors même que ces derniers étaient, toujours selon le texte, « de minime importance ».

Pour ce qui est, ensuite, de la France, il faut d'abord constater que l'article L600-5 du Code de l'urbanisme français, mentionné au commentaire des articles, ne constitue pas le fondement de la déclaration préalable, mais concerne l'annulation partielle par le juge administratif d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable⁷.

Néanmoins, le code de l'urbanisme connaît bel et bien un mécanisme de déclaration préalable⁸, qui se distingue, lui aussi, de celui prévu par le projet de loi sous revue par le fait qu'il est beaucoup plus étroitement encadré par la loi, même par rapport au régime wallon aboli.

Ainsi, la procédure y relative prévoit notamment un affichage pendant la phase d'instruction⁹, comparable à celle exigée pour les autorisations de construire par l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

En outre, selon l'article R*424-1 du même code, le silence de l'administration au-delà du délai d'instruction vaut « décision de non-opposition à la déclaration préalable ». Cette décision donne lieu, sur simple demande du déclarant, à l'émission d'un certificat de non-

⁷ Article L600-5 : « Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé. »

⁸ Article L421-4 : « Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux, y compris ceux mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable. »

⁹ Article R*423-6 : « Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande ou de la déclaration et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie ou à la publication par voie électronique sur le site internet de la commune d'un avis de dépôt de demande de permis ou de déclaration préalable précisant les caractéristiques essentielles du projet, dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. (...) »



opposition par le maire¹⁰, qui doit être affiché « sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire »¹¹. Il va sans dire que la décision de non-opposition s'analyse en un acte administratif contre lequel il peut être fait usage des moyens de recours gracieux et contentieux ordinaires.

Ce régime est le résultat d'une évolution jurisprudentielle¹², car le juge administratif français a considéré depuis longtemps que « le silence gardé par l'autorité compétente dans le délai d'opposition était constitutif d'une décision administrative d'acceptation implicite susceptible de recours contentieux »¹³.

Si, dans le cadre de litiges ultérieurs, les juridictions luxembourgeoises arrivaient à la même conclusion, ceci entraînerait sans doute des conséquences sur le régime de déclaration prévu, qui devrait suivre une évolution semblable à son équivalent français pour mettre les tiers en mesure de faire valoir leurs intérêts, sinon être aboli parce qu'il se confondrait avec le régime d'autorisation.

Etant donné que le but de la réforme consiste dans la simplification, il semble évident que le régime de déclaration français ne saurait servir comme modèle à suivre par le Grand-Duché du Luxembourg en raison de sa complexité, qui le rend trop proche du régime de l'autorisation pour justifier son existence.

Le SYVICOL recommande donc plutôt de suivre l'exemple wallon et de ne créer que deux catégories de travaux : ceux soumis à autorisation et ceux pouvant être réalisés sans formalités.

L'autorisation resterait la règle et la dispense d'autorisation en constituerait l'exception – pour la définition du champ d'application de celle-ci, le SYVICOL renvoie à son avis du même jour sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre – ce qui aurait comme avantage supplémentaire d'apporter une simplification administrative par la réduction du nombre de procédures et d'éviter que les demandeurs se trompent sur les démarches applicables à leur projet.

En ce qui concerne justement les travaux qui ne nécessiteront plus aucune formalité, il importera de les définir de façon à éviter une multiplication de litiges concernant des travaux réalisés illégalement. Certes, la dispense d'une autorisation de construire n'emporte pas dispense du respect de la réglementation applicable, mais encore faut-il que les maîtres d'ouvrage la connaissent en détail. Ceci peut être moins évident qu'il n'y paraît, car il y a toujours plusieurs documents à prendre en considération, à savoir les parties graphiques et écrites du plan d'aménagement général et du plan d'aménagement particulier « quartier existant » ou

¹⁰ Article R*424-13

¹¹ Article R*424-15

¹² Jacquot Henri, La déclaration préalable de travaux : problèmes actuels, In: Droit et Ville, tome 32, 1991. Les cinquièmes assises « Justice Construction » sur la Réhabilitation des immeubles anciens. pp. 113-128 (https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1991_num_32_1_1313)

¹³ TA de Paris, 29 juin 1987, M. Garnier, J.C.P., Ed. N 1987, II, 293, 1^{re} espèce, obs. Vandermeeren ; T.A. de Versailles, 19 octobre 1988, époux Louvet



« nouveau quartier » applicable, ainsi que le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Ces documents peuvent s'avérer fort complexes pour les non-initiés.

Dans ce contexte, il ne faut pas sous-estimer le rôle de conseiller que les services communaux jouent lors de la préparation de travaux à réaliser par des particuliers. Aussi, quelles que soient les « limites bagatellaires » qui seront finalement retenues, le SYVICOL estime qu'il sera primordial de lancer une campagne nationale d'information y relative et de souligner que les personnes projetant des travaux dispensés d'une autorisation pourront toujours se renseigner auprès des autorités communales.

Délais pour le traitement des dossiers

D'autre part, le projet de loi introduit un délai de rigueur de deux mois pour le contrôle de complétude des dossiers de demande d'autorisation et un délai d'ordre de quatre mois pour la prise de décision. Le dépassement de ce deuxième délai n'entraînera pas de conséquences directes. Il sera sanctionné par le principe « silence vaut accord », qui sera introduit dans un deuxième temps. Ces délais et les éléments procéduraux qui les accompagnent seront analysés en détail sous III.

Il importe cependant au SYVICOL de souligner que, dans la pratique, contrairement à ce que les paragraphes 6 et 7 de l'article 11 peuvent donner à penser, les contrôles de complétude et de conformité du dossier ne sont pas dissociables. En effet, en examinant si un dossier est complet, les services communaux ne peuvent pas se limiter à vérifier que tous les documents exigés y figurent effectivement, mais doivent également s'assurer que les documents en question fournissent toutes les informations nécessaires pour évaluer le projet en connaissance de cause. Ils doivent donc procéder à un contrôle approfondi, dans le cadre duquel d'éventuelles non-conformités sont également constatées.

Dès lors, la distinction stricte entre les deux contrôles, prévue par la loi en projet, de même que les procédures pour, respectivement, compléter et mettre en conformité le dossier, semblent quelque peu détachées de la pratique. Le SYVICOL propose par conséquent de fusionner les deux étapes et de fixer un délai global de trois mois pour le contrôle du dossier. Endéans ce délai, l'invitation du bourgmestre au demandeur de lui soumettre des documents ou informations supplémentaires à l'instruction du dossier, aussi bien que la demande de révision de ce dernier en cas de non-conformité, entraîneraient une interruption du délai, comme le projet de loi le prévoit actuellement pour le cas où le dossier est incomplet.

Ensuite, le bourgmestre disposerait d'un délai supplémentaire d'un mois pour préparer l'autorisation de construire et la communiquer au demandeur, ce qui, surtout dans les grandes communes, nécessite le concours de plusieurs services et prend un certain temps.

Cette procédure serait beaucoup plus adaptée au travail des services communaux en matière d'autorisations de construire et laisserait plus de place à des échanges avec les demandeurs. En outre, elle permettrait également des changements apportés au projet en cours d'instruction sur l'initiative du demandeur, ce qui arrive fréquemment et n'est pas prévu par le projet de loi actuel.



Procédure administrative non contentieuse

Cependant, elle ne tient pas compte d'une étape obligatoire, à savoir la publication devant être effectuée en exécution de l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes (« PANC »)¹⁴.

Relativement récemment, dans son arrêt n°46929C du 12 mai 2022, la Cour administrative n'a laissé aucun doute à ce que l'article 5 susmentionné s'applique aux autorisations de construire et que le bourgmestre est donc obligé, avant la prise de décision, de donner à la demande une publicité permettant aux personnes intéressées de consulter le dossier et de faire valoir leurs observations.

Les communes ont été rendues attentives à cet arrêt par la circulaire n°4207 du 20 décembre 2022 moyennant laquelle la ministre de l'Intérieur de l'époque leur a recommandé de procéder à un affichage sur place et de laisser au public un délai de trente jours pour faire valoir ses remarques.

Cette publication ne peut se faire dès réception du dossier – et donc simultanément avec l'instruction de celui-ci – mais seulement après le constat que le dossier est complet et conforme, ou, autrement dit, à partir du moment où le projet est autorisable. En effet, il va de soi que le projet ne doit plus évoluer entre la phase publique et l'émission de l'autorisation.

Dans les faits, de plus en plus de personnes viennent consulter des dossiers d'autorisation et présentent des remarques, parfois très complexes, que les communes doivent analyser.

Dans la procédure de délivrance de l'autorisation, la « PANC » constitue donc une étape incontournable et très chronophage. Il est dès lors incompréhensible que le projet de loi sous revue n'en tient aucunement compte au niveau des délais qu'il entend mettre en place pour le traitement des dossiers. Surtout au vu de l'introduction, dans une deuxième phase, du principe « silence vaut accord », le SYVICOL doit insister à ce que la future procédure de délivrance des autorisations de construire tienne compte de cette contrainte et prévoie une suspension du délai pendant l'enquête publique.

Dans ce contexte, il tient à rappeler une autre mesure du paquet « Méi a méi séier bauen » proposée par lui, à savoir le n°16 : « Mise en place d'une procédure spécifique, à l'instar de la procédure administrative non contentieuse (PANC) en matière d'autorisations ».

¹⁴ Article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes:

« Lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens.

Dans la mesure du possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision.

Les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations.

La décision définitive doit être portée par tous moyens appropriés à la connaissance des personnes qui ont présenté des observations. ».



Cette mesure consiste à inscrire « 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 »¹⁵.

Le but est d'éviter les incertitudes en ce qui concerne l'application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Ce dernier a effectivement un caractère très général et manque de précision quant à sa mise en œuvre dans le domaine en question. Ainsi, par exemple, il ne fixe ni la durée, ni les modalités de l'affichage à effectuer en préparation d'une autorisation, ce qui cause une application divergente à travers les communes et est source d'insécurité juridique.

Or, en raison des délais endéans desquels les communes devront agir dorénavant, une définition précise de la procédure de publication à suivre, et surtout de sa durée, deviendra autrement plus importante que par le passé.

Le SYVICOL demande dès lors que le projet de loi soit amendé de façon à inclure dans la procédure de délivrance de l'autorisation de construire une enquête publique telle que proposée par ses soins et à suspendre, pendant la durée de celle-ci, le délai pour la délivrance de l'autorisation.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques générales se résument comme suit :

- Le SYVICOL se prononce contre l'introduction d'une procédure de déclaration de travaux, de sorte à ne créer que deux catégories au lieu de trois : les travaux soumis à autorisation et ceux, de faible importance, pouvant être réalisés sans démarche administrative.
- En ce qui concerne le traitement des demandes d'autorisation, il propose que le délai de deux mois prévu pour le contrôle de complétude soit remplacé par un délai de trois mois couvrant aussi bien le contrôle de complétude que celui de conformité, car les deux ne sont pas dissociables. Après l'expiration de ce délai, le bourgmestre disposerait d'un délai d'un mois pour délivrer l'autorisation, de sorte que le délai global de quatre mois prévu par le projet de loi ne soit pas dépassé.
- Il demande en outre la création d'une procédure de publication spécifique aux autorisations de construire et la suspension du délai susmentionné pendant cette procédure.

Pour ce qui est des remarques article par article, il y a lieu de souligner les points suivants :

- Le SYVICOL se félicite du fait que des dérogations aux exigences en matière d'accessibilité pourront dorénavant être accordées pour des bâtiments bénéficiant d'une protection communale, ce qui répond à une revendication de sa part. (art. 1^{er})
- Il salue également l'introduction de délais pour le traitement des demandes de dérogation et de solutions d'effet équivalent. (art. 1^{er})

¹⁵ Support de la conférence de presse du 19 juin 2024, page 19
(<https://environnement.public.lu/fr/actualites/2024/06/logement-abordable.html>)



- En revanche, il s'oppose à ce que loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel soit modifiée de sorte à permettre l'application des dispositions relatives aux évaluations des incidences sur le patrimoine archéologique et aux opérations d'archéologie préventive à tous les travaux, et non plus aux seuls travaux soumis à autorisation, comme cela est le cas actuellement. Il demande par conséquent soit d'élargir d'une façon générale les dispenses prévues, soit de prévoir des exceptions spécifiques pour les travaux de faible envergure. (art. 2 et 3)
- Une remarque analogue est formulée par rapport à la modification prévue à l'article 117, point 1° de la même loi, qui prévoit une sanction pour la planification de certains travaux dans la zone d'observation archéologique sans en informer le ministre au plus tard au moment de l'introduction de la demande d'autorisation y relative. Le SYVICOL considère que la suppression prévue de la référence à la demande d'autorisation viderait cette disposition de son sens et propose donc de maintenir cette référence et de mentionner en plus la déclaration des travaux (au cas où elle est introduite), respectivement le début des travaux lorsqu'ils sont soumis ni à autorisation, ni à obligation de déclaration. (art. 6)
- Il constate qu'une modification similaire à celle proposée ci-dessus est projetée à l'article 129 de la même loi, qui prévoit une obligation d'informer le ministre de différents travaux concernant un bâtiment bénéficiant d'une protection communale. Il propose cependant de réduire le délai de préavis (3 mois) dans l'intérêt de l'accélération des procédures et de préciser la forme que l'information en question doit prendre. (art. 7)
- En ce qui concerne les modifications prévues de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, le SYVICOL renvoie à ses remarques concernant les procédures communales, qui s'appliquent en grande partie. Il soulève cependant quelques différences, notamment l'obligation pour l'Administration de notifier la réception du dossier (qui lui a été envoyé par lettre recommandée avec avis de réception) et la précision qu'un dossier de demande d'une permission de voirie directe ne peut être révisé qu'une seule fois. (art. 8 - 10)
- En ce qui concerne l'introduction de « limites bagatellaires », qui consiste à dispenser certains travaux d'une autorisation et à les soumettre à une obligation de déclaration, voire de les libérer de toute formalité, le SYVICOL souligne qu'il ne s'oppose pas au principe, mais rappelle sa demande de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration. (art. 11, paragraphes 1-3)
- En ce qui concerne plus particulièrement les travaux qui, dorénavant, ne seront soumis ni à autorisation, ni à déclaration, il appelle à les définir avec prudence, pour éviter une multitude de travaux irréguliers donnant lieu à des litiges. (art. 11, paragraphe 3)
- Le SYVICOL constate que l'introduction de délais pour le contrôle de complétude (2 mois) et de conformité (4 mois) créera une charge administrative considérable, à cause de l'obligation de recourir dans de nombreux cas à un envoi recommandé avec avis de réception. (art. 11, paragraphe 5)
- Il demande par ailleurs de préciser que le délai endéans duquel le bourgmestre doit procéder à un contrôle de complétude du dossier prend cours à partir de la réception de ce dernier. (art. 11, paragraphe 6)
- Une autre précision demandée porte sur la question de savoir ce qui se passe lorsque le dossier, après demande et réception de documents supplémentaires, reste incomplet. (art. 11, paragraphe 6)
- Pour ce qui est du contrôle de conformité, le SYVICOL demande de supprimer le délai de 2 deux mois imposé au bourgmestre dans l'intérêt de la clarté du texte et en estimant



que le contrôle en question doit de toute façon se situer après le contrôle de complétude (délai de 2 mois) et avant l'échéance du délai global de quatre mois. (art. 11, paragraphe 7)

- Considérant que ce délai est suspendu dans l'attente d'un dossier révisé et sachant que la mise en conformité nécessite souvent plusieurs échanges de données, le SYVICOL demande, soit de préciser que le dossier est clôturé s'il n'est pas conforme après une première révision, soit d'accorder au bourgmestre un délai supplémentaire d'un mois pour chaque analyse de documents révisés. (art. 11, paragraphe 7)
- Quant à la déclaration de travaux, il salue le fait que le délai d'un mois endéans duquel le bourgmestre peut s'opposer ne court qu'à partir de la réception d'un dossier complet. Il rend cependant attentif au fait que le texte ne prévoit pas d'information au déclarant lorsque son dossier est complet, ce qui peut causer des incertitudes quant aux dates de début et de fin du délai. (art. 11, paragraphe 10)
- Il s'étonne par ailleurs du fait que le projet de loi rend inapplicables les dispositions procédurales pour certains projets du domaine des énergies renouvelables, alors que figurent parmi ces dispositions des délais spécifiques pour les projets en question. (Art. 11, paragraphes 12 et 13)
- Finalement, le SYVICOL propose de fixer dans le règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre également le contenu obligatoire des dossiers à joindre aux déclarations, afin que ces dispositions entrent en vigueur au même moment. (Art. 12)

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}.

L'article 1^{er} apporte deux modifications importantes à l'article 7 de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs.

Tout d'abord, au paragraphe 1^{er}, l'alinéa 2 est modifié de sorte à inclure, parmi les justifications possibles d'une dérogation aux exigences d'accessibilité, les bâtiments bénéficiant d'une protection communale au sens de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Actuellement, seuls les bâtiments sous protection nationale peuvent faire l'objet d'une dérogation aux exigences en matière d'accessibilité.

Le SYVICOL se félicite de cette extension, qui correspond à une demande de sa part formulée dans le cadre du groupe de travail « Méi a méi séier bauen ». Il aurait cependant préféré une dérogation d'office pour les édifices en question, ce qui aurait permis d'éviter de nombreuses démarches administratives et d'accélérer ainsi les travaux. Ceci serait justifié à ses yeux par le fait que, contrairement aux autres justifications prévues, à savoir l'impossibilité technique et, *a fortiori*, la charge disproportionnée, l'existence ou non d'une protection nationale ou communale est facilement vérifiable et ne nécessite pas d'appréciation par le Conseil consultatif de l'accessibilité.



Ensuite, le paragraphe 3 est remplacé par une série de dispositions beaucoup plus détaillées concernant les demandes de dérogation et de solution d'effet équivalent.

Une première innovation consiste dans le fait que les demandes ne peuvent être introduites que sous forme électronique via une plateforme sécurisée. Si le SYVICOL plaide généralement pour que les personnes qui ne disposent pas des moyens électroniques nécessaires puissent néanmoins effectuer toutes les démarches administratives, il estime en l'espèce que les demandes de dérogation et de solutions d'effet équivalent sont présentées par des professionnels ou des administrations publiques et que le problème de l'illectronisme ne se pose pas. Ceci d'autant plus que la digitalisation de la procédure permet la demande et la transmission de documents lorsqu'un dossier incomplet a été présenté avec une date certaine sans devoir à chaque fois passer par un courrier recommandé avec avis de réception. Il s'agit donc d'une mesure de simplification administrative que le SYVICOL ne peut que saluer.

Par ailleurs, des délais sont introduits pour la délivrance de l'autorisation ministérielle ainsi que pour l'émission de l'avis du Conseil consultatif de l'accessibilité. Il s'agit respectivement de trois mois et de deux mois à partir de la réception du dossier complet. En plus, le ministre dispose d'un mois pour demander que le dossier soit complété, faute de quoi il est considéré complet.

Finalement, le principe « silence vaut accord » est introduit pour l'avis du Conseil – cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas au bout de deux mois à partir du jour où le dossier est complet – mais non pour la décision ministérielle elle-même.

Le SYVICOL a cru comprendre que, comme pour les autorisations communales, ce principe sera introduit dans une deuxième phase également pour la décision. Dans cette hypothèse, il peut se rallier à l'ensemble des modifications prévues par l'article 1^{er}.

Art. 2.

Cet article modifie l'article 4 de la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, qui prévoit une évaluation des incidences sur le patrimoine architectural des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai dans la zone d'observation archéologique.

Pour éviter que certains travaux qui, par l'effet de l'article 11 du projet de loi sous revue et de son règlement grand-ducal d'exécution ne seront plus soumis à une autorisation de construire, n'échappent à l'obligation d'une telle évaluation, il est prévu de simplement supprimer les références à l'autorisation de construire, de sorte que tous les travaux soient visés, à l'exception de ceux bénéficiant d'une dispense en application des paragraphes 2 et 3.

Cette modification ne tient pas compte du fait que, actuellement, il appartient aux communes de dispenser certains travaux d'une autorisation de construire par le biais de leur règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites¹⁶. Même si les communes n'ont fait usage que d'une façon limitée de cette possibilité, la modification prévue risque donc d'avoir pour effet que davantage de travaux soient soumis à l'évaluation des incidences sur le patrimoine architectural.

¹⁶ Article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



Le SYVICOL rappelle dans ce contexte ses avis du 10 février 2020 et du 19 avril 2021¹⁷ relatifs au projet de loi n°7473, devenu la loi - entretemps modifiée - du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, dans lesquels il avait demandé une extension des dispenses de l'évaluation. Il avait surtout critiqué qu'une telle dispense n'est possible, en que qui concerne l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », que pour les travaux dont la profondeur est inférieure à 25 centimètres.

Or, le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre prévoit de nombreux travaux qui ne sont guère réalisables sans dépasser cette limite, et ce non seulement sous le régime de la déclaration, mais également sous celui ne nécessitant aucune formalité.

Pour le SYVICOL, il est difficilement compréhensible que des travaux considérés comme tellement minimes qu'ils peuvent être réalisés sans même en informer le bourgmestre compétent puissent avoir un impact pour le patrimoine archéologique nécessitant à chaque fois une évaluation des incidences.

Se permettant de rappeler l'objectif de la simplification administrative et de l'accélération des procédures, le SYVICOL propose donc, soit de revoir d'une façon générale les conditions de dispense d'une telle autorisation, en particulier concernant la profondeur, soit de créer des dispenses supplémentaires spécifiques pour les travaux non soumis à autorisation pour lesquels une telle évaluation serait disproportionnée.

Art. 3.

Les remarques formulées ci-dessus s'appliquent également à l'article 3, qui concerne les opérations d'archéologie préventive.

Art. 4.

Cet article modifie l'article 11 de la même loi qui concerne l'autorisation ministérielle des recherches archéologiques de terrain. Il donne au ministre un délai de trente jours ouvrables à partir de la réception de la demande pour communiquer sa décision au demandeur.

Si le SYVICOL salue clairement l'introduction d'un tel délai, il recommande fortement de l'exprimer non pas en jours ouvrables, mais en jours calendrier, comme c'est le cas de la plupart des autres délais administratifs, y compris ceux prévus par la loi à modifier, et de tous ceux qui seront introduits par le projet de loi sous analyse.

Ceci réduirait le risque d'erreur et d'insécurité en ce qui concerne notamment la prise en compte de certains jours fériés.

Art. 5.

L'article 5 modifie les articles 27 et 43 de la même loi de sorte à prolonger le délai endéans duquel le ministre de la Culture doit se prononcer, respectivement, sur les demandes

¹⁷ Documents parlementaires 7473⁴ et 7473¹¹



d'autorisation de travaux dans un secteur protégé d'intérêt national et sur celles concernant des publicités sur un bien immobilier classé comme patrimoine culturel national de trois à quatre mois.

Étant donné que le délai de quatre mois s'applique d'ores et déjà pour d'autres décisions dans le cadre de la loi à modifier et qu'il sera introduit notamment pour les autorisations communales par le projet de loi sous revue, la prolongation du délai ne donne lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.

Ce dernier note cependant que, contrairement au bourgmestre dans le cadre de la délivrance d'une autorisation de construire, le ministre dispose d'un délai global qui ne distingue pas entre le contrôle de complétude – que le bourgmestre devra effectuer, selon le projet de loi, endéans deux mois – et celui de conformité. Considérant l'harmonisation des procédures comme un élément important de la simplification administrative, le SYVICOL s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à prévoir des régimes différents à ce niveau.

Art. 6.

Cet article modifie l'article 117, point 1° de la même loi, qui frappe d'une amende de 500 à 1.000.000 euros « toute personne qui par infraction à l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, planifie des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique sans les soumettre au ministre à des fins d'évaluation au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir », de sorte à en supprimer les termes « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir ».

Le commentaire des articles justifie cette modification par « la suppression de l'exigence d'une autorisation de construire ou de démolir pour certains travaux ».

Cependant, sans indiquer un moment auquel le respect de l'obligation de saisir le ministre est apprécié, le point 1° est vidé de son sens. En effet, dans sa formulation projetée, toute planification de travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique réalisée à l'insu du ministre serait sanctionnable. Or, tel n'est sans doute pas l'objectif de la modification, car il faut bien se livrer à un certain degré de planification avant de pouvoir soumettre un dossier à l'autorité compétente.

Le SYVICOL propose donc, au lieu de la suppression prévue et sous réserve de ses remarques à l'endroit de l'article 2, de compléter le point 1° en faisant référence à la déclaration de travaux (si le législateur décide de l'introduire), respectivement à la réalisation de ces derniers, lorsqu'ils ne sont soumis ni à autorisation, ni à déclaration.

Art. 7.

L'article 7, qui modifie l'article 129 de la même loi, pourrait servir d'exemple à la modification proposée ci-dessus, dans la mesure où il distingue entre les travaux soumis à autorisation ou à déclaration et ceux pouvant être réalisés sans cette formalité.

Pour ces derniers, étant donné que leur envergure est faible par définition, le SYVICOL se demande cependant si la durée de préavis de trois mois est vraiment nécessaire et s'il ne serait pas possible de la réduire dans l'intérêt des objectifs fondamentaux du projet de loi, à savoir la simplification et l'accélération des procédures.



Il suggère par ailleurs de préciser la forme de l'information à transmettre au ministre. Comme le paragraphe 2 de l'article 129 fixe un délai endéans duquel ce dernier peut lancer une procédure de classement du bien en question, il importe que la date de saisine soit à l'abri de toute contestation.

Il serait donc utile de préciser que l'information doit se faire par lettre recommandée avec avis de réception, mais encore davantage de mettre en place une possibilité d'information sécurisée par la voie électronique, autrement dit par le site « guichet.lu ».

Art. 8.

L'article 8 modifie l'article 1^{er} de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative aux permissions de voirie. Il précise les travaux devant faire l'objet d'une permission de voirie en ouvrant en même temps la voie à des exceptions, qui sont énoncées aux nouveaux paragraphes 4 et 5.

Il introduit également la distinction entre les permissions de voirie ordinaires, délivrées par le ministre ayant les Travaux publics dans ses attributions, et les permissions de voirie directes, relevant de la compétence de l'Administration des ponts et chaussées et portant sur les travaux énoncés par règlement grand-ducal.

Ce dernier déterminera également les travaux soumis à une déclaration (paragraphe 4), ainsi que ceux libérés de toute formalité (paragraphe 5).

Le fait que bon nombre de travaux de faible envergure seront dispensés d'une autorisation ministérielle et soumis à une procédure allégée est à saluer, et ce notamment parce qu'une partie de ces travaux sont fréquemment réalisés par les communes.

Cependant, le SYVICOL donne à considérer qu'il y aura dorénavant, en matière de permissions de voirie, quatre catégories de travaux et trois procédures d'autorisation, respectivement de déclaration, différentes. A l'instar de ses réflexions par rapport à la procédure de déclaration de travaux prévue au niveau communal, il se demande si ceci ne constitue pas une nouvelle source de complexité avec un risque d'erreur pour les demandeurs.

Art. 9.

L'article 9 porte sur l'article 2 de la même loi, qu'il complète de certaines définitions contribuant à la clarté du texte.

Il ne donne lieu à aucune observation du point de vue communal.

Art. 10.

L'article 10 modifie l'article 3 de la même loi en y introduisant de nombreuses dispositions d'ordre procédural très proches de celles prévues à l'article 11 pour les demandes d'autorisation et les déclarations de travaux auprès des autorités communales.

Le SYVICOL renvoie à ses remarques par rapport à ce dernier article, qui s'appliquent en grande partie également à l'article 10. Il lui importe cependant de formuler quelques observations au sujet des particularités prévues pour les permissions de voirie.

Tout d'abord, il note, au paragraphe 3, les termes « l'administré se conforme aux règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des



riverains ». Etant donné que « l'administré » peut également être une commune, le SYVICOL doit s'étonner de la formulation très vague employée ici. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il importerait à ses yeux d'indiquer avec plus de précision les textes normatifs applicables, voire de renvoyer à un règlement ministériel, comme le laisse entendre le commentaire de l'article.

Ensuite, le paragraphe 4 définit une procédure relative à la permission de voirie ordinaire qui se distingue de celle concernant l'autorisation de construire par le fait qu'elle oblige l'Administration des ponts et chaussées à notifier la réception de la demande à l'intéressé, alors même qu'elle est saisie par lettre recommandée avec avis de réception. Le SYVICOL se demande quelle est l'utilité de cette double confirmation, qui est prévue également pour les demandes de permission de voirie directe (paragraphe 5) et pour les déclarations de travaux (paragraphe 6).

Enfin, la différence la plus marquante par rapport aux procédures communales consiste dans le dernier alinéa du nouveau paragraphe 6 relatif aux permissions de voirie directes, selon lequel un dossier qui, après une première révision, présente toujours des non-conformités, est clôturé. La procédure de délivrance d'une permission de voirie directe est donc la seule qui exclut plusieurs échanges entre le demandeur et l'administration afin de mettre le dossier conforme à la réglementation applicable. Ceci est motivé par le délai plus bref (trois mois au lieu de quatre) dans lequel l'administration doit se prononcer. Nous reviendrons sur ce point à l'endroit des remarques concernant l'article suivant.

Art. 11.

Du point de vue communal, l'article 11 constitue sans doute l'innovation la plus importante, étant donné qu'il vise à remplacer l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui règle les autorisations de construire.

Le nouveau paragraphe 1^{er} est très proche du texte actuel dans la mesure où il soumet à une autorisation du bourgmestre « toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais ». Cependant, il s'en distingue fondamentalement en prévoyant des exceptions à cette règle pour les travaux mentionnés aux paragraphe 2 et 3 qui concernent, respectivement, ceux soumis uniquement à une déclaration de travaux et ceux qui ne sont soumis ni à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux. Les deux paragraphes renvoient à un règlement grand-ducal pour déterminer quels sont précisément les travaux en question.

Avant de procéder à l'analyse des nouvelles dispositions, le SYVICOL rappelle sa demande de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration pour les raisons exposées en détail dans le chapitre des remarques générales du présent avis. Les observations ci-dessous concernant cette procédure s'entendent donc pour le cas où le législateur décidait de ne pas faire droit à cette proposition.

Actuellement, l'article 39 de la loi à modifier permet aux communes d'énoncer dans leur règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de bâtir n'est pas nécessaire, en leur donnant le choix de soumettre ces travaux à une obligation de déclaration ou non.

Le contenu du projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, qui



fixe ce que les auteurs appellent les « limites bagatellaires », se recoupe en de nombreux points avec l'article 101 « Travaux de moindre envergure non soumis à autorisation » du règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites mis à disposition par le ministère des Affaires intérieures¹⁸.

Cependant, selon les informations du SYVICOL, les communes n'ont repris les dispenses d'autorisation prévues par le règlement-type que d'une façon fort limitée dans leurs propres règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Prenons comme exemple le règlement des bâtisses de la Ville de Luxembourg¹⁹, dont l'article 57.2 soumet à une obligation de déclaration « a) les travaux majeurs d'entretien à l'intérieur des immeubles ; b) la réfection des façades à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; c) la réfection des toitures à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; d) la réfection des accès, des murets et des alentours à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; e) la fixation temporaire des supports publicitaires. »

L'article 57.3 du même règlement dispense de toute démarche administrative les travaux de moindre envergure suivants : « travaux d'entretien et de nettoyage à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; travaux d'entretien des alentours à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; équipements privés légers tels que barbecues, équipements de jeux, piscines et jeux démontables et gonflables ; équipements auxiliaires tels que boîtes aux lettres, cordes à linge, râtelier à vélos, clôtures autres que celles visées par l'article 15 du présent règlement sur les bâtisses; équipements techniques tels que lampadaires, antennes privées à dimensions réduites. »

Il suffit de comparer ces dispositions à celles du projet de règlement grand-ducal susmentionné pour constater qu'elles sont nettement plus modérées et qu'il s'agit de travaux qui ne nécessitent guère l'instruction d'un dossier.

Dans le futur, les communes se verront octroyer des dispenses d'autorisation pour des travaux dont certains, de l'avis du SYVICOL, dépassent la limite de ce qui peut être qualifié de bagatelle, notamment en raison de l'impact potentiel sur le voisinage. Ceci constitue une atteinte évidente à l'autonomie communale, la proportionnalité desdites mesures par rapport aux objectifs poursuivis n'étant pas établie.

Le paragraphe 2 constitue la base légale pour un règlement grand-ducal déterminant les travaux soumis uniquement à une déclaration auprès du bourgmestre. Comme expliqué dans la partie générale du présent avis sur base des exemples français et wallon, le SYVICOL propose de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration en raison des incertitudes juridiques qui l'entourent.

Le paragraphe 3 concerne les travaux soumis ni à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux, qui peuvent donc être réalisés sans aucune formalité.

¹⁸ <https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/rbvs.pdf>

¹⁹ <https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/document/A1%20Reglement%2007-2018.pdf>



A leur égard, le SYVICOL renvoie à son avis relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant ces travaux.

Il lui importe cependant également dans le cadre du présent avis de mettre en garde contre une libéralisation trop poussée, qui risquerait d'engendrer une multiplication des travaux réalisés en violation de la réglementation applicable et donc de générer des litiges entre voisins, y compris devant les tribunaux, avec toutes les conséquences, notamment financières, que cela entraîne, alors qu'ils pourraient être évités par les autorités communales si on ne les privait pas d'un droit de regard.

En plus, même si une personne qui constate la réalisation par autrui de travaux illégaux pourra certes, en théorie, porter plainte en se fondant sur l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, elle s'adressera dans la pratique très probablement à l'administration communale, qui devra, si les travaux ne sont pas déjà achevés, ordonner une fermeture de chantier et saisir les autorités judiciaires de l'affaire, comme indiqué au commentaire de l'article 11, paragraphe 2.

Selon le paragraphe 5, la demande d'autorisation doit être présentée par lettre recommandée avec avis de réception. Si cette formalité est compréhensible au vu des étapes procédurales qui suivent – notamment en ce qui concerne le délai pour le contrôle de complétude et la sanction du dépassement de ce délai – il importe de savoir que, actuellement, les dossiers parviennent souvent aux administrations communales par simple courrier, y sont déposés par les demandeurs en personne ou sont envoyés sous forme électronique. Le SYVICOL rappelle qu'il reconnaît la nécessité de disposer d'une date certaine pour le dépôt de la demande, mais propose de modifier le paragraphe 5, alinéa 1^{er} de sorte que le dossier puisse également être déposé auprès de l'administration communale contre récépissé.

Cette remarque vaut également pour la présentation de documents complémentaires (paragraphe 6) et pour la révision du dossier (paragraphe 7).

Même si le texte était modifié de la sorte, force est de constater que l'envoi recommandé avec avis de réception sera obligatoire également pour les échanges de données prévus aux paragraphes 6 et, au moins partiellement, 7, échanges qui se font actuellement sous une forme moins formalisée et plus rapide, y compris par courrier électronique.

Le même paragraphe introduit un délai de quatre mois à partir de la réception du dossier endéans duquel le bourgmestre doit communiquer sa décision au demandeur. Contrairement au délai pour le contrôle de complétude mentionné ci-dessous, le non-respect de ce délai ne déclenche aucune sanction. C'est ici qu'interviendra le principe « silence vaut accord », qui, comme indiqué dans l'exposé des motifs, sera introduit par un projet de loi ultérieur.

Il résulte de ce qui précède que l'introduction de délais – parce qu'elle implique l'obligation de communiquer par envoi recommandé avec avis de réception – dont l'effet accélérateur sur le traitement des dossiers reste à prouver, ne manquera certainement pas de créer une lourdeur administrative supplémentaire. Ce constat vaut au moins jusqu'à la mise en place d'une digitalisation intégrale des procédures. En effet, même après l'achèvement de cette tâche ambitieuse, que le SYVICOL soutient expressément, il sera probablement indispensable de maintenir la voie traditionnelle pour une petite partie de la population et pour les dossiers qui ne nécessitent pas le recours à un architecte.



Le paragraphe 6 impose au bourgmestre un délai de 2 mois pour contrôler si le dossier est complet et pour inviter, par lettre recommandée avec avis de réception, le demandeur à fournir tout complément d'informations nécessaire.

Les remarques par rapport à ce paragraphe, aussi bien que celles par rapport au paragraphe 7, s'entendent sans préjudice de la proposition sous I d'introduire un délai unique de trois mois pour le contrôle de complétude et de conformité, suivi d'un délai d'un mois pour la prise de décision, ce dernier étant suspendu pendant l'enquête publique.

Selon le texte commenté, donc, faute pour le bourgmestre d'agir endéans le délai imparti, le dossier est considéré comme étant complet, ce qui signifie que le bourgmestre ne pourra plus demander d'autres documents ou renseignements et devra prendre sa décision sur base des éléments à sa disposition.

Vu la gravité de cette sanction, il importe que le texte soit parfaitement clair quant aux dates de début et de fin de la période pendant laquelle le bourgmestre peut demander de compléter le dossier. Le SYVICOL recommande dès lors de préciser à l'alinéa 1^{er} que le délai de deux mois commence à courir « à partir de la réception du dossier », pour reprendre les termes utilisés au paragraphe 5, alinéa 2.

Le demandeur, quant à lui, dispose d'un délai de trois mois pour compléter le dossier lorsque le bourgmestre lui en fait la demande, faute de quoi ce dernier est clôturé. Le SYVICOL salue cette disposition dans la mesure où elle permettra d'éviter que des dossiers restent en suspens éternellement en cas de carence du demandeur.

Il se rallie également à la disposition de l'alinéa 3 selon laquelle le délai de quatre mois imposé au bourgmestre est interrompu et recommence à zéro au moment où les informations demandées sont présentées, d'une part en estimant qu'elle incitera les demandeurs à présenter dès le départ un dossier complet, et d'autre part parce que le délai de quatre mois reste intact.

Le projet de loi manque cependant de clarté concernant la question de savoir ce qu'il se passe lorsque le demandeur fait suite à la demande de compléter son dossier endéans le délai, mais ne présente qu'une partie des informations demandées, de sorte que le dossier reste incomplet. Est-ce que la boucle recommence, c'est-à-dire que le bourgmestre dispose d'un nouveau délai de deux mois pour inviter le demandeur à compléter son dossier, ou est-ce que la dernière phrase de l'alinéa 2 s'applique : le bourgmestre attend passivement l'écoulement intégral du délai de trois mois imparti au requérant et informe ensuite celui-ci que son dossier est clôturé ?

Le commentaire des articles semble plutôt être dans le sens de la première alternative, dans la mesure où il explique que « après expiration du délai de deux mois, le bourgmestre pourra encore toujours réclamer des pièces dont la nécessité ne s'est révélée que sur base des pièces demandées dans le délai et soumises par le demandeur dans le délai lui imparti ». Certes, cette hypothèse n'est pas identique à celle décrite ci-dessus, mais les limites sont floues. Par exemple, il peut très bien arriver qu'une pièce demandée soit fournie, mais qu'elle n'indique pas les informations nécessaires. Il en serait ainsi par exemple d'un plan de situation ne renseignant pas les distances des limites de propriété.

Dans ce cas, la boucle prévue pour compléter le dossier pourrait donc être parcourue plusieurs fois. Le SYVICOL ne s'y oppose pas, étant donné que le délai est interrompu à chaque fois.



Comme ni le commentaire des articles, ni le schéma de procédure joint au dossier ne fournissent cependant une réponse à cette question, le SYVICOL recommande de clarifier ce point dans le texte même de la future loi.

Le paragraphe 7 du nouvel article 37 porte sur la révision du dossier en cas de non-conformité à la réglementation applicable constatée par le bourgmestre. Il dispose que la demande de révision du dossier doit être présentée par ce dernier endéans un délai de 2 mois, sans cependant préciser le fait déclencheur de ce délai.

Le point de départ ne peut pas être la date de réception du dossier, comme au paragraphe 6, car le contrôle de complétude doit précéder le contrôle de conformité (même si les deux se recoupent largement). En effet, le bourgmestre ne saurait contrôler la conformité du projet sur base d'un dossier incomplet.

Il ne peut pas non plus s'agir du moment du constat de la non-conformité, comme la formulation de l'alinéa 1^{er} semble pourtant l'indiquer, car ceci risquerait de causer un conflit avec le délai global de quatre mois prévu pour le traitement du dossier, plus précisément au cas où la non-conformité est détectée moins de deux mois avant l'expiration de ce délai.

La date en question serait-elle donc celle du jour où le dossier est considéré comme complet ? Comme le projet de loi ne prévoit pas que le bourgmestre confirme au demandeur la complétude de son dossier, cette date se situe dans tous les cas deux mois après la réception du dossier ou du complément d'informations éventuellement demandé. A partir de ce moment, il ne reste de toute façon que deux mois pour le contrôle de conformité. A l'inverse, si telle était la lecture à faire de la disposition en question, le bourgmestre ne pourrait pas demander une révision avant l'expiration du délai de deux mois depuis la réception, même s'il s'était déjà assuré de la complétude du dossier. Ceci serait aberrant et sans doute contraire à l'intention des auteurs.

Bref, pour éviter les incertitudes et éventuels effets pervers esquissés ci-dessus et en estimant qu'il ne présente aucune valeur ajoutée par rapport au délai global de quatre mois, le SYVICOL demande de supprimer le délai de deux mois mentionné à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 7.

En outre, il est d'avis que la demande de révision du dossier (alinéa 1^{er}) doive également se faire par envoi recommandé avec avis de réception et qu'il ne suffit pas d'imposer cette formalité à la seule réponse du demandeur (alinéa 2). En effet, puisque le défaut pour ce dernier de présenter un dossier révisé endéans les trois mois emporte clôture du dossier, il faut bien une date certaine à partir de laquelle ce délai prend cours.

Une autre remarque tient au fait que, contrairement à la mise en complétude du dossier, le délai prévu au paragraphe 5 n'est pas interrompu en cas de demande de mise en conformité, mais seulement suspendu.

Or, dans la pratique actuelle, la mise en conformité d'un dossier nécessite souvent plusieurs échanges entre le requérant et la commune, et puisque le délai n'est suspendu qu'en attendant le dossier révisé, le temps dont le bourgmestre a besoin pour effectuer un nouveau contrôle de conformité en est déduit. Ainsi, si la révision du dossier se fait en plusieurs étapes, il existe un risque que le délai de quatre mois expire sans que le bourgmestre puisse réellement accorder l'autorisation de construire. Pourra-t-il alors légalement prononcer un refus pour éviter – lorsque la deuxième phase de la réforme aura été mise en œuvre – un accord tacite ?



A l'instar du paragraphe 6, la question se pose donc de savoir si la boucle prévue pour la mise en conformité peut être parcourue plusieurs fois. Pour rappel : si ceci est facilement envisageable en cas de dossier incomplet, vu que le délai de quatre mois repart toujours à zéro, il en est autrement en cas de dossier non conforme.

A défaut de précision dans le commentaire des articles, le SYVICOL conclut, de l'absence d'une disposition équivalente à celle de l'article 3, paragraphe 5, alinéa 9 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie tel qu'il résultera de l'article 10 du projet de loi sous revue, que l'intention des auteurs consiste bien à permettre de parcourir la boucle de mise en conformité plusieurs fois de suite.

Dans ce cas, le SYVICOL demande d'accorder à chaque réception d'un dossier révisé au bourgmestre un délai supplémentaire d'au moins un mois pour vérifier si le dossier modifié est conforme ou non.

Si, en revanche, il est prévu de ne permettre qu'une seule révision, le SYVICOL recommande de le préciser d'une façon explicite dans le texte, afin d'éviter des divergences d'interprétation à l'avenir.

Le paragraphe 10 porte sur la déclaration de travaux visée au paragraphe 2. Les dispositions y relatives sont très laconiques dans la mesure où elles se contentent de préciser la forme (lettre recommandée avec avis de réception) de la déclaration et le délai que le déclarant doit laisser s'écouler avant de pouvoir entamer les travaux.

Le SYVICOL rappelle sa demande expliquée sous I de renoncer à l'introduction d'un régime de déclaration de travaux. Ses remarques ci-dessous s'entendent dans l'hypothèse où il n'était pas fait droit à cette demande.

Il renvoie à son avis sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, dans lequel il plaide pour une restriction du champ d'application de ce texte.

Si le législateur soumet certains travaux, dont il estime que l'envergure ne justifie pas une autorisation de construire, à un régime de déclaration, au lieu de les dispenser purement et simplement de toute formalité, c'est sans doute parce qu'il attend de la part des communes un contrôle de conformité par rapport à la réglementation applicable.

Pour effectuer ce contrôle, le bourgmestre doit tout d'abord disposer d'un dossier complet, dont le contenu est à définir individuellement pour chaque type de travaux soumis à déclaration. Ceci pourrait se faire soit dans le règlement grand-ducal énumérant les travaux en question, soit dans le futur règlement national des bâtisses, des voies publiques et des sites, qui est actuellement en cours d'élaboration. Comme expliqué à l'endroit de l'article 12, le SYVICOL plaide pour la première option.

Le SYVICOL note que le délai minimal d'un mois situé entre la déclaration et la réalisation des travaux ne prend cours qu'à partir de la réception du dossier « complet ». A priori, cette précision est à saluer dans la mesure où elle vise justement à assurer que le bourgmestre dispose de tous les renseignements nécessaires pour procéder au contrôle.



Cependant, le texte n'est pas clair en ce qui concerne le début du délai susmentionné. En effet, le demandeur considérera certainement qu'il court à partir de la réception de la déclaration par l'administration communale. Si cette dernière constate cependant que le dossier est incomplet, elle doit en informer le déclarant et demander les informations manquantes. On doit alors considérer que le délai est interrompu et reprend à zéro au moment de la présentation des documents demandés. Ensuite, l'administration communale doit procéder à un nouveau contrôle et, si le dossier reste incomplet, en prévenir de nouveau le déclarant, etc.

Comme le projet de loi ne fournit aucune règle sur la manière de procéder en cas de réception d'une déclaration incomplète, le risque est réel qu'une personne commence les travaux faisant l'objet d'une déclaration avant l'expiration du délai prévu. Le déclarant, qu'il soit de bonne ou de mauvaise foi, se trouve alors dans une situation d'illégalité et s'expose aux sanctions prévues à l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le même problème peut d'ailleurs se poser en cas de déclaration de travaux qui sont en réalité soumis à autorisation, par exemple parce que le déclarant ignore que son immeuble se trouve dans un secteur protégé.

De l'avis du SYVICOL, cette situation d'insécurité juridique ne peut être évitée qu'en obligeant le bourgmestre pour toute déclaration de travaux présentée, de procéder dans un premier temps à un contrôle de complétude et d'adresser au déclarant, soit un accusé de réception certifiant cette complétude, soit une notification indiquant les pièces et informations à fournir. Dans le deuxième cas, le certificat de complétude ne serait émis qu'après réception et contrôle du complément demandé. C'est ce certificat qui déclencherait alors le délai d'un mois endéans duquel le bourgmestre pourrait s'opposer aux travaux faisant l'objet de la déclaration.

C'est sans doute pour éviter les risques décrits ci-dessus que l'article 263 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et de l'énergie déjà cité et entretemps abrogé prévoyait un contrôle de recevabilité²⁰ dont dépendait le début du délai d'attente.

En France, le Code de l'urbanisme prévoit également un mécanisme comparable en obligeant le maire à délivrer un récépissé suivant la réception d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration des travaux – à souligner d'ailleurs que le droit français traite les déclarations de

²⁰ Extrait de l'article 263, paragraphe 2 du CWATUPE : « Dans les quinze jours à dater de la réception de la déclaration, le collège communal informe le déclarant, par envoi, que la déclaration est recevable ou non. En cas d'irrecevabilité de la déclaration, le collège communal précise le motif d'irrecevabilité, le cas échéant, un relevé des pièces manquantes, et que la procédure de déclaration doit être recommencée. En cas de déclaration jugée recevable par le Collège communal, le déclarant peut passer à l'exécution des actes et travaux vingt jours après avoir adressé la déclaration. À défaut d'informer le déclarant dans le délai de quinze jours de la recevabilité de la déclaration, le déclarant peut, par envoi, adresser un rappel au collège communal. Si à l'expiration d'un nouveau délai de quinze jours à dater de la réception de l'envoi contenant le rappel, le collège communal ne s'est pas prononcé sur la recevabilité de la déclaration, la déclaration est considérée comme recevable et le déclarant peut passer à l'exécution des actes et travaux vingt jours après avoir adressé le rappel. »



travaux largement de la même manière que les demandes d'autorisation – dans lequel il peut notamment communiquer au déclarant la date à partir de laquelle il peut entamer les travaux.²¹

Si le législateur décide d'introduire une procédure de déclaration de travaux, il devra donc, aux yeux du SYVICOL, prévoir un mécanisme comparable à ceux évoqués ci-dessus. Or, ceci irait à l'encontre de l'objectif poursuivi, qui est la simplification administrative.

Les paragraphes 12 et 13 sont traités ensemble dans le cadre du présent avis. Ils introduisent des règles spécifiques pour, respectivement, les « travaux visant la construction d'installations de pompes à chaleur d'une capacité de production n'excédant pas 50 mégawatts, de pompes à chaleur géothermiques ainsi que d'équipements d'énergie solaire » et ceux « visant la construction d'équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kilowatts, y compris pour les auto-consommateurs d'énergie renouvelable et les communautés d'énergie renouvelable ».

Leur but consiste à introduire des délais plus brefs pour les autorisations de construire concernant des installations de production d'énergie renouvelable en concordance avec le droit de l'Union européenne²².

Ils disposent tous les deux que les paragraphes 5 à 7 ne s'appliquent pas aux travaux en question. Or, le paragraphe 6, alinéa 4 fixe des délais particuliers pour le contrôle de complétude des dossiers d'autorisation concernant, justement, « les installations d'énergie renouvelable [...] ».

Les énumérations des installations visées par le paragraphe 6, alinéa 4, d'une part, et les paragraphes 12 et 13, d'autre part, ne sont pas identiques, mais se recoupent quand-même fortement. Les dispositions en question semblent donc, sinon contraires, alors au moins incohérentes.

En plus, si ni les dispositions concernant le contrôle de complétude (paragraphe 6), ni celles pour le contrôle de conformité (paragraphe 7) ne s'appliquent en l'espèce, comment le bourgmestre réagit il lorsqu'il est saisi d'un dossier incomplet ou non conforme ?

Le SYVICOL demande donc de revoir et de préciser les deux paragraphes à la lumière de ce qui précède.

²¹ Article R*423-3 : « Le maire affecte un numéro d'enregistrement à la demande ou à la déclaration et en délivre récépissé dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. »

Article R*423-4 : « Le récépissé précise le numéro d'enregistrement et la date à laquelle un permis tacite doit intervenir, en application du premier alinéa de l'article L. 424-2, ou, dans le cas d'une déclaration préalable, la date à partir de laquelle les travaux peuvent être entrepris. »

Article R*423-5 : « Le récépissé précise également que l'autorité compétente peut, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier : a) Notifier au demandeur que le dossier est incomplet ; b) Notifier au demandeur un délai différent de celui qui lui avait été initialement indiqué, lorsque le projet entre dans les cas prévus aux articles R. 423-24 à R. 423-33 ; Le récépissé indique également que le demandeur sera informé dans le même délai si son projet se trouve dans une des situations énumérées aux articles R. 424-2 et R. 424-3, où un permis tacite ne peut pas être acquis ou ne peut être acquis qu'en l'absence d'opposition ou de prescription de l'architecte des Bâtiments de France. »

²² Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables



Art. 12.

L'article 12 du projet de loi sous revue supprimera le dernier alinéa de l'article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui permet aux communes de définir, dans leur règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, les travaux dispensés d'une autorisation de construire.

C'est un corollaire du fait que ces travaux seront dorénavant définis au niveau national qui ne donne lieu à d'autres remarques que celles formulées à l'endroit de l'article 11.

Le SYVICOL donne cependant à considérer que, selon sa connaissance, il est prévu de faire figurer la définition des pièces à joindre aux déclarations de travaux dans le règlement national des bâtisses, des voies publiques et des sites actuellement en préparation. La base légale de celui-ci ne sera pas créée par la loi en projet, mais par une modification ultérieure de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Il en résulterait une période pendant laquelle le régime de la déclaration est en vigueur, mais sans que le contenu obligatoire des déclarations ne soit défini, ce qui serait source d'insécurité. Pour éviter ce problème, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas définir le contenu minimal des déclarations de travaux dans le règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 7 juillet 2025