

Beaufort Bech Beckerich Berdorf Bertrange Bettembourg  
Bettendorf Betzdorf Bissen Biver Boevange-sur-Attert  
Boulaide Bourscheid Bous Clervaux Colmar-Berg Consdorf  
Contern Dalheim Diekirch Differdange Dippach Dudelange  
Echternach Ell Erpeldange Esch-sur-Alzette Esch-sur-Sûre  
Eschweiler Ettelbruck Feulen Fischbach Flaxweiler Frisange Garnich Goesdorf  
Grevenmacher Grosbous Heffingen Hesperange Hobscheid Junglinster Käerjeng  
Kayl Kehlen Kiischpelt Koerich Kopstal Lac de la Haute-Sûre Larochette Lenningen  
Leudelange Lintgen Lorentzweiler Luxembourg Mamer Manternach Mersch Mertert  
Mertzig Mompach Mondercange Mondorf-les-Bains  
Niederanven Nommern Parc Hosingen Pétange Prézersdau  
Putscheid Rambrouch Reckange-sur-Mess  
Redange-sur-Attert Reisdorf Remich Roeser  
Rosport Rumelange Saeul Sandweiler Sanem  
Schengen Schieren Schifflange Schuttrange  
Septfontaines Stadtbredimus Steinfort  
Steinsel Strassen Tandel Troisvierges Tuntange  
Useldange Vallée de l'Ernz Vianden Vichten  
Wahl Waldbillig Waldbredimus Walferdange  
Weiler-la-Tour Weiswampach Wiltz Wintrange  
Winseler Wormeldange



2013

## RAPPORT D'ACTIVITÉ





## LES MISSIONS DU SYVICOL

LE SYVICOL a pour objet la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres. De cet objet découlent notamment les missions :

- de constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises ;
- d'établir une concertation étroite et permanente entre ses membres pour étudier et traiter de toutes les questions qui intéressent l'administration des communes et leurs relations avec les autorités et pouvoirs publics ;
- d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local ;
- de représenter les communes luxembourgeoises au sein des organismes européens et internationaux ayant pour vocation la défense des intérêts des collectivités locales ;
- de promouvoir la coopération transfrontalière et interterritoriale des communes luxembourgeoises à travers des jumelages ou autres partenariats avec des collectivités locales étrangères ;
- de promouvoir et de défendre l'autonomie communale et les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- de faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs fonctions par la formation et l'information ;
- de créer des liens de solidarité et d'amitié entre les élus locaux ;
- de défendre les intérêts des communes et d'assurer la protection de leurs droits et fonctions par des mesures et interventions appropriées, le cas échéant, par des actions devant les tribunaux.

(extrait des statuts du SYVICOL, approuvés par arrêté grand-ducal le 10 juillet 2006)

Toutes les communes du Grand-Duché de Luxembourg sont membres du SYVICOL.

SYVICOL, 3, rue Guido Oppenheim  
L-2263 Luxembourg  
Tél. : +352 44 36 58-1  
Fax : +352 45 30 15  
[www.syvicol.lu](http://www.syvicol.lu), [info@syvicol.lu](mailto:info@syvicol.lu)

Mise en page : [cropmark.lu](http://cropmark.lu)  
Impression : Imprimerie Fr. Faber, Mersch  
Photo couverture : © Rol Schleich  
Commune de Berdorf

# SOMMAIRE

## I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Bureau .....	7
Comité .....	7
Secrétariat .....	7
Représentants dans des organes consultatifs du Gouvernement .....	8
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens .....	10

## II. ACTIVITÉS NATIONALES

### DOSSIERS TRAITÉS EN 2013

Simplification administrative .....	13
Règlement-type sur les bâtisses, la voirie et les sites .....	13
Finances communales .....	14
Projet « benchmarking » : proposition pour un nouveau système de ventilation de recettes non affectées des communes .....	18

### SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

Avis relatif au projet de loi n° 6477 modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles .....	19
Avis concernant le projet de loi N° 6479 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 .....	29
Avis concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – « De la comptabilité communale » de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 .....	32
Avis relatif au projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration .....	33

### PRISES DE POSITION

Prise de position relative au programme gouvernemental .....	35
--	----

<b>INTERVENTIONS ÉCRITES AUPRÈS DU GOUVERNEMENT</b> .....	38
---	----

## III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

<b>COMITÉ DES RÉGIONS (CdR)</b> .....	39
---------------------------------------	----

<b>CONSEIL DES COMMUNES ET DES RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)</b> .....	41
--	----

<b>CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)</b> .....	42
--	----

<b>IV. POLITIQUE DE COMMUNICATION</b> .....	45
---	----

<b>V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS</b> .....	47
--	----



# I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

## BUREAU

Président	Emile Eicher	bourgmestre de la commune de Clervaux
1 <sup>er</sup> vice-président	Jean-Pierre Klein	bourgmestre de la commune de Steinsel
Vice-président (jusqu'au 4 décembre)	Xavier Bettel	bourgmestre de la ville de Luxembourg
Vice-président	Paul Weidig	conseiller de la ville d'Esch-sur-Alzette
Vice-président	Ern Walerius	bourgmestre de la commune de Berdorf
Vice-président (jusqu'au 10 juin)	Pierre Mellina	bourgmestre de la commune de Pétange
Vice-président (à partir du 10 juin)	Serge Hoffmann	bourgmestre de la commune de Hobscheid

## COMITÉ

Emile Eicher, Jean-Pierre Klein, Xavier Bettel, Paul Weidig, Ern Walerius, Serge Hoffmann

Membres :	Frank Arndt	bourgmestre de la ville de Wiltz
	Dan Biancalana	échevin de la ville de Dudelange
	John Blum	conseiller de la commune de Tandel
	Raoul Clausse	bourgmestre de la commune de Saeul
	Frank Colabianchi	bourgmestre de la commune de Bertrange
	Pierre Mellina	bourgmestre de la commune de Pétange
	Annie Nickels-Theis	bourgmestre de la commune de Bourscheid
	Louis Oberhag	bourgmestre de la commune de Waldbredimus
	Jean-Marie Sadler	conseiller de la commune de Flaxweiler
	Claude Staudt	bourgmestre de la commune de Mertzig
	Pierre Wies	bourgmestre de la commune de Larochette
	Laurent Zeimet	bourgmestre de la commune de Bettembourg

## SECRÉTARIAT

Mireille Colbach-Cruchten	conseillère 1 <sup>ère</sup> classe
Laurent Deville	secrétaire
Johanne Fallecker	conseillère juridique
Germaine Offermann	employée communale
Josy Ney	receveur

## REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS DU GOUVERNEMENT

### Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

---

Commission centrale	Titulaires : Xavier Bettel, Pierre Mellina, Gilles Roth, Paul Weidig Suppléants : Frank Colabianchi, Claude Staudt, Ern Walerius, Pierre Wies
Conseil de discipline des fonctionnaires communaux	Titulaires : Dan Biancalana, Pierre Mellina, Pierre Wies Suppléants : Xavier Bettel, Henri Hinterscheid, Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur des finances communales	François Bausch, Alex Bodry, Emile Eicher, Fernand Etgen, Serge Hoffmann, Gilles Kintzelé
Conseil supérieur de l'administration des services de secours	Emile Eicher
Comité de suivi Interreg IVC	Emile Eicher
Commission d'aménagement	Titulaire : Carmen Mentz Suppléant : Gilles Dansart
Commission spéciale des pensions du secteur communal	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
Groupe de travail « Formation et attributions des sapeurs-pompiers professionnels »	Guy Bernar
Commission de conciliation du secteur communal	Francis Dahm, Pierre Mellina, Paul Weidig
Commission locale d'information (CLI) auprès de la centrale nucléaire de Cattenom	Dan Biancalana
Comité de gestion de l'eau	Titulaires : Serge Hoffmann, Ern Walerius Suppléants : Jean-Marie Sadler, Claude Staudt
Cellule de Crise « Eau potable »	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Nico Krumlovsky

### Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement durable

---

LEADER + comité de suivi	Titulaire : Emile Eicher Suppléant : Aly Leonardy
Comité de suivi et de coordination du réseau rural national (FEADER)	Emile Eicher

### Ministère du Développement durable et des Infrastructures

---

#### Département de l'Aménagement du territoire

Conseil supérieur de l'aménagement du territoire Jean-Marie Sadler, Ernest Walerius, Paul Weidig

#### Département de l'Environnement

Comité d'accompagnement en matière d'établissements commodo/incommodo Titulaire : Paul Weidig  
Suppléant : Pierre Wies  
Groupe de pilotage « bruit » Laurent Deville

# I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

## Département des Transports

Commission de circulation de l'Etat

Titulaire : Pierre Wies

Suppléant : Albert Haas

Sécurité dans les transports publics

Titulaire : Henri Hinterscheid

Suppléant : François Bausch

Conseil d'administration du Verkéiersverbond

Claude Halsdorf

## Ministère des Classes moyennes et du Tourisme

---

Commission nationale du Tourisme

Titulaire : Pierre Wies

Suppléant : Aly Leonardy

## Ministère de la Culture

---

Commission nationale des programmes de l'enseignement musical

Titulaire : Colette Flesch

Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten

Conseil supérieur de la musique

Jim Weis

Commission des sites et monuments nationaux

Gilles Kintzelé

Conseil supérieur des bibliothèques

Jérôme Laurent

## Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle

---

Conseil supérieur de l'Éducation nationale

Titulaire : Serge Hoffmann

Suppléant : Marguy Kirsch

Commission permanente d'experts

Raoul Clausse, Serge Hoffmann

Commission scolaire nationale

Serge Hoffmann

## Département ministériel des Sports

---

Commission Interdépartementale pour les Equipements Sportifs

Titulaire : Laurent Deville

Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten

## Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur

---

FEDER – Objectif compétitivité régionale et emploi 2007-2013

Titulaires : Dan Biancalana, Yves Wengler

Suppléants : Emile Eicher, Mireille Colbach-Cruchten

Comité consultatif de My Energy

Titulaire : Roby Biwer

Suppléant : Laurent Deville

## Ministère de la Famille et de l'Intégration

---

Commission d'harmonisation

Titulaire : Annie Nickels-Theis

Suppléant : Marie-Josée Gressnich

Conseil national pour étrangers

Titulaire : Dan Codello

Suppléant : Annie Nickels-Theis

PAN-Inclusion sociale

Laurent Deville

Conseil supérieur de l'Action sociale portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

Titulaires : Colette Flesch, Jean Feidt, Charlotte Fleischhauer

Suppléants : Victor Schadeck, Renée Scheeck, Eugène Merkes

Comité de sélection et de suivi du FER et FEI	Laurent Deville
Conseil supérieur des personnes âgées	Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur de la jeunesse	Titulaire : Robert Traversini Suppléant : Laurent Deville
Accueil Enfance et Jeunesse Comité de pilotage	Annie Nickels-Theis, Fernand Marchetti, Thierry Kuffer, Laurent Deville
Commission « Gestion et Finances »	Fernand Marchetti, Thierry Kuffer, Laurent Deville
Commission Qualité	Serge Olmo, Luc Speller, Laurent Deville

### **Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative**

---

Commission administrative INAP	Mireille Colbach-Cruchten
--------------------------------	---------------------------

### **Ministère de la Sécurité sociale**

---

Comité directeur de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux	Titulaires : Frank Arndt, Romain Braquet, Armand Kariger, Jean Lorgé, Armand Mayer, Roby Stahl Suppléants : Marie-Anne Eiden-Renckens, Amaro Garcia, Charles Gloden
Conseil arbitral des assurances sociales	Frank Arndt, Gilles Roth, Paul Weidig
Conseil supérieur des assurances sociales	Pierre Mellina, Louis Oberhag, Pierre Wies

## **REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS**

### **Comité des Régions (CdR)**

---

Délégation luxembourgeoise 2010-2014	Titulaires : Simone Beissel, Agnès Durdu, Ali Kaes, Dan Kersch, Gilles Roth, Marc Schaefer, Suppléants : Roby Biwer, Yves Cruchten, Fernand Etgen, Gusty Graas, Martine Mergen, Pierre Wies Coordination : Johanne Fallecker
--------------------------------------	--

### **Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)**

---

Comité directeur 2012-2014	Titulaires : Jean-Pierre Klein, Annie Nickels-Theis, Pierre Wies Suppléants : Frank Arndt, Emile Eicher, Maggy Nagel Coordination : Mireille Colbach-Cruchten
Groupes de travail	Société de l'information : Carlo Gambucci Jumelages : Laurent Deville Coopération Nord-Sud : Laurent Deville

# I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

## **Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)**

---

Délégation luxembourgeoise 2012-2014

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Maggy Nagel, Pierre Wies  
Suppléants : Emile Eicher, Josée Lorsché, Paul Weidig  
Coordination : Laurent Deville

## **EuRegio SaarLorLux+**

---

Délégation luxembourgeoise  
au conseil d'administration

Titulaires : Frank Arndt, Louis Oberhag, Paul Weidig, Pierre Wies  
Coordination : Mireille Colbach-Cruchten

Commissaire aux comptes

Pollo Bodem



### DOSSIERS TRAITÉS EN 2013

#### Simplification administrative

En complément à sa prise de position sur la simplification administrative adoptée en 2010, le SYVICOL a adressé au Premier ministre des propositions concrètes pour simplifier les procédures plus spécifiquement dans le domaine de l'aménagement communal et de l'urbanisme. Portant avant tout sur des adaptations de pratiques administratives plutôt que sur des modifications législatives ou réglementaires, ces propositions se voulaient faciles et/ou rapides à mettre en œuvre. Le SYVICOL cherche ainsi à contribuer utilement aux réflexions du gouvernement visant à éliminer les entraves inutiles freinant le développement des activités économiques au Luxembourg.

#### Règlement-type sur les bâtisses, la voirie et les sites

Un groupe de travail mixte composé d'élus et d'experts communaux a été mis en place par le SYVICOL pour accompagner l'élaboration par le ministère d'un règlement-type sur les bâtisses, la voirie et les sites.

Parmi les remarques les plus critiques formulées par ledit groupe et reprises dans l'avis du SYVICOL, il convient de citer notamment le fait que le règlement-type devait contenir des prescriptions relatives à l'aménagement des voies publiques, alors que, dans le passé, il était considéré comme implicite que les communes veillaient à garantir la sécurité des citoyens dans le cadre de leur politique d'aménagement. Obliger les communes à s'imposer à elles-mêmes des prescriptions pour encadrer leurs actions constituait une atteinte au principe de proportionnalité et une réduction de la flexibilité d'agir au niveau communal, sans que la valeur ajoutée pour le citoyen ne soit clairement avérée. A également été soulevée la question de savoir s'il était nécessaire d'introduire dans un règlement sur les bâtisses des dispositions aussi détaillées concernant la salubrité et la sécurité des habitations collectives (dimensionnement des pièces, aménagements pour personnes à mobilité réduite...). Celles-ci auraient également pu prendre la forme de recommandations et être regroupées dans un guide (« Leitfaden »). Enfin, le groupe a remarqué que l'établissement de standards élevés ne laissant aucune marge de manœuvre pour accommoder certains cas particuliers, constituait non seulement un frein à l'activité de construction, mais risquait de provoquer un renchérissement significatif de l'immobilier. Or, une telle évolution serait diamétralement opposée aux objectifs de la politique gouvernementale, soutenue par les communes, qui vise à rendre plus abordable le logement au Luxembourg.

De nombreuses remarques plus spécifiques formulées par le groupe de travail ont en grande partie été intégrées dans le texte final. L'élaboration d'un règlement-type par le gouvernement a été saluée par le SYVICOL, le ministère ayant ainsi considérablement réduit la charge de travail et les frais pour les communes, qui ont l'obligation légale de se doter d'un tel règlement. A noter que le règlement-type ne constitue en tout état de cause qu'une proposition que les communes restent libres d'adapter à leur gré.

## Finances communales

Afin de donner à toutes les communes l'occasion de s'exprimer sur leurs attentes quant au futur système de financement du secteur communal, un questionnaire avec différentes hypothèses/pistes de réforme avait été envoyé par voie de circulaire aux communes. Le tableau ci-après résume les réponses des trente-trois communes de tailles différentes et originaires de toutes les régions du pays qui ont renvoyé leurs réponses au SYVICOL.

Thèse/Piste	Réponse
<p><i>Les recettes non affectées des communes sont dorénavant déterminées par un rattachement, à un taux fixe, à l'ensemble des recettes courantes de l'Etat. Les recettes des communes évoluent parallèlement aux recettes de l'Etat, les communes participant automatiquement aux retombées de nouveaux impôts créés par l'Etat. La diversité du portefeuille des impôts étatiques assure une certaine stabilité des recettes communales.</i></p> <p><i>L'impôt commercial communal (ICC), l'impôt foncier (IF) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF) sont abolis. Les communes renoncent à leur autonomie fiscale et, en grande partie, à leur compétence en matière de politique économique.</i></p>	<p>Seules deux communes sont favorables à un mode de détermination des recettes des communes par un rattachement à taux fixe aux recettes de l'Etat avec abandon de toute fiscalité locale.</p> <p>La très grande majorité des communes est favorable au principe d'un rattachement d'une partie des recettes communales à celles de l'Etat, tout en insistant sur l'importance de maintenir une certaine autonomie financière :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- le maintien de l'impôt foncier est plébiscité quasi unanimement,</li><li>- plusieurs communes insistent sur le maintien de l'impôt commercial communal, tandis que d'autres pourraient s'accommoder de sa suppression.</li></ul>
<p><i>L'impôt foncier est à réformer de manière à permettre aux communes de générer des recettes plus importantes (p. ex. par le biais d'une nouvelle définition/évaluation des valeurs unitaires ou par la mise en place d'un système d'imposition basé sur la valeur marchande du terrain/de l'immeuble)</i></p>	<p>Constat quasi unanime : l'impôt foncier est à réformer afin de générer de nouvelles recettes pour les communes, et ce notamment par la suppression des inégalités du système actuel (adaptation des valeurs unitaires). Certaines communes insistent toutefois sur la nécessité d'une approche prudente dans un contexte de prix immobiliers élevés.</p>
<p><i>L'imposition communale du bénéfice des entreprises est maintenue mais réformée de manière à accroître le nombre d'entreprises payant effectivement un impôt sur le bénéfice (p. ex. en permettant aux communes de bénéficier d'une partie des recettes du nouvel impôt sur les entreprises (« Minimalsteuer ») que le gouvernement prévoit d'introduire).</i></p>	<p>Il y a quasiment une unanimité parmi les communes pour demander un élargissement du nombre d'entreprises soumises à une imposition du bénéfice. Quelques suggestions :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- étendre l'ICC à des acteurs économiques actuellement exemptés : professions libérales, agriculteurs</li><li>- faire participer les communes à la « Minimalsteuer » que le Gouvernement prévoit d'introduire.</li></ul>

## II. ACTIVITÉS NATIONALES

---

### Thèse/Piste

*A côté du bénéfice, l'imposition des entreprises doit aussi porter sur d'autres facteurs (p. ex. capital d'exploitation, total des salaires).*

### Réponse

Les avis sont partagés quant à l'idée d'imposer les entreprises autrement que sur le bénéfice. Parmi les suggestions avancées par ceux en faveur de ce principe :

- introduction d'une taxe transport
- introduction d'un impôt sur le total de salaires
- prise en compte du bilan écologique des entreprises dans le mode d'imposition
- avis négatif sur un impôt sur le total des salaires, qui risque d'avoir un impact négatif sur l'emploi

---

*Le poids du/des impôt(s) sur les entreprises dans les recettes non affectées totales des communes doit être réduit*

La plupart des communes ne sont pas en faveur d'une réduction du poids de l'impôt sur les entreprises dans les recettes non affectées des communes.

Une commune propose de mettre en œuvre la proposition avancée par le SYVICOL en 2003, qui visait à réduire le poids de l'ICC à 1/3 de son poids actuel en remplaçant le manque à gagner par un rattachement aux recettes totales de l'Etat.

---

*Le mode de dotation du FCDF reste en place avec les taux de participation aux impôts étatiques actuellement en vigueur (18% impôt sur le revenu des personnes physiques, 10% taxe sur la valeur ajoutée, 20% taxe sur les véhicules automoteurs).*

Les avis sont partagés quant à la nécessité de réformer le mode de dotation du FCDF ou non, et si oui, s'il convient d'adapter les taux des impôts existants ou introduire de nouveaux impôts auxquels les communes pourront participer.

*Le mode de dotation du FCDF reste en place avec de nouveaux taux de participation aux 3 impôts en question.*

Une grande partie des communes se prononce néanmoins pour une augmentation du taux de participation communal à la TVA parce qu'il s'agit d'un impôt dynamique, directement lié à l'activité économique en général, et afin de compenser les déchets à prévoir au cours des années à venir en raison de la disparition des recettes du commerce électronique.

*Le mode de dotation du FCDF est remplacé par une participation à d'autres impôts étatiques*

Plusieurs communes proposent de rattacher le FCDF à l'évolution des recettes de l'Etat : une plus grande stabilité serait assurée grâce à un élargissement de la palette des impôts étatiques auxquels participeraient les communes.

Autres suggestions :

- redéfinition de la participation
  - faire participer les communes à la taxe d'abonnement
  - faire participer les communes aux impôts sur les transactions immobilières.
  - établir un lien entre la participation aux impôts étatiques et les missions des communes (nouvelles missions = redéfinition de la participation)
-

---

**Thèse/Piste****Réponse**

---

*Le montant forfaitaire est à réformer/remplacer.*

Unanimité sur la nécessité de réformer le montant forfaitaire pour le rendre plus transparent et équitable. Une commune propose de l'arrêter au montant actuel et de l'indexer.

*La déduction de l'FCDF de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel enseignant est à abolir.*

Unanimité sur la nécessité d'abolir la participation des communes aux frais de rémunération du personnel enseignant.

*Le système de distribution des recettes non affectées entre les communes est à réformer de fond en comble. La distribution doit se faire en accord avec les priorités de la politique d'aménagement du territoire, respectivement en fonction d'une typologie de communes. La taille de la commune, ses missions, la composition socio-économique de sa population et son statut tel que défini par la politique d'aménagement du territoire (CDA, IVL) ... sont des exemples de critères pouvant être pris en compte pour déterminer la part des recettes non affectées attribuées aux différentes communes.*

Les avis sont partagés sur la question de savoir s'il convient de modifier ou non le système de redistribution des recettes non affectées des communes pour tenir compte des missions différentes qu'assument les communes.

*Le système de redistribution actuel de l'ICC est maintenu (péréquation, distribution des recettes du fonds de péréquation en fonction des critères « population » (55%) et « nombre de salariés rectifié » (45%)).*

Les propositions relatives au système de redistribution de l'ICC divergent. Certaines communes sont en faveur du maintien du système actuel, d'autres aimeraient voir changer certains paramètres du mécanisme (p. ex. modification des taux de contribution au fonds de péréquation, abolition du critère « nombre de salariés rectifiés »).

*Le système de redistribution actuel de l'ICC est maintenu dans les grandes lignes mais modifié au niveau de certains paramètres :*

*a) Modification des taux de contribution maxi et mini au fonds de péréquation (actuellement de 42% à 67%)  
Si oui, quels taux ?*

*Abolition du critère de redistribution « nombre de salariés rectifié » (implique la suppression de la possibilité pour les communes d'augmenter leur participation au fonds de péréquation via une hausse du taux d'imposition communal). La redistribution se fait exclusivement via le critère « population ».*

*b) Introduction d'un/de nouveau(x) critère(s) de redistribution. Si oui, lesquels ?*

*La péréquation intercommunale est abolie. Chaque commune conserve le total de l'impôt sur les entreprises produit sur son territoire.*

---

---

### Thèse/Piste

*Les critères de distribution actuels sont maintenus avec les taux en vigueur : 65% population, 15% superficie verte (dont 9,75% au prorata de la base d'assiette de l'IF des propriétés agricoles et forestières et 5,25% au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières), 20% densité de la population (degré d'urbanisation).*

*Les critères de distribution actuels sont maintenus avec les taux en vigueur, mais les 15% superficie verte sont déterminés exclusivement au prorata de la surface des terrains relatifs aux propriétés agricoles et forestières (l'élément « prorata de la base d'assiette IF », qui privilégie les communes sur lesquels se situent des terrains ayant une qualité du sol élevée, est aboli).*

*Les critères de distribution actuels sont maintenus mais la pondération des trois critères change. Si oui, quelle pondération?*

*Les critères de distribution sont modifiés/de nouveaux critères sont introduits. Si oui, lesquels?*

*Les transferts (subsides) de l'Etat se font selon des critères tout à fait neutres : les taux de subventionnement sont identiques pour toutes les communes.*

*Les transferts (subsides) de l'Etat varient en fonction de la capacité de financement d'une commune: plus les recettes d'une commune sont élevées, moins l'Etat contribue au financement de projets.*

*Les transferts (subsides) de l'Etat se font en accord avec les priorités de la politique d'aménagement du territoire, respectivement en fonction d'une typologie de communes. La taille de la commune, ses missions, la composition socio-économique de sa population et son statut tel que défini par la politique d'aménagement du territoire (CDA, IVL) sont des exemples de critères pouvant être pris en compte pour déterminer les subsides à verser à une commune.*

---

### Réponse

Il n'y a pas de remise en cause fondamentale des critères de redistribution du FCDF en place : en gros, les équilibres actuels sont considérés comme acceptables. Cela étant, toutes sortes de modifications ponctuelles sont proposées :

- diminution du poids du critère densité et augmentation du critère superficie verte
- prise en compte des zones de protection de la nature
- suppression de l'élément base d'assiette IF (soutenue par plusieurs communes)
- multiplier le critère population par un taux multiplicateur pour tenir compte des charges en relation avec des missions régionales et nationales

Un peu moins des deux tiers des réponses vont dans le sens d'un soutien au principe que les transferts de l'Etat aux communes devraient se faire en fonction de critères tout à fait neutres avec des taux de subventionnement identiques pour toutes les communes ; en revanche un peu plus d'un tiers considère qu'il convient de tenir compte de la capacité de financement des communes.

Environ deux tiers des réponses ne sont pas favorables au principe de varier l'attribution des subsides en fonction de critères d'aménagement du territoire.

### **Projet « benchmarking » : proposition pour un nouveau système de ventilation des recettes non affectées des communes**

Fin 2013, le comité du SYVICOL a décidé de demander à un consultant externe de l'aider à développer un nouveau système de ventilation des recettes non affectées. En effet, les critères de répartition actuels, qu'ils concernent les recettes du Fonds communal de dotation financière ou de l'Impôt commercial communal sont considérés en partie comme dépassés, voire non-équitable par les communes. Le nouveau modèle de répartition vise à mettre les ressources financières en meilleure adéquation avec leurs besoins réels. Il est basé sur le principe du benchmarking, qui permet d'effectuer un comparatif financier des différentes missions du secteur communal. Un groupe de travail mixte composé d'élus et de fonctionnaires accompagne le projet, qui sera finalisé en juin 2014.

Pour le SYVICOL, une réforme des finances communales ne doit cependant pas uniquement porter sur la répartition des recettes entre les communes, mais également viser une mise à plat de la manière dont les recettes non affectées du secteur dans son ensemble sont déterminées.

### SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

#### Avis relatif au projet de loi n° 6477 modifiant

- (1) la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- (2) l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 1er juin 1840 concernant l'organisation de la partie forestière ;
- (3) la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ; et
- (4) la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Luxembourg, le 18 février 2013

Ce projet de loi constitue la septième réforme de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles depuis son entrée en vigueur en date du 19 janvier 2004, et poursuit d'après l'exposé des motifs du projet de loi, cinq objectifs qui apparaissent fort louables, à savoir :

- l'achèvement de la transposition de la directive « Habitat »
- le renforcement de la préservation de la biodiversité
- la simplification administrative
- l'augmentation de la prévisibilité et de la transparence pour les demandeurs d'autorisations
- le renforcement du rôle des communes en matière de protection de la nature

Le SYVICOL se félicite tout d'abord de la préoccupation grandissante du gouvernement en matière de protection de la nature, préoccupation qui est également partagée par les élus communaux et a fortiori par nos concitoyens qui aspirent à vivre dans un cadre harmonieux et un environnement naturel préservé.

Ces considérations ne doivent toutefois pas constituer un obstacle insurmontable au développement des communes, lié de façon inéluctable à la croissance démographique de la population, mais au contraire favoriser une expansion réfléchie, préservant les habitats naturels les plus précieux et les plus menacés, en concertation avec les pouvoirs locaux.

Si le SYVICOL salue l'objectif affiché par les auteurs du projet de loi d'accroître le rôle des communes en matière de protection de la nature, force est néanmoins de constater que les dispositions nouvellement introduites par le projet de loi avisé, trop approximatives, ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Ainsi, par exemple, à défaut pour les auteurs du projet de loi d'avoir explicité quel pouvoir préemptant peut exercer son droit de préemption sur quels terrains, ce nouvel instrument introduit par le futur article 52 bis s'avère en pratique inefficace dans la mesure où l'Etat sera de fait toujours prioritaire sur la commune.

Le même reproche peut être fait au futur article 57 dans la mesure où un droit de cession est instauré indifféremment au profit de l'Etat ou des communes sur les terrains sis en zone verte sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs si sous le couvert d'un prétendu élargissement des compétences octroyées aux communes, le législateur n'a pas davantage voulu leur faire accepter de nouvelles obligations ayant pour conséquence une augmentation de leurs charges financières, que réellement élargir leur marge de manœuvre en matière de politique environnementale et encourager un développement respectueux de l'environnement sur leur territoire.

C'est notamment le cas du futur article 38 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, qui impose aux communes de prendre les mesures appropriées pour assurer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, et du futur article 51 qui définit les contours du prochain plan national concernant la protection de la nature, lequel prévoit expressément une contribution des communes à sa mise en œuvre.

Le SYVICOL plaide dans ce contexte pour que les modalités concrètes de la contribution financière des communes soient décidées d'un commun accord avec le gouvernement, et rappelle sa volonté d'introduire dans la constitution le principe de connexité, afin que toute attribution de compétences nouvelles aux communes s'accompagne de dispositions permettant de couvrir les dépenses générées.

Finalement, le SYVICOL constate que le texte du projet de loi souffre d'un manque de lisibilité, en témoignant les procédures modifiées instaurées par les futurs articles 5 et 12 bis, au point que l'aspiration du législateur en faveur de la simplification administrative reste un vœu pieux.

Les développements suivent la numérotation des articles du texte coordonné de la future loi modifiée du 19 janvier 2004.

#### Chapitre 2 : dispositions générales

Article 3 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le projet de loi introduit trois nouvelles définitions, à savoir les secteurs écologiques (mis en œuvre au futur article 13 de la loi du 19 janvier 2004), le système numérique d'évaluation et de compensation (en référence au nouvel article 57 ter) et la réserve foncière de compensation environnementale (article 57 quater).

En ce qui concerne la réserve foncière de compensation environnementale, le SYVICOL propose de modifier la définition, dans un souci d'efficacité, comme suit : « *ensemble de surfaces à potentiel d'optimisation écologique servant à la mise en œuvre de mesures compensatoires* ».

Enfin, d'autres définitions mériteraient de figurer dans cet article, comme par exemple l'utilité publique.

Le SYVICOL propose de définir ce concept à partir des décisions rendues par les juridictions administratives sur le critère d'utilité publique, un projet étant à considérer comme tel lorsqu'il poursuit un objectif d'intérêt général et vise à satisfaire un besoin collectif d'une partie déterminée de la population, voire de l'intégralité de la population nationale.

Le SYVICOL s'interroge d'ailleurs sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à remplacer le terme « *intérêt général* » par « *utilité publique* », dont la définition est plus restrictive, tout en maintenant les expressions d'« *intérêt public* » et d'« *intérêt public majeur* » employés dans la directive dite « Habitats ».

Article 4 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL se demande si la numérotation en chiffres arabes des cartes et annexes utilisée dans la version coordonnée de la future loi modifiée est conforme aux dispositions des articles 39 à 49 du projet de loi, qui remplacent cette numérotation par des lettres.

### Chapitre 3 : mesures générales de conservation

Article 5 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article décrit la procédure applicable en cas de modification de la délimitation de la zone verte. L'examen de cet article doit se faire en parallèle avec la procédure d'approbation du plan d'aménagement général, à laquelle il est d'ailleurs renvoyé dans le texte du projet de loi.

Le SYVICOL approuve l'amélioration introduite par les auteurs du projet de loi en offrant la possibilité au ministre ayant l'environnement dans ses attributions de procéder à une approbation partielle d'un projet d'aménagement général, tout en rejetant le cas échéant la partie qu'il juge non conforme.

Le SYVICOL se pose cependant la question s'il n'aurait pas été possible d'insérer directement les étapes de cette procédure spécifique à la zone verte, dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans un souci de lisibilité des textes.

Compte tenu du fait que d'éventuelles modifications de la délimitation de la zone verte postérieurement au vote du conseil communal risquent d'entraîner un va-et-vient entre le ministre de l'Intérieur, le ministre ayant l'environnement dans ses attributions, la commission d'aménagement et le conseil communal, en passant par les commissaires de district, le SYVICOL se demande si le ministre ayant l'environnement dans ses attributions ne devrait pas statuer une fois les contours de la zone définitivement approuvés par le ministre de l'Intérieur.

D'autre part, le texte souffre de l'absence d'un calendrier précis, étant donné que le ministre ayant l'environnement dans ses attributions a en théorie 3 mois pour rendre sa décision, mais ce délai peut être retardé par un éventuel reclassement d'une zone par le ministre de l'Intérieur, suite à des réclamations.

En outre, le SYVICOL s'interroge des conséquences d'une éventuelle contradiction entre les décisions du ministre de l'Intérieur et du ministre ayant l'environnement dans ses attributions, ce dernier pouvant remettre en cause un projet déjà approuvé par le premier.

Article 8 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL s'étonne de l'exigence posée par la nouvelle loi envers les demandeurs d'autorisation, qui devront fournir, sur demande de l'Administration de la gestion de l'eau, quatre exemplaires supplémentaires de leur demande d'autorisation (soit en tout, cinq exemplaires, dont quatre à destination de la seule Administration de la nature et des forêts).

Le législateur justifie cette modification par des raisons d'organisation interne, plus précisément par les besoins des différents niveaux hiérarchiques de l'Administration de la nature et des forêts chargés de l'instruction du dossier pour le ministre ayant l'environnement dans ses attributions.

Le SYVICOL est d'avis que ce nouvel article 8 se concilie mal avec l'objectif de la simplification administrative annoncée par le législateur, et pose également la question de la gestion interne des demandes d'autorisation dans la mesure où le ministre se fonde en principe sur un avis pour prendre sa décision.

Une numérisation de ces demandes pourrait être une solution efficace tant pour les fonctionnaires chargés de l'instruction de la demande, que pour les demandeurs d'autorisation, pour qui la multiplication des formalités n'est pas de nature à faciliter leurs démarches.

Article 8 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL tient à souligner que beaucoup de communes ont d'ores et déjà renoncé à l'épandage d'herbicides sur leur territoire, et approuve l'initiative du gouvernement visant à interdire de manière formelle l'emploi d'herbicides, en vue de maintenir et garantir la biodiversité sur les zones fragiles que sont les surfaces de circulation publique et les espaces verts publics.

Toutefois, le SYVICOL regrette que le terme d'« herbicide » n'ait pas été défini, ce d'autant plus que les herbicides chimiques ne sont pas la seule menace qui pèse sur l'écosystème et les nappes phréatiques.

Qu'en est-il des autres produits phytosanitaires tels que les pesticides, fongicides et autres insecticides, tout aussi nocifs pour l'environnement ?

Bien que leur utilisation soit plus réduite en ce qui concerne les surfaces précitées, on aurait pu envisager d'interdire également ces produits au nom de la cohérence du texte et du but poursuivi.

Article 10 de la loi du 19 janvier 2004

Le SYVICOL réitère ses remarques émises dans le cadre de son avis relatif à l'avant-projet de loi.

Selon les termes de cet article, le propriétaire d'un immeuble existant situé dans la zone verte, peut être obligé par le ministre à changer l'aspect extérieur de sa construction de façon à ce qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant. Or, la loi ne précise ni les critères pour déterminer quand une construction est censée être intégrée harmonieusement dans son environnement, ni les éléments extérieurs de l'immeuble susceptibles d'être concernés par cette obligation de changement (façade, toiture, portes, fenêtres).

A défaut de la précision la plus élémentaire, le propriétaire est livré à l'arbitraire du ministre, respectivement de ses conseillers. Aussi, le SYVICOL se pose la question de la compatibilité d'une telle disposition avec les principes d'un Etat de droit, surtout au regard des droits acquis du propriétaire d'une construction existante à laquelle vient s'appliquer une législation nouvelle.

A l'inverse, la question de savoir ce qu'il advient lorsqu'un propriétaire refuse de se conformer aux instructions du ministre et qu'il s'abstient d'effectuer les changements ordonnés peut être posée, en l'absence de sanction spécifique prévue dans le texte de loi.

En ce qui concerne le 3<sup>ème</sup> paragraphe du même article, le SYVICOL plaide pour l'introduction de davantage de flexibilité et propose d'introduire une disposition permettant aux propriétaires de modifier jusqu'à 25% du volume des constructions existantes situées en zone verte, sans autorisation du ministre.

En effet, même une simple rénovation, pour autant qu'elle entraîne une modification de l'aspect extérieur de l'immeuble, est visée par le texte. Or, le formalisme imposé par la loi peut décourager les propriétaires d'entamer des travaux qui seraient pourtant nécessaires à la conservation de l'immeuble.

Article 12 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le nouvel article 12 de la future loi apporte certaines clarifications par rapport à l'ancienne disposition, puisqu'il y a une distinction claire entre l'étude d'impact à réaliser en cas d'atteinte à une zone verte, et l'étude des incidences sur l'environnement, qui est désormais réservée aux projets affectant une zone protégée d'intérêt communautaire.

Il restreint encore la nécessité d'établir une étude d'impact, aux aménagements ou ouvrages à réaliser en zone verte susceptibles d'affecter de manière significative les paysages naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10.

Afin de déterminer si l'aménagement ou l'ouvrage est susceptible d'affecter les éléments naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10, le nouveau texte prévoit que le ministre peut demander l'établissement d'une notice d'impact.

Or, le SYVICOL s'interroge sur la manière dont la décision quant à la nécessité d'établir une notice d'impact, respectivement une étude d'impact sera prise. Qui est l'interlocuteur du demandeur d'autorisation ? Qui décide et à quel moment si une notice d'impact doit être réalisée ?

Le SYVICOL se demande également qui va réaliser cette notice d'impact. En tout état de cause, il convient d'éviter que les bureaux d'étude se voient confier à la fois la réalisation de la notice d'impact et de l'étude d'impact, une solution alternative étant de charger les fonctionnaires de l'administration de l'environnement de cette mission. Toutefois, dans ce cas, se pose la question des frais d'établissement de cette notice d'impact, qui sont en principe à charge du demandeur d'autorisation.

Des précisions sont ici indispensables alors qu'à la lecture du projet de loi, il y a fort à craindre que le recours par le ministre à la notice d'impact ne soit quasi systématique, bien que la prise de décision lui incombe in fine.

Par ailleurs, si le législateur a désormais intégré les éléments à fournir par le demandeur d'autorisation prévues par le règlement grand-ducal du 28 mai 2009 déterminant les aménagements ou ouvrages pouvant faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement naturel, directement dans le texte législatif, le SYVICOL estime qu'il aurait pu être opportun de rappeler expressément que le demandeur d'autorisation sera, en tout état de cause, tenu d'observer les procédures prévues par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Finalement, le SYVICOL regrette que l'article 12 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004 ne fixe pas de délai endéans lequel les autorités étatiques devront avoir statué sur la nécessité d'établir une notice d'impact ou une étude d'impact, respectivement avoir demandé des informations supplémentaires au demandeur d'autorisation, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la simplification administrative prônée par le législateur.

Article 12 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

La formulation alambiquée du premier alinéa du nouvel article 12 bis, laisse planer un doute sur les intentions du législateur sur le point de savoir si les seuls projets ou plans soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement seront ceux affectant une zone protégée d'importance communautaire, ou si celle-ci sera également obligatoire pour les projets ou plans affectant une autre zone protégée, et si oui laquelle.

En effet, si l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 12 bis renvoie expressément à la « *gestion d'une zone protégée prévue par le chapitre 5 de la présente loi* » – la zone protégée d'importance communautaire, pour ne pas la nommer – il est fait encore référence dans la première partie de cette phrase aux zones protégées d'intérêt national, a priori non visée par cet article.

Pareillement, dans le second alinéa de l'article 12 bis, il est fait référence à un projet ou plan susceptible d'affecter « *une des zones visées par le présent alinéa* », ce qui laisse à penser que d'autres zones seraient visées par l'article 12 bis.

Le SYVICOL estime qu'une clarification s'impose, dans la mesure où s'il s'avère que l'évaluation des incidences concerne d'autres zones que les zones protégées d'importance communautaire, ce choix risque d'avoir des conséquences importantes pour la politique de planification communale.

D'autre part, la rédaction du second alinéa du nouvel article 12 bis, qui stipule que « *le ministre peut demander l'établissement d'une notice d'impact, qui détermine si le plan ou le projet est susceptible d'affecter une des zones visées par le présent alinéa de manière significative et si par conséquent une évaluation des incidences sur l'environnement s'impose* », appelle deux autres remarques.

La première observation concerne la différence de dénomination employée par le législateur au sujet de la « *notice* », puisque dans l'alinéa 2 du texte, il est question d'une « *notice d'impact* », tandis que dans le dernier alinéa concernant les frais, il est fait référence à une « *notice d'évaluation des incidences* ».

Il convient partant d'opter pour l'une ou l'autre dénomination.

Deuxièmement, aucune zone n'est visée en elle-même par l'alinéa 2 du nouvel article 12 bis, mais au contraire par l'alinéa premier auquel il doit être renvoyé, par le biais de la substitution au terme « *présent alinéa* », de l'expression « *zone visée par le présent article* » ou « *zone visée par l'alinéa précédent* ».

Le SYVICOL réitère ses remarques formulées dans l'analyse de l'article précédent, tant en ce qui concerne l'absence de délai endéans lequel le ministre doit avoir répondu au demandeur d'autorisation, qu'en ce qui concerne la problématique de la notice d'impact et de sa mise en œuvre.

La liste des informations à fournir par le demandeur d'autorisation dans le cadre de cette évaluation des incidences surprend dans la mesure où il semble que les auteurs du projet de loi prêtent au

demandeur d'autorisation des dons de divination en lui imposant de fournir une « *description de la nature, de l'ampleur et de la planification dans le temps des mesures compensatoires requises* ».

Or, ces mesures compensatoires ne seront imposées au demandeur d'autorisation par le ministre qu'une fois l'enquête publique achevée et pour autant que le plan ou projet ayant une influence négative sur l'environnement, doive être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur.

Concernant la procédure d'évaluation des incidences, celle-ci appelle plusieurs critiques :

- L'actuel texte du projet de loi prévoit que le plan ou le projet ainsi que l'évaluation des incidences sont déposés pendant 60 jours à la maison communale de la ou des communes concernées. Le SYVICOL s'interroge sur la pertinence de ce délai, dans la mesure où d'éventuelles observations relatives au projet ne peuvent être adressées que dans le délai de publication de 30 jours.
- Le SYVICOL est d'avis qu'un dépôt des documents à la maison communale pendant 30 jours est suffisant, ce délai de consultation ayant également pour avantage d'être un dénominateur commun avec ceux prévus par la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain et la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- Le SYVICOL constate qu'aucune publicité sur support électronique n'a été envisagée par le législateur pour cette enquête publique, alors pourtant que tel est le cas pour la consultation du public dans le cadre de la désignation d'une zone protégée d'intérêt communautaire (article 34 bis).
- Le SYVICOL propose partant d'effectuer une publication du plan ou projet, un résumé du plan ou projet ainsi qu'un résumé non technique de l'évaluation des incidences sur l'environnement sur support informatique, en complément de la consultation en mairie et de la réunion d'information de la population.
- Le SYVICOL plaide pour l'introduction de procédures uniformisées en matière de consultation du public, ce qui va dans le sens de la simplification administrative, procédure qui pourrait être calquée sur l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Ainsi, le SYVICOL propose d'introduire dans le texte un délai de 3 jours après le dépôt à la maison communale pour procéder à la publication dans les quatre quotidiens luxembourgeois, simultanément avec la publicité sur support électronique.

De la même manière, le SYVICOL estime que la réunion d'information avec la population doit se tenir au cours des premiers quinze jours du délai de publication, ce qui est justifié par le droit des citoyens de présenter leurs observations sur ledit plan ou projet en pleine connaissance de cause. Rappelons que dans la version actuelle du texte, une réunion d'information pourrait être organisée par exemple le 40<sup>ème</sup> jour, alors que le public n'a que 30 jours pour soumettre des observations écrites.

- Le SYVICOL est d'avis que la publication dans la presse doit contenir les mentions des lieu, date et heure de la réunion d'information, ainsi que du site électronique où sont publiés les documents précités, ce qui n'est pas expressément prévu par le texte.

- Il convient également de souligner que si l'organisation de la réunion d'information est laissée à la discrétion du ministre ou de la personne déléguée à cet effet, il va de soi que les communes concernées par le projet devront être consultées.

- Ceci est d'autant plus important que d'après le texte du projet de loi, ce sont les communes qui devront procéder à la publication – étant entendu que les frais en seront pris en charge par l'Etat, de sorte qu'il apparaît indispensable de se concerter à l'avance sur les modalités de cette réunion d'information.

- Le texte prévoit que les communes devront avoir retourné le dossier au ministre, avec les observations du public et leur avis, au plus tard dans les trente jours après l'expiration du délai d'affichage.

Le SYVICOL se demande s'il ne serait pas plus judicieux de remplacer le délai d'affichage, par le délai de publication, dans la mesure où il lui est soit concomitant, soit postérieur.

Au regard de l'ensemble des considérants qui précèdent, le SYVICOL propose de modifier le texte comme suit :

« Le ministre adresse, aux fins d'enquête publique, le plan ou projet ainsi que l'évaluation des incidences à la ou les commune(s) concernée(s). Dans les quinze jours qui suivent la notification, ces documents sont déposés pendant trente jours à la maison communale de la ou des commune(s) concernée(s), où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt du projet est publié par voie d'affiches apposées dans la ou les commune(s) concernée(s) et portant invitation à prendre connaissance des pièces.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, le dépôt est publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg et un résumé du plan ou projet ainsi qu'un résumé non technique de l'évaluation des incidences est publié sur support informatique.

Les frais de ces publications sont à charge de l'Etat. Le ministre ou la ou les personne(s) déléguée(s) à cet effet tient/tiennent au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours du délai de publication à la maison communale et après publication dans les quatre quotidiens, à un endroit qu'il détermine en accord avec la ou les commune(s) concernée(s).

La publication dans les quotidiens fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site électronique où est publié le résumé du plan ou projet ainsi qu'un résumé non technique de l'évaluation des incidences. »

Le SYVICOL constate finalement que le législateur a maintenu l'exception consistant à passer outre les conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur la zone protégée d'importance communautaire.

#### Chapitre 4 : protection de la faune et de la flore

Article 13 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL approuve la modification de l'article 13 de la loi, qui autorise les demandeurs d'autorisation à réaliser des boisements compensatoires sur le même secteur écologique ou à défaut dans le secteur limitrophe, démultipliant par là-même les possibilités de compensation.

Le SYVICOL se demande néanmoins pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas eu recours au système numérique de compensation et d'évaluation introduit à l'article 57 ter de la future loi, pour ce qui est des boisements compensatoires devant être réalisés suite à la destruction des forêts.

Le nouveau texte interdit également les coupes rases dépassant 1 ha.

Le SYVICOL se pose la question de savoir si cette interdiction n'est pas trop restrictive pour les communes qui possèdent des réserves forestières importantes, dans la mesure où il faut tenir compte de la disparité du territoire luxembourgeois, cette problématique n'étant pas la même pour les communes de l'Oesling, qui représentent près de la moitié du taux de boisement du Grand-Duché, que pour celles du Gutland ou du bassin de la Minette.

Finalement, les situations exceptionnelles consécutives à une catastrophe naturelle et nécessitant un nettoyage des forêts voir un reboisement, ne semblent pas avoir été appréhendées par les auteurs du projet de loi.

Article 14 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL profite de l'examen du projet de loi sous objet pour dénoncer à propos de l'article 14 de la loi du 19 janvier 2004, la lourdeur de la procédure par exemple pour abattre un arbre sur une place publique ou au bord d'une route.

Le SYVICOL est d'avis qu'un tel formalisme n'est pas indispensable en cas d'urgence, et que l'on devrait pouvoir y déroger.

Article 17 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL approuve l'initiative gouvernementale d'introduire à l'article 17 de la future loi, une disposition autorisant la destruction de biotopes en dehors de la zone verte, sur autorisation du ministre qui impose des mesures compensatoires.

Là encore, il n'est fait aucune référence au système numérique d'évaluation et de compensation créé par l'article 57 ter de la future loi, qui a pourtant vocation à s'appliquer à toutes les autorisations ministérielles.

Le texte du projet de loi introduit le principe de la simultanéité entre l'action de destruction et l'opération de compensation, « sauf autorisation spécifique du ministre ». Quels sont les cas de figure concernés par cette nouvelle dérogation ?

S'agit-il d'autoriser la compensation postérieurement à la réalisation de projets poursuivant un but scientifique ou d'utilité publique, tel que prévu de manière générale à l'article 33 de la future loi ?

Le SYVICOL, qui soutient l'introduction de ce principe, estime que celui-ci s'en trouverait considérablement amoindri si des dérogations ministérielles étaient accordées discrétionnairement et de fait, sans possibilité de contrôle par les juridictions administratives.

Par ailleurs, le SYVICOL se demande si la rédaction actuelle de l'article 17 est compatible avec l'article 57 quater de la future loi, lequel prévoit que des mesures compensatoires préalables pourront être mises en œuvre par tout demandeur d'autorisation.

Le SYVICOL propose de modifier le texte pour tenir compte de cette hypothèse comme suit : « *La réalisation des mesures compensa-*

*toires doit se faire préalablement ou simultanément avec la réalisation des projets pour lesquels elles sont prescrites, sauf autorisation spécifique du ministre. »*

Le SYVICOL se félicite également du bannissement de pratiques destructrices de biotopes, telles que l'essartement à feu courant.

Néanmoins, le SYVICOL constate avec circonspection que le ministre disposera toujours de la faculté d'autoriser l'essartement à feu courant ou l'incinération de la couverture végétale des prairies, « *pratiques dangereuses et nuisant à l'environnement* » - dit les auteurs du projet de loi, et craint que ces pratiques ne perdurent, par le biais d'une autorisation ministérielle.

Article 17 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL remarque que l'établissement d'un cadastre des biotopes ou des habitats protégés tel que préconisé par les auteurs du projet de loi, devrait être facilité par l'obligation faite aux communes de dresser un cadastre des biotopes dans le cadre de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général<sup>1</sup>.

S'agit-il dès lors d'une reprise du cadastre des biotopes existant, auquel cas il y aurait double emploi, ou bien s'agit-il de créer un nouveau cadastre rassemblant les biotopes et les habitats ? Le SYVICOL se demande si une mise à jour de ce cadastre ne devrait pas d'ores et déjà être prévue dans le texte de loi.

Le SYVICOL note finalement que la réalisation de ce cadastre, qui comprend une cartographie des biotopes ou habitats protégés, est facultative pour le ministre, ce qui pose la question de la pertinence de ce nouvel instrument de planification de l'aménagement du territoire et de sa valeur juridique.

Article 33 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article n'a pas subi de modification substantielle dans le projet de loi, mais sa rédaction se heurte avec les nouvelles dispositions de l'article 17 de la future loi.

En effet, les motifs pour lesquels une dérogation peut être exceptionnellement accordée par le ministre en zone verte, sont déjà limitativement énumérés à l'article 17, de sorte que l'article 33 fait double emploi.

Toutefois, il subsiste la problématique des autorisations dérogeant au principe de la réalisation simultanée des mesures compensatoires, pour résoudre laquelle le SYVICOL recommande d'indiquer dans le corps de l'article 17, les hypothèses dans lesquelles une « *autorisation spécifique* » pourra être accordée.

Eu égard à ce qui précède, le SYVICOL préconise d'omettre l'article 17 dans la liste des interdictions ou restrictions susceptibles de l'octroi d'une dérogation ministérielle visée à l'article 33.

### Chapitre 5 : zones protégées d'intérêt communautaire

Article 34 bis de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Les auteurs du projet de loi ont souhaité impliquer le public dans la désignation des sites susceptibles d'être classés comme zones protégées d'intérêt communautaire, démarche que le SYVICOL ne peut qu'approuver.

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune

La publicité du projet de désignation est assurée par un support électronique, par le biais duquel les intéressés pourront émettre leurs observations et suggestions, s'ils ne le font directement par écrit au ministre.

Néanmoins, le texte ne précise pas le délai endéans lequel les intéressés pourront présenter leurs observations ou suggestions, de sorte qu'il apparaît utile de préciser qu'ils devront le faire endéans le délai de consultation de 30 jours, à supposer que cela corresponde effectivement à la volonté du législateur.

L'article 34 bis prévoit encore que « la publicité sur support électronique peut être complétée par des réunions d'information ». Le SYVICOL regrette que le législateur ne soit pas allé au bout de sa volonté de consulter le public dans le cadre de la désignation d'une zone Natura 2000, alors qu'une réunion d'information est incontestablement une étape essentielle dans ce processus.

Le SYVICOL demande partant à ce qu'au moins une réunion d'information soit obligatoire – tel que cela est le cas pour l'article 12 bis –, et que celle-ci se tienne au cours des quinze premiers jours de la publication sur support électronique et dans les quatre journaux quotidiens.

Le texte précise encore que seules les observations de « nature scientifique » pourront être prises en compte. Or, le SYVICOL tient à mettre en garde contre un filtre sélectif des observations ou suggestions du public transmises au Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles et au Conseil de gouvernement, alors qu'à ses yeux, toutes les observations méritent d'être considérées, et qu'il appartient au Conseil supérieur de retenir celles qui sont pertinentes et d'écarter celles qui sont dénuées d'intérêt.

Enfin, le texte ne prévoit pas de délai endéans lequel le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles devra rendre son avis sur le dossier contenant les éventuelles observations et suggestions du public. Le SYVICOL propose d'accorder au Conseil un délai de 30 jours après l'expiration du délai de consultation pour émettre son avis et retourner le dossier au Conseil de Gouvernement.

Article 34 ter de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL fait part de sa perplexité en ce qui concerne la désignation des zones spéciales de conservation, qui d'après le texte, « doit se faire le plus rapidement possible et dans un délai maximum de 6 ans après qu'un site a été arrêté par la Commission Européenne ».

Le SYVICOL n'entend pas reprocher aux auteurs du projet de loi d'avoir transposé la directive, et plus précisément son article 4, qui pose cette formule plutôt antagoniste.

Cependant, il faut remarquer que le processus pour arrêter la liste des sites sélectionnés par la Commission comme sites d'importance communautaire dure lui-même 6 ans, de sorte que si on ajoute un délai de 6 ans pour la désignation par voie de règlement grand-ducal d'une zone spéciale de conservation, cette désignation peut prendre jusqu'à 12 années.

Le SYVICOL est conscient que l'accélération de cette procédure dépend du bon vouloir des autorités de chaque Etat membre, et il ne doute pas que les autorités luxembourgeoises auront à cœur d'achever la désignation des zones protégées d'intérêt communautaire dans un délai raisonnable.

Article 37 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article prévoit que le ministre prend d'une part, les mesures de conservation « nécessaires », et d'autre part les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles « appropriées », disposant par là même d'une marge de manœuvre certaine étant donné le flou juridique qui entoure les mesures concrètes qui pourront être prises.

Le SYVICOL s'inquiète des obligations pour les communes qui pourraient résulter de ces concepts vagues, dans la mesure où il convient de rappeler que la mise en œuvre de ces mesures pèse non seulement sur l'Etat mais encore sur les communes ou les syndicats de communes, selon les termes de l'article 38 de la future loi.

Cette appréhension grandit au fur et à mesure de la lecture du texte, puisqu'il prévoit ensuite que « les plans de gestion élaborés pour les zones Natura 2000 sont arrêtés par le ministre, l'Observatoire de l'environnement entendu en son avis ».

Le SYVICOL en déduit que les plans de gestion, qui s'appliquent donc aussi au secteur communal, seront élaborés par les services du ministre, et que l'avis émis par l'Observatoire de l'environnement ne sera pas contraignant mais simplement consultatif.

Le SYVICOL constate d'ailleurs que cet Observatoire de l'environnement est composé seulement d'un représentant des syndicats communaux, de telle sorte que les syndicats de communes ayant dans leurs attributions la protection de la nature et ceux assurant la gestion d'un parc naturel sont sous-représentés par rapport à la composition de l'Observatoire.

Le SYVICOL plaide pour une approche concertée avec les communes concernées par la zone Natura 2000, respectivement avec les syndicats, et ce dès la phase de l'élaboration des plans de gestion, ce qui permettra de faciliter leur mise en œuvre ultérieure et de définir les charges qui pèseront sur les différents acteurs concernés.

A défaut, les communes seront contraintes de faire valoir leurs objections éventuelles dans le cadre de la procédure de consultation du public, qui appelle au moins deux objections :

- Tout d'abord, la publicité devrait se faire dans quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché, et non deux, pour des raisons de parallélisme avec les articles 12 bis et 34 bis.
- Ensuite, le texte est muet sur le sort réservé aux observations et suggestions qui parviendraient au ministre. Qui statue sur les observations et suggestions ? L'Observatoire de l'environnement est-il à nouveau consulté ? Qui approuve définitivement le plan de gestion ?

Faute de réponse à ces questions, la procédure prévue n'est qu'un simulacre de consultation du public.

Finalement, le SYVICOL se demande si l'alinéa 2 de l'article 37, qui prévoit qu'un régime d'aides financières sera arrêté par règlement grand-ducal, est compatible avec l'article 99 de la Constitution qui réserve à la loi l'instauration de charges grevant le budget de l'Etat sur plusieurs exercices.

Article 38 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL réclame la suppression pure et simple du nouvel alinéa 2 de l'article 38, qui représente potentiellement un accroissement des obligations pesant sur les communes, sans que l'on sache concrètement lesquelles !

Malheureusement, le SYVICOL doit encore une fois déplorer l'absence de fiche financière décrivant l'impact administratif et financier du texte sur les communes.

Les communes n'entendent pas ignorer leur rôle en matière de protection de la nature, bien au contraire, mais l'impact financier de ces mesures ne saurait être négligé et le SYVICOL attend un minimum de concertation avec les responsables communaux sur les mesures que le gouvernement jugera « appropriées ».

Cette préoccupation du SYVICOL est renforcée par le fait que la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ne prévoit a priori pas d'aide pour « la gestion ou la restauration des éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvage ».

En l'absence de définition de ces mesures et surtout faute de pouvoir évaluer leurs effets économiques, le SYVICOL marque son opposition avec cette disposition.

### Chapitre 6 : zones protégées d'intérêt national

Article 42 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

L'article 42 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004 modifie la procédure d'enquête publique en cas de désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Désormais, le dossier sera adressé directement par le ministre aux communes concernées, supprimant l'intermédiaire du commissaire de district.

Le SYVICOL suggère de procéder à une modification calquée sur l'article 12 bis de la future loi, et de préciser que le dépôt du dossier à la maison communale devra se faire dans les quinze jours qui suivent la notification par le ministre.

Pareillement, le SYVICOL propose d'ajouter que les réclamations contre le projet de désignation devront être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins.

Enfin, le SYVICOL estime qu'il y aurait lieu de remplacer le délai d'un mois par un délai de 30 jours afin d'uniformiser les procédures de consultation.

De manière générale, le SYVICOL constate que ni la publication dans quatre quotidiens, ni la publicité sur un support électronique, ni la réunion d'information ne sont prévues pour un projet de désignation d'une zone protégée d'intérêt national.

Le SYVICOL se demande partant si la notification par lettre recommandée aux propriétaires des fonds concernés de la proposition de classement en zone protégée d'intérêt national prévue à l'article 49 est suffisante au regard des charges et servitudes que cette désignation peut engendrer.

Article 44 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article a été modifié pour faire écho à l'interdiction de l'épandage d'herbicides – article 8 bis –, puisqu'il ne prévoit non plus une réglementation de l'emploi de pesticides, boues d'épuration, purin, lisier, fumier, engrais et de substances similaires, mais la possibilité d'une interdiction voire une restriction de l'emploi de ces produits nocifs pour l'écosystème.

Le SYVICOL regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas défini les pesticides visés et qu'ils aient opté pour la faculté de limiter leur emploi à côté de leur interdiction pure et simple, qui eût été souhaitable.

Article 45 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article charge l'Administration de la nature et des forêts de contrôler la réalisation et le respect des plans de gestion, étant entendu qu'elle se situe à la fin du chapitre consacré aux zones protégées d'intérêt national.

Or, cette disposition est la même que celle concernant les zones protégées d'importance communautaire de l'article 37. Soit, il y a redondance, et cet article est inutile, soit il vise les seules zones protégées d'intérêt national auquel cas il convient de remplacer les termes « mesures de gestion d'une zone Natura 2000 » par « mesures de gestion d'une zone protégée d'intérêt national ».

### Chapitre 7 : zones protégées d'importance communale

Article 48 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL félicite les auteurs du projet de loi d'avoir allégé la procédure de désignation des zones protégées d'importance communale et salue la volonté du gouvernement d'encourager les communes à désigner de telles zones.

Par ailleurs, les instruments nouvellement introduits par le législateur notamment le droit de préemption sur les terrains sis dans les zones protégées d'importance communale devrait rendre la désignation d'une telle zone plus attractive pour les communes.

Sur le plan rédactionnel, le SYVICOL estime que l'alinéa 1<sup>er</sup> est superfluetatoire dans la mesure où l'alinéa 2 précise que l'initiative de la désignation d'une zone protégée d'importance communale revient au collège des bourgmestre et échevins, et que d'après l'alinéa 4, la désignation d'une telle zone se fait par règlement communal.

Cette désignation fait l'objet d'une tutelle administrative, puisque le ministre approuve ou refuse la demande de classement, après avoir entendu le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles appréciera l'opportunité de la désignation d'une telle zone, et on aurait pu imaginer que son avis puisse être demandé par le collège des bourgmestre et échevins avant la transmission du dossier de classement au ministre pour approbation, les responsables communaux étant libres de poursuivre la procédure de désignation sur base de l'avis du conseil.

Le SYVICOL insiste sur l'importance que le contrôle du ministre se limite à un contrôle de la légalité de la demande de désignation, et regrette là encore que la réponse du ministre n'ait pas été enfermée dans un délai précis.

Le SYVICOL propose de modifier l'alinéa 4 pour tenir compte de la procédure d'élaboration des règlements communaux : « En cas d'approbation du dossier par le ministre, le dossier de classement est soumis au vote du conseil communal, qui peut adopter un règlement communal déclarant une partie du territoire communal zone protégée d'importance communale. »

Enfin, le texte prévoit qu'en cas de contradiction entre les dispositions d'un règlement communal sur la zone protégée d'importance communale et celles d'un autre règlement communal, les dispositions les plus sévères sont applicables.

Le SYVICOL constate de prime abord qu'il ne sera pas toujours aisé de déterminer entre deux dispositions a priori contradictoires,

laquelle est la plus « sévère », ou plutôt celle qui est la plus restrictive ou qui protège davantage la nature.

Le SYVICOL se demande s'il appartient effectivement au pouvoir exécutif de légiférer sur un éventuel conflit entre deux règlements communaux, et si cela ne porte pas atteinte à l'autonomie communale, dans la mesure où les communes sont à même d'apporter le soin nécessaire à la rédaction du règlement instaurant la zone protégée d'importance communale pour qu'il ne contredise pas sa propre réglementation.

Le cas échéant, le SYVICOL propose de régler un éventuel conflit entre deux règlements en ayant recours à la règle régissant les conflits de loi, la situation passée demeurant régie par les anciennes dispositions tandis que les nouvelles ont vocation à s'appliquer pour l'avenir.

#### **Chapitre 7 bis : zones protégées agréées**

Articles 48 bis à 48 sexies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL s'inquiète des conséquences de l'introduction de zones protégées agréées sur la politique d'aménagement des communes. En effet, la création tous azimuts de zones protégées par des propriétaires privés risque d'entraver la réalisation de projets à plus large échelle sur des parties du territoire au milieu duquel se trouverait une telle zone.

Le SYVICOL ne voit pas l'intérêt de la création d'un instrument supplémentaire, parallèlement aux zones protégées communales. Pourquoi ne pas avoir incité les propriétaires privés à proposer aux communes la mise en place d'une zone protégée communale sur leur terrain ?

De cette manière, la protection des propriétaires de terrains bénéficiant d'un financement européen aurait été assurée, sans passer par la création superflue des zones protégées agréées qui peuvent menacer à terme la politique de développement de la commune.

En tout état de cause, le SYVICOL demande à ce que le ministre sollicite l'avis de la commune sur laquelle se trouve le terrain avant de statuer sur la demande d'agrément, l'article 48 quater devant être modifié en ce sens.

#### **Chapitre 8 : interdictions pouvant frapper les immeubles avant le classement**

Article 49 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL propose de remplacer le terme de « classement » par celui de « désignation », qui est plus en adéquation avec le reste des articles de la loi.

Le SYVICOL soutient cette disposition dans la mesure où elle doit permettre de sauvegarder les droits de tous les propriétaires concernés par la désignation d'une zone protégée, qui pourront se voir imposer des servitudes et charges sur base de l'article 44 de la loi.

Par contre, le SYVICOL considère que pour être efficace, cette notification devrait être obligatoire et ne pas constituer une simple faculté ni pour le ministre, ni pour le collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL souligne également que si un plan de gestion d'une zone protégée d'importance communautaire a comme finalité de grever la zone protégée de servitudes et de charges, cette zone devra alors être déclarée zone protégée d'intérêt national conformément

à l'article 39 de la loi, de sorte que les intérêts des propriétaires qui seront informés de la proposition de désignation sont suffisamment sauvegardés par cette disposition.

#### **Chapitre 9 : plan national concernant la protection de la nature**

Article 51 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le nouvel article 51 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004 définit davantage les contours du futur plan national concernant la protection de la nature, en ce qu'il comprend notamment la contribution que les communes devront apporter à sa mise en œuvre, mais il présuppose nécessairement une augmentation des coûts financiers pesant sur les communes.

Dès lors, le SYVICOL juge essentiel que les communes soient étroitement associées à l'élaboration de ce plan national et que la contribution concrète des communes soit définie précisément et sur une base conventionnelle entre l'Etat et les communes.

#### **Chapitre 9 bis : droit de préemption**

Article 52 bis et quater de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL prend acte de l'introduction dans la loi d'un droit de préemption notamment au profit des communes, en vue de faciliter l'acquisition de terrains à des fins de protection de la nature, de préservation des habitats d'espèces protégées et de conservation des paysages.

Le SYVICOL constate néanmoins d'emblée que même si les auteurs du projet affirment avoir tiré la leçon des commentaires et avis émis par les intervenants dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le Pacte logement, force est de constater que le texte présente d'importantes lacunes, et qu'il se dégage l'impression que les auteurs du projet de loi n'ont pas osé trancher la question de l'étendue des droits conférés à chacun des pouvoirs préemptant.

Ainsi, le texte fait un amalgame entre tous les terrains situés dans l'emprise d'une zone protégée ou d'une réserve foncière de compensation environnementale, sur lesquels s'exerce indifféremment le droit de préemption de l'Etat – ce qui ressort de l'article 52 quater, qui reviendrait à la commune lorsque ce dernier n'en veut pas.

Or, il aurait appartenu aux auteurs du projet de loi de définir clairement quelle entité jouit d'un droit de préemption sur quels terrains, alors que dans la mesure du possible, il convient d'éviter une multiplication des titulaires de ce droit d'une part, pour préserver la cohésion de la politique en cette matière, et d'autre part, pour des raisons pratiques évidentes.

##### **1. Surfaces approuvées par le ministre sur base de l'article 57 quater**

Les réserves foncières de compensation environnementale sont dédiées à la réalisation de mesures compensatoires préalables pour compenser les effets écologiques négatifs de projets futurs.

L'article 52 ter excluant d'office les réserves foncières de compensation environnementale gérées par l'Administration de la nature et des forêts pour l'Etat et celles gérées par les communes, qualifiées de biens relevant du domaine privé de l'Etat et des communes, il subsiste dans les surfaces visées les réserves foncières pouvant être créées par d'« autres organismes », disposition à l'encontre de laquelle le SYVICOL exprime ses réticences en l'absence de précision sur l'identité de ces acteurs.

Or, l'instauration d'un droit de préemption sur ces terrains trahit d'une part une certaine défiance de l'Etat envers ces organismes auxquels il est pourtant prêt à accorder la faculté de créer une réserve foncière, et d'autre part, il diminue l'intérêt de ce mécanisme qui vise précisément à mettre des terrains ciblés à la disposition des acteurs privés pour y réaliser leurs mesures compensatoires.

Le SYVICOL se demande finalement où est l'intérêt de faire peser sur ces terrains un droit de préemption, alors même que ceux situés en zone verte feront de toute façon l'objet d'une cession gratuite.

Dans ces conditions, le SYVICOL suggère de retirer purement et simplement les réserves foncières de compensation environnementale du champ d'application de l'article 52 bis.

### 2. Zones protégées agréées

Le SYVICOL rappelle qu'il s'est prononcé précédemment pour la suppression de la catégorie des zones protégées agréées.

Néanmoins et pour le cas où le législateur déciderait de maintenir ce dispositif, le SYVICOL préconise que le droit de préemption revienne à la commune sur le territoire de laquelle la zone protégée agréée respectivement la plus grande superficie de cette zone est située.

### 3. Zones protégées d'importance communale

Pour le SYVICOL, les communes devraient seules bénéficier d'un droit de préemption sur les terrains situés dans l'emprise d'une zone protégée d'importance communale qu'elle a désignée, et ce dans un souci de ne pas disperser le droit de préemption entre les deux acteurs principaux.

Concernant les terrains couverts à la fois par une zone protégée d'importance communale, et par une zone protégée d'intérêt national, le SYVICOL propose d'accorder un droit de préemption prioritaire à la commune, et donc en ordre subsidiaire à l'Etat, ce qui correspond à la seule hypothèse dans laquelle une pluralité d'acteurs pourrait éventuellement être envisagée.

### 4. Zones protégées d'importance nationale

Le SYVICOL partage naturellement l'avis que l'Etat seul doit exercer un droit de préemption sur les terrains sis dans une zone protégée d'importance nationale et renvoie à la solution évoquée ci-dessus en cas de concurrence entre deux zones protégées désignées par la commune et par l'Etat.

Les solutions préconisées visent à limiter au maximum les hypothèses dans lesquelles les droits de préemption reconnus aux pouvoirs préemptant entrent en conflit.

Article 52 ter de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Il y a lieu de rectifier le 7<sup>ème</sup> tiret de l'alinéa 3 – les aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, la définition des pouvoirs préemptant figurant à l'article 52 bis.

Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi les ventes publiques sont exclues du droit de préemption – le commentaire des articles reste muet à ce sujet, alors que cela pourrait constituer un moyen pour les propriétaires de contourner le droit de préemption des communes et de l'Etat.

Article 52 sexies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article semble protéger efficacement tant le vendeur, que l'acheteur d'un terrain sis dans une zone protégée, mais le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas également obliger le vendeur à informer l'acquéreur que le terrain, objet de la vente, se situe dans une zone protégée – tel que cela est imposé pour les immeubles classés, par l'article 9 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

En effet, ce terrain peut être l'objet d'interdictions ou de restrictions plus ou moins importantes dont l'acheteur pourrait n'avoir connaissance qu'une fois le compromis de vente signé, en présence supposée d'un vendeur de mauvaise foi.

Article 52 septies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article impose au notaire en charge de la passation de l'acte notarié, diverses obligations envers les pouvoirs préemptant.

Les inconvénients pratiques et les inquiétudes soulevés par la Chambre des Notaires dans le cadre du projet de loi n° 5696 sur le Pacte logement du 22 octobre 2008 demeurent d'actualité puisque dans la version actuelle du texte, les droits des pouvoirs préemptant se chevauchent.

Une réduction à minima des hypothèses dans lesquelles une pluralité de pouvoirs préemptant exerce leur droit est donc à privilégier.

Article 52 octies et nonies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL réitère ses craintes exprimées dans son avis sur le projet de loi « Pacte logement » sur le délai endéans lequel la commune doit avoir fait connaître au notaire instrumentaire sa décision de préempter, et où il avait estimé « peu réaliste que cette procédure pourra être bouclée endéans le délai de 2 mois prévu par le projet de loi ».

Le SYVICOL rappelle qu'il s'était prononcé en faveur d'une réforme « de l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'approbation ministérielle de terrains par les communes dans le cadre du droit de préemption ».

Finalement, le SYVICOL s'interroge sur l'efficacité du droit de préemption revenant au pouvoir « secondaire », en partant du postulat où l'Etat et une commune disposent chacun d'un droit de préemption.

En effet, selon les termes du projet de loi, le silence gardé par le pouvoir préemptant « prioritaire » pendant le délai d'un mois à partir de la confirmation de la réception d'un dossier complet, vaut renonciation à l'exercice de ce droit.

De fait, l'autorité qui pourrait exercer son droit de préemption subsidiairement par rapport à l'autre, se retrouve privée de ce droit, son délai pour préempter ayant expiré avec celui sanctionnant l'absence de décision du pouvoir préemptant « prioritaire ».

Cet exemple démontre, s'il en était encore besoin, l'inanité d'une multiplication des pouvoirs préemptant qui nuit non seulement aux transactions immobilières mais encore à ceux auxquels le droit de préemption est censé profiter.

Article 52 undecies de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Il y a lieu de rectifier l'erreur matérielle concernant le renvoi à l'article 56 sexies, puisqu'il s'agit bien évidemment de l'article 52 sexies.

## Chapitre 11 : critères de refus, d'autorisation et voies de recours

Article 57 de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Cet article vient préciser la nature et l'étendue des mesures compensatoires que le demandeur d'autorisation devra mettre en œuvre en cas d'atteinte à une zone protégée d'intérêt communautaire, à une zone verte, à des habitats de l'annexe 1 ou à des biotopes détaillés à l'annexe 9.

Le demandeur d'autorisation conserve théoriquement le choix d'apporter son propre terrain, dont la valeur écologique aura fait l'objet d'une évaluation, soit de recourir aux réserves foncières de compensation environnementale créées par l'Etat ou les communes (voire d'autres organismes) moyennant le paiement des frais réels.

Pourtant, l'alinéa 3 de l'article 57 sème le doute sur les intentions des auteurs, dès lors qu'il prévoit que « *le ministre peut prescrire que ces conditions soient observées, respectivement que ces mesures soient réalisées dans un endroit et dans un délai déterminés* ».

Certes, il s'agit d'inciter les promoteurs à recourir aux réserves foncières de compensations environnementales, mais le SYVICOL se demande si cela signifie également que le ministre peut librement imposer à un demandeur d'autorisation la réalisation de mesures compensatoires de préférence sur un terrain situé en zone verte et relevant d'une réserve foncière de compensation environnementale gérée par l'Administration de la nature et des forêts, ledit terrain lui étant ensuite cédé gratuitement après un certain délai.

Une telle carte blanche ne devrait pas être laissée au pouvoir réglementaire, et le SYVICOL demande à ce que l'endroit visé par le texte soit précisé – par exemple, même secteur écologique, ou à défaut secteur limitrophe, terrain comprenant des biotopes et habitats de valeur écologique équivalente aux biotopes et habitats supprimés, habitats identiques aux habitats endommagés ou détruits.

Pareillement, le SYVICOL s'interroge sur l'opportunité d'imposer au demandeur d'autorisation la réalisation des mesures compensatoires dans un délai déterminé, alors que le principe de simultanéité introduit par l'article 17 de la future loi implique que le demandeur d'autorisation doit réaliser les mesures compensatoires en même temps que le projet pour lequel elles ont été prescrites.

Le texte du projet de loi introduit un droit de cession au profit des communes ou de l'Etat sur les terrains sis en zone verte sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées.

Là encore, les auteurs du projet de loi ont manqué l'occasion de se rapprocher de l'objectif de transparence et de prévisibilité annoncé, puisque le droit de cession semble s'opérer indifféremment au profit de la commune concernée ou de l'Etat, sans qu'aucune clé de répartition entre ces deux opérateurs n'ait été prévue.

Le SYVICOL est d'avis que le terrain cédé doit l'être au profit de la commune sur le territoire de laquelle il est situé, la commune étant la mieux placée pour apprécier la situation du terrain cédé, et d'autre part elle ne souffre pas le reproche d'être à la fois le pouvoir décisionnaire et intéressé par une cession.

Cependant, et le commentaire des articles le souligne à juste titre, cette cession ne sera pas à terme neutre pour les finances des communes, dans la mesure où elles seront amenées à assumer l'entretien de ces habitats à la suite du demandeur d'autorisation.

Le budget des communes n'étant pas extensible et les charges pesant sur elles ne cessant d'augmenter, le SYVICOL est d'avis que les communes devraient pouvoir décliner en cas de besoin la cession instituée en leur faveur, et ce au profit de l'Etat.

Le SYVICOL préconise partant une distribution des terrains cédés comme suit :

- S'agissant d'un terrain sis en zone verte propre au demandeur d'autorisation et ne faisant pas partie d'une réserve foncière de compensation environnementale, le droit de cession s'opère au profit de la commune, qui peut le décliner au profit de l'Etat.
- S'agissant d'une surface approuvée par le ministre sur base de l'article 57 quater, le droit de cession s'opère au profit de l'Etat ou de la commune concernée suivant que la réserve foncière de compensation environnementale est gérée par l'Etat ou une commune respectivement un syndicat de communes.

Ensuite, le SYVICOL doit remarquer que les mesures compensatoires réalisées en vertu d'une autorisation ministérielle prise sur base de l'article 12 bis pour corriger les effets négatifs d'un plan ou projet portant atteinte à une zone protégée d'intérêt communautaire, ne sont pas concernés par ce droit de cession. Est-ce bien là l'intention des auteurs du projet de loi ?

Sur le plan purement rédactionnel, il y a lieu d'éliminer la redondance « en vertu » et de remplacer la seconde expression par « prise sur base de », à la première phrase de l'alinéa 4. De même, à l'alinéa 8, le texte présente une incohérence alors que l'« affiche pré mentionnée » à laquelle il est fait référence a été supprimée avec la réécriture de l'article 57.

Enfin, le SYVICOL constate que les auteurs du projet de loi ont omis de préciser les modalités de fonctionnement du registre instauré au dernier alinéa, puisque l'on ignore quel service sera chargé de sa gestion, si ce registre pourra être consulté par les demandeurs d'autorisation, par les communes, etc.

Article 57 ter de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL propose de remplacer les expressions « peut déterminer » et « peut définir » par « détermine » et « définit ».

Article 57 quater de la future loi modifiée du 19 janvier 2004

Le SYVICOL salue la possibilité offerte aux communes de créer sur leur territoire des réserves foncières spécialement destinées à accueillir des mesures compensatoires préalables, réalisées soit par l'autorité publique, soit par des acteurs privés, afin d'endiguer l'acquisition anarchique de terrains et la spéculation immobilière.

Cette possibilité est également réservée par le législateur à d'« autres organismes », ceux-ci restant à préciser par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL désapprouve cette disposition, dans la mesure où les réserves foncières de compensations environnementales devraient rester un outil à la disposition des pouvoirs publics qui mettent en œuvre le plan national concernant la protection de la nature.

En outre, les alinéas 1 et 2 du texte sont contradictoires, puisque pour ce qui est des communes et de l'Etat, les mesures compensatoires préalables se feront au travers de la création d'une réserve foncière de compensation environnementale (emploi des termes « et/à cet effet »), tandis que pour les « autres organismes », la création d'une telle réserve ne sera pas un prérequis pour la réalisation de mesures compensatoires préalables (emploi de la conjonction « ou »).

Pour ces motifs, le SYVICOL demande la suppression pure et simple de l'alinéa 2 de cet article.

Le SYVICOL regrette par ailleurs que le texte impose des conditions strictes au niveau du personnel communal, alors que cela exclura nécessairement certaines communes qui ne peuvent pas se permettre d'engager respectivement d'affecter du personnel uniquement à la gestion de ces activités ou ne peuvent pas adhérer à un syndicat prenant en charge cette mission.

Le SYVICOL se demande si les communes ne disposant pas de personnel propre ou ne pouvant pas adhérer à un syndicat, par exemple pour des raisons géographiques, ne pourraient pas signer une convention de coopération avec un tel syndicat, du moins pendant une période de transition.

Le cas échéant, on aurait pu prévoir que les communes puissent se faire aider en cas de besoin par les services de l'Administration de la nature et des forêts qui effectuent ce travail pour l'Etat, notamment pour ce qui est du personnel scientifique.

Ensuite, le SYVICOL constate que le ministre sera amené à approuver deux fois les mesures compensatoires, une première fois préalablement à leur réalisation, puis une fois réalisées.

Le SYVICOL ne voit pas la nécessité d'un double aval du ministre, de sorte que la procédure est simplifiée si après la réalisation des mesures compensatoires, celles-ci sont directement enregistrées au registre prévu à l'article 57, sans passer par une deuxième approbation formelle.

Finalement, pour lever l'ambiguïté qui pèse sur le dernier alinéa de cet article, le SYVICOL suggère de préciser que les mesures aux-

quelles un demandeur d'autorisation peut avoir recours font partie intégrante d'une réserve foncière de compensation environnementale.

Article 60 de la loi du 19 janvier 2004

Si le gouvernement souhaite renforcer le rôle des communes dans le domaine de la protection de la nature, au moins un représentant du SYVICOL devrait siéger au Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

Modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement

L'éligibilité pour l'aide au coût d'investissement en matière d'éducation à l'environnement (article 4, point c-a) de la loi modifiée du 31 mai 1999) devrait être aussi étendue aux communes et ne pas être réservée exclusivement aux syndicats de communes et aux parcs naturels.

Le SYVICOL propose de rajouter un point supplémentaire à l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999, afin d'aider financièrement les communes à adhérer soit à un syndicat de parc naturel, soit à un syndicat de communes ayant pour attribution la protection de la nature. Il est ainsi proposé que le fonds pour la protection de l'environnement prenne en charge 50 % du coût d'adhésion à un tel syndicat.

Enfin, le SYVICOL propose de modifier l'article 6 de la loi modifiée du 31 mai 1999 en améliorant la gouvernance du comité de gestion du fonds pour la protection de l'environnement par l'inclusion d'un représentant du SYVICOL. En effet, le recours à l'expertise et la prise en compte de l'opinion d'un représentant des communes apporterait une vraie valeur ajoutée lors de l'appréciation des dossiers soumis au comité.

### Avis concernant le projet de loi N° 6479 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Luxembourg, 18 février 2013

#### Considérations générales

Le projet de loi sous examen a pour objectif principal de réformer la comptabilité communale en introduisant au niveau du secteur communal (communes, syndicats de communes, offices sociaux et établissements publics placés sous la surveillance des communes) deux nouveaux instruments, à savoir le Plan Budgétaire Normalisé (PBN) et le Plan Pluriannuel de Financement (PPF).

L'origine de cette initiative remonte aux travaux du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 », constitué par le Gouvernement en réponse à une motion adoptée par la Chambre des Députés dans le cadre du débat sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2007. Dans ses conclusions, le groupe de travail, composé exclusivement de représentants du secteur étatique, avait affirmé que la mise en application d'un plan comptable uniformisé et l'obligation de procéder à une programmation budgétaire pluriannuelle dans le secteur communal devrait augmenter la qualité des données budgétaires et comptables des communes et faciliter leur consolidation.

Le programme gouvernemental de 2009 a repris le flambeau en annonçant que « le ministère de l'Intérieur mettra en œuvre le nouveau plan comptable et veillera à la compatibilité avec le plan comptable général et les exigences du SEC 95 » (Système Européen des Comptes). Selon le texte dudit programme gouvernemental, le PBN doit « permettre de mieux tenir compte des engagements des communes pris au niveau de leur association en syndicats de communes et d'établir des perspectives financières pour le court ou le moyen terme. Les communes disposeraient dès lors d'un outil comptable intégré capable de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux. »

En sus de ces nouveaux instruments, le projet de loi institutionnalise les anciennes « quinzaines » du receveur communal, appelées dorénavant « état de la situation financière », tout en instaurant un « état détaillé de la situation financière » destiné aux instances étatiques pour répondre aux exigences des notifications européennes et internationales.

### Une consultation exemplaire ?

Le SYVICOL revendique depuis de longues années une consultation du secteur communal en amont de l'élaboration de projets de loi et de projets de règlement grand-ducal ayant trait au secteur communal. En sa séance du 24 septembre 2012, son comité a d'ailleurs adopté une résolution en vue d'un accord de collaboration entre le SYVICOL et le gouvernement en matière de consultation.

Le processus d'élaboration du projet de loi sous examen est exemplaire à cet égard. La mise en place d'un comité de pilotage et d'un groupe d'accompagnement composés de représentants des secteurs étatique et communal a ainsi permis de piloter la réforme de la comptabilité communale dans une démarche coopérative et constructive. Qui plus est, le PBN a été appliqué dans trois communes et trois syndicats pilotes dès l'exercice financier 2012. Le PBN a, par ailleurs, été mis à l'épreuve au sein de communes et syndicats test, et les conclusions intégrées dans le projet de loi et son règlement d'exécution sous examen. En outre, des formations pour agents et élus communaux sur la mise en place du PBN ont été organisées par le ministère de l'Intérieur en collaboration avec le SYVICOL et l'Institut National d'Administration Publique (INAP).

Le SYVICOL tient expressément à remercier tous les membres du groupe d'accompagnement pour leur travail de support au secteur communal notamment par la publication de vadémécums et de guides pratiques qui ont facilité la tâche des agents communaux, ces derniers ayant multiplié leurs efforts pour élaborer les budgets 2013 dans les meilleurs délais.

En revanche, il y a lieu de remarquer que la consultation au niveau de la mise en place du PPF, dont l'entrée en vigueur n'est certes prévue qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014, mais dont les dispositions font d'ores et déjà partie du projet de loi respectivement de son règlement d'exécution, a été lacunaire, voire carrément inexistante ces derniers mois. Au moment de la rédaction du présent avis, le PPF semble d'ailleurs trainer en phase test et de nombreux réglages sont attendus pendant l'année 2013. Des adaptations subséquentes des textes légaux et réglementaires sont dès lors à prévoir.

Le secteur communal aurait également préféré être impliqué dans la mise au point des procédures de transmission électronique des différents documents comptables dont les modalités ont été élaborées par les instances étatiques et dont l'exécution s'avère laborieuse et complexe.

Au vu des informations reçues de certaines communes, il semble, par ailleurs, que le système de contrôle interactif, censé permettre aux communes de redresser, en amont, d'éventuelles irrégularités par rapport au nouveau PBN, n'ait pas fonctionné, engendrant des rectifications techniques ex post des documents budgétaires.

### Une plus-value pour toutes les parties ?

Comme la plupart des communes sont en attente de l'arrêté de leurs budgets par le ministre de l'Intérieur, un retour d'expérience fait encore défaut. Des conclusions quant au bénéfice pour le secteur communal ne peuvent pas encore être tirées définitivement.

Alors que les avantages pour l'Etat sont bien tangibles et récurrents dans les textes sous examen, la plus-value pour le secteur communal est, à l'heure actuelle, beaucoup moins évidente à établir.

Avec l'introduction des nouveaux instruments, notamment le PBN et le PPF, l'Etat pour sa part :

- satisfait aux exigences du SEC 95 en vue de la communication aux instances européennes de prévisions budgétaires consolidées du secteur communal
- garantit la fourniture de données statistiques aux autorités nationales, européennes et internationales
- profite de l'harmonisation des budgets du secteur communal en vue d'une meilleure consolidation ce qui favorisera la comparabilité des données du fait de leur uniformité.

Sous réserve de l'accord des communes, le SYVICOL revendique la mise à disposition des données consolidées pour procéder à des analyses comparatives dans l'intérêt général et commun des communes.

Pour ce qui est des bénéfices pour le secteur communal, les différents textes promettent « une meilleure gestion financière intégrée et prévisionnelle leur permettant de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets résultant dans une gestion efficiente des services communaux ». L'élaboration des budgets suivant les nouvelles normes du PBN a effectivement permis aux instances communales de réorganiser leurs budgets qui ont gagné en transparence, en cohérence et en lisibilité.

Force est cependant de constater que le budget 2013 est un budget expérimental de transition et que sa lecture s'est avérée difficile pour les élus. Les chiffres du budget rectifié 2012, élaboré suivant l'ancien plan comptable, et ceux du budget 2013 établi selon le nouveau PBN, n'étant pas toujours comparables. Il en sera d'ailleurs de même pour le budget 2014, document dans lequel le budget rectifié 2013 et le budget 2014 seront bien conformes au PBN, le compte 2012 devant cependant être établi selon l'ancien plan comptable. Cette situation se régularisera à partir des budgets 2015, à moins que la réforme de la procédure budgétaire auprès de l'Etat n'interfère entretemps.

Quoiqu'il en soit, il est évident qu'un premier bilan de la réforme de la comptabilité communale devra être tiré dès l'arrêt par le ministre des budgets 2013, débouchant le cas échéant sur des adaptations des textes légaux et réglementaires sous examen. Un deuxième défi attend d'ailleurs le secteur communal depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 avec la mise en application de la nouvelle « ventilation statistique » entraînant une comptabilisation détaillée des mandats de paiement et des titres de recette, exercice complexe qui risque de créer un surplus de travail considérable pour les agents communaux.

### Un impact financier dérisoire pour les communes ?

Selon la fiche financière jointe, le projet de loi est supposé n'avoir aucun impact financier pour le budget de l'Etat. En réalité, les importants frais de consultance en relation avec la réforme de la comptabilité communale et de mise en service de la nouvelle application informatique MI-COF/ENTCOM ont été affectés à des budgets précédents.

Par ailleurs, l'élaboration, la mise en place et le suivi de la technologie informatique nécessaire pour faire fonctionner les nouveaux instruments budgétaires et financiers ont engendré des coûts d'investissement et de fonctionnement importants pour le secteur communal actuellement estimés à environ un million d'euros.

Le SYVICOL demande que l'Etat supporte intégralement l'investissement nécessaire pour la mise en application de ces nouveaux instruments.

Rappelons que le SYVICOL revendique depuis longtemps l'inclusion d'un chapitre spécifique sur les communes dans les fiches d'impact financier jointes aux projets de loi et de règlement grand-ducal.

### Une entrée en vigueur rétroactive ?

Les dispositions relatives au PPF sont censées entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Alors que certaines dispositions du projet de loi entreront en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial, d'autres auraient dû entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ceci soulève la question de la rétroactivité de la loi, sachant que la procédure législative n'a pas abouti.

Le secteur communal, quant à lui, n'a pas ménagé ses efforts pour répondre à l'invitation du ministre de l'Intérieur d'appliquer la nouvelle nomenclature du PBN pour les budgets de 2013 alors que les bases légale et réglementaire font défaut.

Aussi, le SYVICOL appelle-t-il le ministre de l'Intérieur à faire preuve d'une indulgence identique au niveau de l'arrêt définitif des budgets 2013.

Le SYVICOL estime également que des séances d'information pour agents et élus communaux devraient suivre pour que, dans le cadre de l'élaboration des budgets 2014, l'on puisse pleinement tirer profit des expériences passées.

### Commentaire des articles

Le SYVICOL fait siennes les remarques du Conseil d'Etat au sujet des modifications ponctuelles apportées à la loi communale.

Article 1<sup>er</sup>.

Article 115 bis de la loi communale

Il est spécifié que les communes établissent annuellement un budget, des comptes et un plan pluriannuel de financement. Le projet de loi maintient donc le principe de la dualité des comptes, à savoir le compte administratif du collège des bourgmestre et échevins et le compte de gestion du receveur communal.

Rappelons que la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » de la Chambre des Députés avait conclu dans son rapport du 19 juin 2008 qu'il « *faudra moderniser et alléger dans la mesure du possible la comptabilité communale camérale actuelle sans pour autant passer vers une comptabilité commerciale, qui est par essence incompatible avec la gestion financière d'une entité dépourvue de toute vocation commerciale et sans but de lucre. Il faut cependant veiller à un allègement des procédures, en supprimant le système de la double comptabilité.* »

Le SYVICOL regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas suivi cet appel ceci d'autant plus que depuis les recours aux outils informatiques dans la gestion financière communale, un double contrôle est devenu superfétatoire. Qui plus est, l'article 172 de la loi communale dispose que pour les syndicats de communes « *il n'est tenu par exercice une seule comptabilité selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal* » (règlement d'exécution qui fait d'ailleurs toujours défaut à l'heure actuelle).

Article 128 de la loi communale

Le SYVICOL tient à saluer expressément la plus grande flexibilité accordée au secteur communal en matière de transfert de crédit, permettant dorénavant au collège des bourgmestre et échevins de procéder, sous certaines conditions, au transfert de crédits au chapitre extraordinaire. Il est évident que ces transferts devront se faire dans la limite des crédits votés par le conseil communal. Cette ouverture, qui répond à une demande du secteur communal, est le fruit des enseignements tirés lors de la phase test du nouveau PBN.

Bien que la procédure législative soit toujours en cours, le SYVICOL demande que le secteur communal puisse dès à présent recourir à cette faculté qui facilite significativement son travail au quotidien.

Les propos « *ainsi que tout autre crédit marqué comme tel par son libellé* », repris de l'actuelle loi communale, méritent par ailleurs de plus amples précisions.

Article 129 bis de la loi communale

A partir de l'exercice 2014, les entités du secteur communal seront obligées d'établir un plan pluriannuel de financement (PPF) reprenant toutes les recettes et les dépenses du chapitre ordinaire et du chapitre extraordinaire.

Alors que ce PPF est censé constituer « *un nouvel outil de gestion performant devant permettre aux communes de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux* », le SYVICOL est d'avis que le PPF gagnerait considérablement en efficacité s'il était établi avec un niveau de détail moindre. Un PPF dégraissé, établi au niveau des catégories de codes fonctionnels, serait amplement suffisant pour orienter la future politique budgétaire des communes.

Pour que le PPF devienne un véritable instrument de planification financière, l'Etat devra fournir au secteur communal de manière régulière les données macroéconomiques les plus récentes et des informations sur l'évolution des recettes des communes. Le SYVICOL revendique que des échéances pour la transmission de ces données soient insérées dans le projet de loi, voire son règlement d'exécution.

Article 143 de la loi communale

La « *quinzaine* » du receveur communal introduite en 1987 par une instruction ministérielle, sans valeur juridique par ailleurs, est remplacée par un « *état mensuel de la situation financière* », désormais ancrée dans la loi communale. Cet état de la situation financière permettra au collège de bourgmestre et échevins et aux instances de tutelle de contrôler la gestion et l'état de la caisse du receveur.

Les dispositions relatives à l'état de la situation financière des communes étaient également censées entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Nonobstant le fait que ni la loi, ni son règlement d'exécution ne sont en vigueur, le modèle définitif de l'état de la situation n'est actuellement pas encore arrêté. Il faudra de nouveau faire preuve d'une certaine flexibilité.

Le receveur est en outre tenu de communiquer au ministre de l'Intérieur, et à lui seul, aux échéances demandées, un « *état détaillé de la situation financière* » de la commune dont le contenu est déterminé par règlement grand-ducal.

Plusieurs remarques s'imposent :

Tout d'abord, il y a lieu de se demander si la communication de cet état détaillé, destiné aux instances étatiques pour satisfaire aux obli-

gations européennes du Luxembourg, ne devrait pas incomber au collège des bourgmestre et échevins comme ces chiffres seront d'une importance certaine pour la gestion communale.

Ensuite, les échéances étant variables, « *en fonction des exigences des instances européennes et internationales* », il convient de canaliser ces demandes pour les limiter au strict nécessaire.

Finalement, comme pour l'état mensuel du receveur, le modèle définitif de l'état détaillé n'est pas encore arrêté de sorte que son entrée en vigueur devra être différée.

Article 161 de la loi communale

Le SYVICOL peut marquer son accord à ce qu'une date d'échéance (30 juin) soit désormais introduite dans la loi communale pour l'envoi des comptes au service de contrôle de la comptabilité communale pour vérification. Cette échéance sert cependant surtout à garantir l'envoi des données des comptes communaux dans le cadre de la procédure des notifications européennes.

## Avis concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – « De la comptabilité communale » de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Luxembourg, le 18 février 2013

Le projet de règlement grand-ducal sous examen est censé définir le contenu et le mode de transmission des instruments financiers et comptables introduits par la nouvelle législation sur la comptabilité communale.

### Commentaire des articles

Article 1.1.

Le nouveau plan budgétaire normalisé (PBN) était censé entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ce qui enfreint le principe de la non-rétroactivité de la loi. Les entités du secteur communal ont toutefois de bon gré appliqué la nouvelle nomenclature lors de l'établissement de leurs budgets 2013.

Il est étonnant que l'unique but du PBN répertorié dans le texte du projet de règlement d'exécution sous examen se résume à la fourniture de données statistiques aux instances nationales, européennes et internationales. Doit-on dès lors conclure que le PBN n'apporte aucune plus-value aux entités du secteur communal ?

Article 1.2

L'article dispose que la transmission des différents documents se fait à la fois par voie électronique et sur support papier, seule la version papier dûment signée faisant foi.

Ce double emploi est justifié par l'absence d'une législation relative à la signature électronique des autorités publiques. Pourtant, les auteurs du texte n'hésitent pas à mettre en avant l'esprit de simplification administrative, se vantant de l'avancée en matière de transmission électronique. Or, ceci arrange surtout les instances étatiques qui verront leur programme MI-COF/ENTCOM directement encodé par les entités du secteur communal !

La procédure d'enregistrement permettant au secteur communal de procéder à l'envoi des budgets, en passant par une affiliation au système LuxTrust, a été, quant à elle, beaucoup moins facile.

Dans le cadre des efforts nationaux en matière de simplification administrative et de dématérialisation, il serait souhaitable que les instances gouvernementales concernées mettent en place un système de signature électronique pour les autorités publiques, qui profiterait

aux administrations, aux administrés et aux entreprises dans le cadre de leurs multiples démarches administratives.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs si la base légale pour la signature électronique des autorités publiques ne peut pas être créée par une simple modification de l'article 1322 du code civil.

Nul n'est besoin de rappeler que la signature électronique est en application dans le domaine des marchés publics et s'adresse à tous les utilisateurs : autorités administratives et opérateurs économiques.

Ajoutons que le législateur belge, par la loi du 15 février 2012 modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, a notamment permis la délivrance de copies et extraits « papier » de documents établis par voie électronique, sans en altérer la force probante. Cette nouvelle loi vise d'ailleurs expressément les administrations communales belges. Un exemple d'e-gouvernement à suivre !

Article 2.1 et 2.2

Cet article apporte un élément novateur, à savoir la « ventilation statistique », sur lequel le projet de loi reste étrangement muet. Alors que l'article budgétaire au niveau du budget/compte se compose de 20 positions, il en comptera 26 au niveau de la « ventilation statistique » qui est, théoriquement, à appliquer depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 lors de la comptabilisation des mandats de dépenses et des titres de recette.

Une nouvelle fois, les auteurs du projet de texte sous examen justifient cette innovation par la satisfaction des besoins de données statistiques en faveur des organismes nationaux, européens et internationaux. La plus-value pour le secteur communal est hypothétique.

Article 2.4.

Il y a 10 catégories de codes fonctionnels, y compris un code technique, dont l'utilité n'est précisée ni dans le texte du règlement grand-ducal, ni dans le commentaire des articles.

Article 2.6

Le code sectoriel est nouveau en matière de comptabilité communale. Sans véritable utilité pour le secteur communal, il permettra

surtout aux instances nationales, européennes et internationales de saisir les flux financiers entre entités des différents secteurs. L'utilisation du code néant Z n'est pas clairement précisée.

Pour des raisons de transparence et pour éviter toute confusion, le SYVICOL recommande par ailleurs de préciser davantage, soit dans le commentaire des articles, soit dans le vademécum afférent, les libellés du secteur au niveau du tableau des codes sectoriels.

Pour répondre aux besoins de données statistiques, un code numérique à quatre positions est à ajouter obligatoirement au niveau de la ventilation statistique, ce qui entraînera un travail de comptabilisation fastidieux. Il y a de nouveau lieu de se demander si les limites du nécessaire n'ont pas été transgressées.

### Article 2.7

Les précisions au niveau du code détail au chapitre extraordinaire apportent, quant à elles, plus de lisibilité au budget et au compte.

### Article 3.1

Les dispositions de cet article définissent le plan pluriannuel de financement (PPF). Le SYVICOL renvoie à ses remarques émises à ce sujet dans son avis sur le projet de loi n° 6479, où il revendique notamment la mise en place d'un PPF dégraissé devant satisfaire aux besoins des communes pour établir des prévisions budgétaires sur plusieurs années.

Il tient à ajouter que l'incorporation des recettes et dépenses estimées de projets non encore votés par le conseil communal sera un exercice politique très sensible notamment en période préélectorale. Même si une estimation globale des recettes et dépenses relatives aux projets d'investissements suffit aux auteurs du projet de règlement grand-ducal, le dévoilement de nouveaux projets ne sera pas sans connotation politique. Aussi faudra-t-il se demander si les projets planifiés doivent être libellés dans le PPF.

### Article 3.3

Cet article est superfétatoire car il n'apporte aucune plus-value; les communes sauront comment estimer leurs recettes et dépenses.

### Article 3.4

La communication du PPF au conseil communal ne nécessite aucun vote, comme la communication au ministre de l'Intérieur ne demande d'ailleurs aucune approbation.

Il y a cependant lieu de se demander pourquoi la mise à jour du PPF au 30 juin ne doit pas être communiquée au conseil communal. Les dates d'échéances reposent sur les obligations de l'Etat en matière de notifications européennes.

### Article 3.5

Le SYVICOL salue expressément le fait que la transmission des PPF se fait uniquement par voie électronique.

### Article 4.1

Le SYVICOL renvoie à son commentaire émis dans son avis sur le projet de loi n° 6479.

Pour ce qui est de l'état de la situation financière mensuelle, la double transmission (électronique et papier) est de rigueur. Rappelons que les receveurs communaux disposent d'une signature électronique certifiée pour les virements électroniques via le système Multi-line bancaire, secteur dans lequel la sécurité informatique joue un rôle capital.

Finalement, le SYVICOL se demande si le projet de règlement grand-ducal ne devrait pas préciser les dates d'entrée en vigueur différées des différentes dispositions.

### Avis au projet de loi n° 6540 relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration

Luxembourg, le 8 juillet 2013

Le projet de loi relative à l'accès des citoyens aux documents détenus par l'administration, déposé à la Chambre des députés en date du 5 février 2013, consacre un véritable droit des personnes à la communication des documents détenus par l'administration, qui n'est plus limité aux seuls documents qui les concernent ou pour lesquels ils peuvent faire valoir un intérêt personnel pour avoir accès à l'information qu'ils sollicitent.

Ledit projet de loi met en outre corrélativement à la charge des administrations publiques, un devoir d'information portant sur les documents qu'elles détiennent et qui concernent des sujets susceptibles d'intéresser une large partie de la population.

Le SYVICOL est encore une fois au regret de constater que bien que ledit projet de loi concerne les communes, son avis n'a pas été sollicité en amont par le ministère de tutelle, ce d'autant plus qu'une consultation préalable aurait permis d'éviter des contradictions avec la loi modifiée communale du 13 décembre 1988.

Sur le fond, le SYVICOL partage sans conteste l'un des buts recherchés par les auteurs du projet de loi, qui est de donner plus de visibilité à l'action administrative et d'inciter les citoyens à s'y intéresser davantage. Pour autant, le SYVICOL se demande, pour employer une métaphore, s'il convient d'ouvrir les vannes au risque de noyer les citoyens sous un flot continu d'informations dont la plupart ne rencontreront qu'un écho limité auprès de la population locale.

En outre, si le SYVICOL adhère à l'objectif visé par les auteurs du texte de garantir un accès équitable et transparent des citoyens aux documents essentiels de l'administration relatifs aux activités relevant de sa compétence, il s'inquiète des conséquences concrètes engendrées sur l'activité et l'organisation des communes suite à la diffusion massive de documents administratifs, avec des restrictions minimalistes et sujettes à interprétation.

En effet, d'après l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, il faut que les documents détenus par l'administration correspondent à une *activité administra-*

tive, ce qui, d'après le commentaire des articles, équivaut aux documents qui se rapportent à la gestion d'une activité administrative.

Or, le SYVICOL redoute que l'emploi d'un critère aussi vaste et aux contours imprécis n'entraîne à la fois une multiplication des demandes de citoyens, et une difficulté pour les administrations à déterminer quels documents seront ou non concernés par la future loi.

En ce qui concerne précisément les documents accessibles au public, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 énumère une série de limites, mais le SYVICOL s'interroge sur la praticabilité de certains des critères retenus pour justifier un refus de communication de la part des autorités communales.

Ainsi, l'atteinte éventuelle à l'égalité des parties à une instance juridictionnelle et au bon fonctionnement de la justice heurte en premier lieu les dispositions légales relatives à la communication des pièces entre parties et à leur production en justice.

Il s'y ajoute que l'administration n'est pas à même de contrôler l'usage qu'un particulier entend faire d'une pièce une fois celle-ci remise, puisque le demandeur n'aura pas à justifier devant les autorités administratives de l'objet de sa démarche.

Le projet de loi prévoit également que les documents portant atteinte à des droits de propriété intellectuelle ne sont pas accessibles, ce qui risque de poser des problèmes en pratique.

En effet, très souvent, les documents des tiers détenus par les administrations sont l'objet de droits d'auteur, l'autorité publique étant seulement propriétaire du support ou simple détentrice, par exemple pour des photographies ou plans d'architecte. Ces œuvres n'ayant théoriquement jamais été divulguées au public, elles tombent sous le coup de la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données, de sorte que leur divulgation et leur reproduction sont restreintes.

Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne vaudrait pas mieux en cas de doute, renvoyer le demandeur vers l'auteur du document réclamé, titulaire des droits de propriété intellectuelle, plutôt que de faire peser sur le fonctionnaire en charge de la communication des documents, la responsabilité de communiquer ou non le document demandé.

Cette liste exhaustive des limites à l'accessibilité des documents comprend finalement les délibérations du gouvernement et des autorités relevant du pouvoir exécutif, ce qui devrait a priori inclure les délibérations prises en séance secrète par les conseils communaux et toutes celles du collège des bourgmestre et échevins.

Pourtant, le SYVICOL est surpris de lire dans le commentaire des articles du projet de loi que « la référence aux autorités du pouvoir exécutif exclut les autorités locales. Cette disposition est nécessaire pour préserver la qualité du processus décisionnel en permettant, suivant le rapport explicatif qui accompagne la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics "un espace libre pour penser" ».

A la lecture dudit rapport du Conseil de l'Europe, il devient évident que les commentateurs du projet de loi ont commis un contresens, qu'il convient néanmoins de signaler et de redresser afin d'éviter tout malentendu après l'entrée en vigueur de la loi. En effet, tant le pouvoir exécutif local que le pouvoir exécutif national doivent pouvoir jouir d'une liberté de penser, d'autant plus que les articles 21 et 51 de la loi communale garantissent le secret des délibérations du conseil communal prises à huis clos, respectivement de toutes celles du collège des bourgmestre et échevins.

La deuxième série d'exceptions à la communication des documents restreint le droit d'accès lui-même, puisque seule la personne concernée par ces documents pourra se voir en délivrer une copie.

Concernant les données à caractère personnel, le SYVICOL propose de faire un renvoi à la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui définit clairement quelles sont les données visées.

D'autre part, le SYVICOL note que les critères retenus sont parfois très subjectifs, par exemple lorsque le document fait apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Ce critère dépend donc essentiellement de l'appréciation du document qui sera faite par le fonctionnaire chargé de la communication. Le SYVICOL s'interroge sur la responsabilité qui pèse de fait sur ce fonctionnaire pour le cas où la personne visée par le document serait amenée à contester la divulgation dudit document, notamment en cas d'usage abusif ou répréhensible par le tiers demandeur.

Ce même fonctionnaire aura le cas échéant accès à des données confidentielles afin de déterminer si un document peut être communiqué ou non, ce qui n'est pas souhaitable dans la mesure où l'accès à de tels documents devrait demeurer le plus restreint possible.

Il s'y ajoute que le projet de loi mentionne à plusieurs reprises l'autorité publique pour ce qui est par exemple du rejet d'une demande (article 4 § 3) ou la mise à disposition des documents (article 7). Il conviendrait que le projet de loi indique clairement quelles seront les prérogatives du fonctionnaire chargé de la communication des documents, et si le collège des bourgmestre et échevins est in fine l'autorité publique visée.

Finalement, l'article 4 § 3 dispose que l'autorité publique peut rejeter dans certains cas une demande de communication. Il s'agit par exemple de l'hypothèse où la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés. Le SYVICOL interprète cette disposition en ce sens que les avant-projets de loi, respectivement les avis y relatifs, demeureront non accessibles.

Pour ce qui est plus particulièrement des communications internes, les commentateurs du projet de loi citent les notes adressées par un fonctionnaire à un ministre ainsi que des échanges de courriers et de courriels entre les membres du gouvernement, etc.

Pour le SYVICOL, il est entendu que cette disposition concerne également les communications internes de toutes les entités locales. Toutefois, le SYVICOL se demande si les communications entre le secteur communal et le secteur étatique sont également visées par le projet de loi – par exemple les circulaires du ministère de l'Intérieur aux communes ?

A l'article 6 du projet de loi, il convient d'apporter la précision que l'accès aux documents s'exerce soit par la délivrance de copies en un seul exemplaire, soit par la transmission par voie électronique, soit par la consultation sur place.

Enfin, le projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Dans le commentaire des articles, il est cependant indiqué qu'il est envisagé d'opérer l'envoi du document dans une première phase à titre gratuit.

Le SYVICOL ne saurait marquer son accord avec cette disposition qui heurte les articles 24 et 82 de la loi communale, laquelle autorise

exprèsment les communes à réclamer le remboursement des frais de copie de documents remis au public. De nombreuses communes disposent d'ailleurs de règlements communaux qui soumettent la délivrance d'un document à une taxe spécifique.

Cette disposition du projet de loi viole manifestement le principe de l'autonomie communale, et si l'Etat souhaite la gratuité de l'accès aux documents administratifs visés par le projet, il ne saurait cependant l'imposer aux communes. Ceci est d'autant plus vrai que les coûts de reproduction qui pourraient en résulter sont non négligeables – contrairement à l'opinion des auteurs du texte – et viennent s'ajouter aux frais de traitement des demandes, et ce alors même que la fiche financière jointe au projet mentionne que ces frais pourront être répercutés sur le demandeur.

Le projet de loi prévoit finalement que le refus d'accès notifié au demandeur – par voie recommandée ou par mail, avec accusé de

réception – devra être motivé et comporter l'indication des voies et délais de recours. En effet, l'article 8 organise un « référé-administratif », procédure qui n'est d'ailleurs codifiée ni dans la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ni dans le projet de loi n° 6563 portant modification de la précitée loi.

Un nouveau délai hors du droit commun est introduit par le projet de loi, qui est de trente jours à compter de la notification de la décision de refus explicite respectivement implicite.

Compte tenu des remarques qui précèdent ayant trait à l'imprécision de certains des critères ouvrant droit à la communication des documents au demandeur, le SYVICOL craint que les administrations n'adoptent une position au-delà de la simple prudence en attendant l'éclairage des juridictions administratives, ce qui risque également d'engendrer un contentieux important.

### PRISE DE POSITION

#### Prise de position relative au programme gouvernemental

Luxembourg, le 16 décembre 2013

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a pris note avec intérêt du programme du gouvernement et étudié de près les objectifs y énoncés qui concernent le secteur communal.

C'est avec satisfaction qu'il constate qu'un certain nombre de revendications que le SYVICOL avait formulées en amont des élections législatives, figurent parmi les mesures que le gouvernement s'est engagé à réaliser au cours de son mandat :

- mise en œuvre d'une **réforme des finances communales** qui vise une meilleure stabilité des finances et tient compte des besoins des différentes communes et ce devant la toile de fond du rapport de la commission parlementaire sur la réforme territoriale datant de 2008 ;
- établissement de **critères transparents pour l'attribution de subsides** aux communes ;
- réforme de **l'impôt foncier** ;
- redéfinition de la portée du **contrôle ministériel**, révision du principe du double contrôle ministériel, abolition des commissariats de district ;
- définition d'objectifs ambitieux en matière de **simplification administrative** et mise en place de **l'administration électronique** dans les relations entre l'Etat et les communes ;
- réforme des **services de secours** basée sur un financement et un partage des responsabilités équitables entre les niveaux étatique et local ;
- remise sur le métier de la législation relative aux **fabriques d'église** et, de manière plus générale, redéfinition des relations entre les communes et les cultes ;

- renforcement des possibilités d'action des **agents municipaux** en vue du contrôle et du respect des règlements communaux.

Le SYVICOL se réjouit aussi tout particulièrement de ce que le ministère de l'Intérieur deviendra à l'avenir « moins l'organe de contrôle et plus le partenaire et l'organe de conseil des communes ». L'instauration d'une véritable culture du dialogue et du soutien au niveau du ministère aura certainement des effets positifs sur la qualité et l'efficacité du travail des communes.

Le SYVICOL approuve le principe de l'élaboration d'un **code de déontologie** des élus communaux à l'élaboration duquel il tient à être associé.

Le gouvernement se déclare disposé à soutenir les efforts en vue d'une intensification de la **collaboration communale transfrontalière communale** dans plusieurs domaines. Les communes peuvent, par exemple, contribuer à favoriser les échanges entre écoles de l'enseignement fondamental de la Grande région notamment à travers EUREGIO, l'association des communes de la Grande région, dont le Luxembourg assure actuellement la présidence.

En ce qui concerne les **infrastructures sportives**, le principe d'une optimisation de leur utilisation par le biais d'une concertation entre l'Etat et les communes est à saluer.

Le gouvernement affiche, par ailleurs, la volonté de mobiliser les communes dans de nombreux domaines politiques par le biais d'un renforcement, voire d'une extension de leurs compétences :

- lutte contre le **chômage** ;
- mise en œuvre de la **transition énergétique**, avec la création d'un cadre légal permettant aux communes de devenir des acteurs économiques dans le domaine énergétique ;

- renforcement du rôle des communes dans le domaine des logements sociaux, des habitations à bon marché et des logements locatifs ;
- mise en place de **stations biologiques** sur l'ensemble du territoire ;
- contribution à la mise en œuvre du plan d'action national pour **personnes handicapées** ;
- participation à la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'**inclusion sociale** ;
- promotion de la **mobilité douce** ;
- politique à l'égard des **personnes âgées** ;
- application du « **gender-mainstreaming** ».

Associer les communes dans la mise en œuvre de ces chantiers d'avenir témoigne de la confiance que le gouvernement place dans la capacité des communes à contribuer à relever les défis qui se posent au pays. Les communes ne rechignent pas à prêter main forte dans les domaines où, de par leur proximité avec les citoyens, elles peuvent apporter une valeur ajoutée aux programmes et stratégies nationaux.

Cette contribution doit cependant se faire dans le respect de l'autonomie communale et du principe de subsidiarité : les communes doivent garder une marge de manœuvre politique à leur niveau et ne peuvent devenir de simples exécutants du pouvoir central. Par ailleurs, si une implication accrue du niveau communal se traduit par l'attribution de nouvelles missions ou compétences aux communes, la question de la disponibilité de ressources financières et/ou humaines se pose inévitablement. Rappelons dans ce contexte que le SYVICOL a toujours plaidé pour l'application du principe de connexité, en vertu duquel toute attribution de compétences nouvelles aux communes doit s'accompagner de dispositions permettant de couvrir les dépenses ainsi générées<sup>2</sup>.

Enfin, un certain nombre d'objectifs ou de déclarations d'intention figurant au programme gouvernemental, à moins d'être complétées par des explications, des relativisations ou des précisions, sont de nature à préoccuper les élus locaux.

- En ce qui concerne la **réforme des finances communales**, le SYVICOL tient à rappeler qu'il considère primordial que la réforme ne se limite pas uniquement à une redistribution des recettes *entre* les communes, mais qu'elle inclue une mise à plat des modalités qui déterminent les recettes non-affectées du secteur communal *dans leur ensemble*. Dans l'intérêt d'une plus grande prévisibilité et stabilité budgétaire, le SYVICOL demande que l'analyse des avantages et inconvénients d'un rattachement plus étroit des recettes des communes à celles de l'Etat soit enfin effectuée, avec l'idée que les recettes des communes représentent in fine quelque 25% des recettes courantes de l'Etat.

- Le SYVICOL déplore que le gouvernement n'ait pas prévu de mesures concrètes pour améliorer la prise en compte des intérêts des communes dans la procédure législative et réglementaire. En effet, alors qu'une interdiction du cumul des mandats de député et de membre d'un conseil communal est annoncée, il n'est apparemment pas envisagé de compenser cette perte d'influence du niveau local dans le système institutionnel luxembourgeois.

Rappelons que le SYVICOL s'était déclaré d'accord avec la suppression du cumul des mandats à condition que soit créée une Chambre des élus locaux/Chambre des communes qui serait appelée à se prononcer sur tous les projets législatifs ayant une dimension locale ou territoriale. Comment faire en sorte que la voix des communes puisse à l'avenir aussi se faire entendre ? Si le SYVICOL continuera évidemment à jouer son rôle de porte-parole des communes, son rayon d'influence reste limité, sachant qu'il n'existe que par la volonté de ses membres et que sa place est, de fait, en marge du système institutionnel. Une abolition pure et simple du cumul des mandats sans renforcement des possibilités pour le secteur communal de contribuer à la prise de décision au niveau national, serait un pas en arrière pour la gouvernance démocratique au Luxembourg.

Persuadé qu'une implication du niveau local signifie un enrichissement des débats et une amélioration qualitative de la réglementation, le SYVICOL appelle le gouvernement à formuler des propositions pour formaliser une telle participation. Une consultation obligatoire du SYVICOL dans le processus législatif quand les intérêts des communes sont en jeu, comme l'a préconisé le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors du monitoring de la démocratie au Luxembourg en 2005, serait une première mesure dans cette direction. Une proposition d'accord en ce sens avait d'ailleurs été adressée en 2012 par le SYVICOL au ministre de l'Intérieur. A terme, le SYVICOL reste cependant attaché à la création d'une « Chambre des communes », comme il l'avait souligné dans la prise de position adoptée en 2008 dans le cadre des débats sur une réorganisation territoriale du Luxembourg<sup>3</sup>.

- Le programme gouvernemental laisse présager une augmentation très substantielle des dépenses en relation avec l'**encadrement des enfants**. En effet, il vise non seulement un renforcement des exigences en personnel qualifié et d'autres normes en matière d'aménagement des locaux, mais encore à moyen terme la gratuité de l'accueil des enfants et le « droit à une place d'accueil de qualité ». A moins que l'Etat ne supporte entièrement les frais supplémentaires qui découleraient de ces mesures, le secteur communal ne peut à ce stade donner son aval à une telle politique. Il importe de rappeler que les communes supportent actuellement une large partie des dépenses découlant de l'entretien et de la gestion des structures d'accueil. Ces dépenses, qui pèsent lourd dans les budgets des communes, sont d'ores et déjà en augmentation constante en raison d'une part, d'une hausse de la demande de la part des citoyens et, d'autre part, de la progression importante de la masse salariale du personnel de

<sup>2</sup> voir l'avis du SYVICOL concernant la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

<sup>3</sup> « Saisie obligatoirement de tous les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence au niveau communal, cette deuxième chambre aviserait les textes dans une optique territoriale et jouirait, à l'instar du Conseil d'Etat, d'un droit de veto suspensif au cas où le texte lui soumis comporterait des dispositions auxquelles il s'oppose formellement (...). En ce qui concerne la composition de la future chambre, plusieurs modèles sont envisageables (...). Dans l'hypothèse où le nombre de communes serait ramené à une soixantaine, une possibilité consisterait à nommer d'office tous les bourgmestres dans ladite chambre, étant entendu que ceux-ci pourraient désormais se consacrer à plein-temps à leur mandat de bourgmestre et de délégué dans la Chambre des communes. » (extrait de la prise de position « Réorganisation territoriale du Luxembourg », 2008

ces structures. Pour ces motifs, et vu le contexte économique et budgétaire difficile dans lequel elles évoluent, les communes ne sont pas en mesure de faire des efforts financiers supplémentaires dans ce domaine.

- Le SYVICOL s'est toujours déclaré opposé à l'introduction d'un **système de quotas pour les communes en matière d'accueil de demandeurs de protection internationale**. S'il est indéniable que toutes les communes sont moralement dans l'obligation de prendre leurs responsabilités dans ce domaine, il convient de garder à l'esprit que les infrastructures pouvant accueillir ces personnes ne sont pas réparties de manière égale sur le territoire et qu'une approche purement mathématique ne résoudra pas le problème. En 2011, le SYVICOL avait lancé ensemble avec le gouvernement un appel aux communes de faire un effort pour identifier des structures d'accueil supplémentaires. Grâce à cette démarche, la situation s'était quelque peu détendue dans la mesure où plusieurs nouveaux lieux d'hébergement ont été mis à disposition par des communes. Le SYVICOL reste disposé à essayer de trouver des solutions dans le dialogue avec les communes afin que le Luxembourg puisse satisfaire à ses obligations internationales.
- Les communes sont disposées à jouer un rôle plus actif dans la **politique de logement** afin de contribuer à la modération de l'évolution des prix de marché. La volonté du gouvernement de donner aux communes des instruments juridiques solides pour pouvoir taxer les terrains à bâtir nouvellement créés et encourager ainsi la construction sur ces terrains, rejoint une préoccupation du SYVICOL. En revanche, le projet de conditionner les transferts du fonds communal de dotation financière à la construction et à l'entretien de logements sociaux ne peut être accepté par le secteur communal. En effet, il s'agit là de recettes non-affectées, dont les communes peuvent disposer librement ; vouloir subordonner leur versement à l'exécution de missions octroyées par l'Etat équivaut à une restriction de l'autonomie communale et dénature les principes de base du système de financement des communes.

Le SYVICOL note par ailleurs qu'il est prévu d'impliquer davantage les offices sociaux dans la politique de logement. D'après la législation en vigueur, il ne s'agit pas d'une mission des offices sociaux. Il convient également de garder à l'esprit que ces structures sont des établissements publics avec une certaine autonomie de gestion par rapport aux communes. S'ils devaient brasser des sommes importantes en tant qu'acteurs dans le domaine du logement, leur pouvoir serait considérablement renforcé, et ce en dépit de moyens de contrôle limités de la part des communes. Une discussion sur un élargissement des missions des communes en matière de politique de logement, ainsi que sur leur financement s'impose le cas échéant.

- Il paraît quelque peu étonnant que le gouvernement considère prioritaire d'établir un « **pacte de stabilité interne** » avec les communes, et ce alors que, au cours des dernières années, le solde budgétaire des administrations locales a quasiment toujours été en équilibre et que le recours à l'emprunt des communes est strictement encadré. A noter qu'une partie non-négligeable des dépenses des communes est d'ailleurs déterminée par des décisions prises à un autre niveau, sans que les communes ne disposent d'un droit de regard (accords salariaux dans la fonction publique, indexation des salaires, fixation du contingent de leçons d'enseignement attribuées aux communes...). Le SYVICOL appelle de ses vœux un nouveau modèle de financement des com-

munes qui leur garantissent des recettes stables et prévisibles, assorti de mécanismes empêchant des dérapages budgétaires.

- Le gouvernement respectera les engagements de l'accord salarial dans la **fonction publique** ce qui aura obligatoirement un impact financier pour le secteur communal du fait du principe de l'assimilation. Le SYVICOL revendique qu'il soit tenu compte de la situation spéciale de la fonction communale dans le cadre de la transposition de la réforme statutaire, à laquelle il sera associé et qui devra nécessairement englober une modification du régime disciplinaire.
- Tout en soutenant l'idée d'une législation favorisant l'ouverture et la transparence au niveau du **droit d'accès aux informations de l'administration**, le SYVICOL tient à souligner que les dispositions futures devront tenir compte des spécificités du secteur communal et en particulier du fonctionnement des organes décisionnels des communes. Les communes sont prêtes à œuvrer ensemble avec l'Etat en faveur d'un meilleur suivi des dossiers administratifs et d'un raccourcissement des délais d'autorisation, à condition que l'autonomie communale soit respectée.
- Le programme gouvernemental prévoit que « seule la **construction de bâtiments fonctionnels publics passifs** sera autorisée à l'avenir ». Par ailleurs, une révision de la législation en matière de **marchés publics** dans le sens d'une « utilisation accrue de matériaux écologiques et de processus innovants et en établissant des standards minimaux de formation et de sécurité au travail » est annoncée. Si ces dispositions devaient aussi s'appliquer au secteur communal, une mise en œuvre respectueuse de l'autonomie communale s'impose, avec notamment une implication du SYVICOL dans l'élaboration des modalités spécifiques de la législation en question.
- La facilitation de l'**accès du commerce et des PME artisanales aux zones d'activités** est a priori saluée par le secteur communal. Une approche nuancée est néanmoins nécessaire pour éviter que les centres-villes des localités ne se vident complètement et perdent en attractivité.
- Le financement des **cours d'éducation aux valeurs** qui seront introduits dans l'enseignement fondamental doit être assuré entièrement par l'Etat. Rappelons qu'à l'heure actuelle, les enseignants dispensant les cours d'instruction religieuse sont rémunérés par l'Etat par le biais du conventionnement entre l'Etat et l'Eglise catholique, tandis que les cours d'éducation morale et sociale sont directement et intégralement à charge de l'Etat. En principe, l'introduction des cours d'éducation aux valeurs engendrera d'ailleurs une réduction des dépenses pour l'Etat, puisqu'elle mettra fin au système des cours dispensés en parallèle dans ces deux matières.

La présente prise de position représente une première réaction non exhaustive des communes au programme du gouvernement. Le SYVICOL continuera bien entendu à se positionner par rapport à tous les dossiers intéressant les communes, y compris ceux non mentionnés dans le document sous examen.

Les communes étant depuis toujours des partenaires importants du pouvoir central dans la mise en œuvre de ses objectifs politiques, le SYVICOL tient à souligner sa disponibilité à participer dans un esprit constructif au relèvement des nombreux défis que le gouvernement s'est engagé à relever dans l'intérêt du pays.

## **INTERVENTIONS ÉCRITES AUPRÈS DU GOUVERNEMENT**

- Propositions du SYVICOL à Monsieur le Premier ministre, ministre d'Etat concernant l'adaptation de certaines pratiques administratives en vue d'éliminer les entraves inutiles freinant le développement des activités économiques au Luxembourg (courrier du 12 mars 2013)
- Appel à Monsieur le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région de procéder à l'envoi d'une circulaire aux communes afin de proroger le délai pour la mise à jour des plans d'aménagement général (courrier du 15 avril 2013)

## COMITÉ DES RÉGIONS (CdR)

Le Comité des Régions a organisé tout au long de l'année 2013 tant à Bruxelles que lors de ses réunions hors siège à Dublin et à Vilnius, une série de consultations et de conférences portant sur l'examen de la mise en œuvre des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 au niveau local et régional, autour des thèmes suivants :

- du 28 février au 1<sup>er</sup> mars 2013 : une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois ;
- le 10 avril 2013 : une politique industrielle à l'ère de la mondialisation ;
- le 29 mai 2013 : pauvreté et exclusion sociale : quel rôle pour les régions et les villes? ;
- le 2 juillet 2013 : une stratégie numérique pour l'Europe ;
- du 2 au 3 septembre 2013 : une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ;
- le 27 novembre 2013 : une Union de l'innovation.

Madame Simone Beissel, en tant que présidente de la Commission ECOS (commission de la politique économique et sociale), a ainsi modéré des groupes de travail et de réflexion. Le premier a eu lieu en date du 28 février 2013 à Dublin, et il s'est concentré sur une des priorités actuelles pour les villes et les régions, à savoir le développement de l'emploi local et régional en adéquation avec le marché du travail. La conférence a permis de dresser le constat que les villes et les régions sont des acteurs privilégiés pour stimuler la création d'emplois durables, valoriser les compétences des personnes disponibles sur le marché de l'emploi et les aider de manière efficace à s'y insérer, grâce à un contact direct avec les citoyens et une meilleure compréhension des réalités sur le terrain. Madame Beissel a conclu la session en soulignant l'importance d'évaluer et d'analyser quelles sont les compétences nécessaires dans un monde en permanente mutation, en vue de parvenir à un emploi durable.

Le second débat présidé par Madame Beissel, qui s'est tenu le 10 avril 2013 à Bruxelles, a été l'occasion de mettre en évidence l'importance du secteur industriel dans l'économie européenne, qui représente 16% du PIB de l'Union. Pour Madame Beissel, une croissance durable passe nécessairement par le renforcement et la stimulation du secteur industriel, cet objectif pouvant plus facilement être réalisé par les villes et les régions, étant donné qu'elles disposent d'un fort potentiel pour mobiliser les ressources et créer un environnement favorable aux activités industrielles. Trois constats principaux ont été tirés : la nécessité d'une plus forte implication des villes et régions dans l'élaboration de la politique industrielle européenne ; le besoin d'une plus grande décentralisation et d'un renforcement de la capacité organisationnelle au niveau régional ; le besoin de développer des partenariats pour encourager la coopération et le soutien mutuel des villes et des régions dans leurs efforts de développement.

Les membres de la délégation luxembourgeoise auprès du Comité des Régions ont encore activement participé aux sessions plénières qui ont eu lieu à Bruxelles les 31 janvier/1<sup>er</sup> février, 11/12 avril, 30/31 mai, 3/4 juillet, 8/9 octobre et 28/29 novembre 2013.

Comme il est de tradition, de nombreux orateurs prestigieux dont plusieurs commissaires européens se sont succédés à la tribune du Comité des Régions, pour débattre avec

ses membres de la politique européenne, démontrant ainsi la volonté des autorités européennes d'associer le secteur local et régional dans le processus de prise de décision européen. Ainsi, à l'occasion de sa 100<sup>ème</sup> session plénière depuis sa création en 1994 au mois d'avril 2013, le Comité des Régions a accueilli le président du Parlement européen Martin Schulz pour un échange de points de vue sur le budget de l'Union européenne et la crise économique, ainsi que sur les moyens d'améliorer la coopération entre les deux institutions. Lors de cette plénière a également été évoquée la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne, par le biais du renforcement de la solidarité entre les Etats.

Le commissaire Johannes Hahn était quant à lui présent lors de la 101<sup>ème</sup> session plénière du mois de mai 2013, qui avait pour thème principal les Fonds structurels et l'emploi des jeunes, l'adoption d'un projet d'avis sur le paquet « emploi des jeunes » figurant notamment à l'ordre du jour. Les membres du Comité des Régions ont mené le débat sur la future mise en œuvre de la politique de cohésion de l'Union et se sont inquiétés des moyens de s'assurer que les programmes financés par ces fonds structurels puissent démarrer rapidement et à temps.

Par ailleurs, lors de sa réunion du 30 mai 2013, le groupe ADLE<sup>4</sup> a élu Madame Agnès Durdu première vice-présidente du groupe au côté de son président Bas Verkerk, maire de Delft. Madame Durdu est membre du Comité des Régions depuis 2000, membre des commissions COTER (commission cohésion territoriale) et NAT (commission ressource naturelle) et de la commission des Affaires financières et administratives (CAFA), et elle a également participé aux travaux de révision du règlement intérieur et de procédure qui sera soumis aux membres du Comité pour adoption en 2014.

La 11<sup>ème</sup> session des Open Days qui s'est tenue parallèlement à la 103<sup>ème</sup> session plénière, a une nouvelle fois permis aux acteurs locaux de montrer les initiatives liées à la politique de cohésion, mises en œuvre sur leur territoire. En 2013, le thème choisi était « Les régions et les villes d'Europe décollent pour 2020 », l'opportunité étant offerte aux régions et aux villes de présenter leurs résultats pour la période de programmation 2007-2013, mais aussi de préparer l'avenir, de réfléchir et échanger sur les politiques territoriales européennes en amont des programmes opérationnels à l'aube de la période 2014 à 2020. En présence de Monsieur Barroso, président de la Commission européenne, le président du Comité des Régions, Ramon Luis Valcàrcel Siso, a également exhorté le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne à parvenir à un accord rapide sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et la réforme des fonds structurels.

Lors de la dernière session plénière pour l'année 2013, les membres du Comité des Régions ont adopté une résolution définissant les priorités politiques de l'institution pour 2014, au nombre desquelles figure la lutte contre le chômage des jeunes, la nécessité de remédier aux inégalités géographiques entre les régions européennes et le réexamen de la stratégie de croissance de l'UE. En date du 28 novembre 2013, les membres du Comité se sont également prononcés sur le projet d'avis présenté par Monsieur Dan Kersch sur le plan d'action pour une industrie sidérurgique compétitive et durable en Europe, présenté par la Commission européenne le 11 juin 2013.

<sup>4</sup> Alliance des Démocrates et Libéraux pour l'Europe

Ce plan prévoit de soutenir la demande à la fois interne et externe d'acier produit dans l'Union Européenne, en garantissant que des pratiques commerciales loyales permettent aux entreprises sidérurgiques de l'Union d'avoir accès aux marchés des pays tiers. La Commission européenne s'est également engagée à réduire les coûts supportés par l'industrie de l'acier, notamment ceux qui découlent de la réglementation de l'Union européenne. Enfin, la Commission entend encourager l'innovation et la production durable d'acier. Le rapporteur, Monsieur Kersch, a souligné l'enjeu capital que représente la relance de la sidérurgie en Europe et a appelé à un soutien intelligent et ciblé de la part de l'Union européenne afin de revitaliser ce secteur. L'avis adopté par le Comité des Régions rappelle ainsi que la sécurité d'approvisionnement en acier de l'Union Européenne ne pourra être garantie qu'à l'aide d'une politique de soutien volontariste à une industrie sidérurgique européenne autonome, qui intègre directement les autorités locales et régionales, en tenant compte du fait que celles-ci sont les mieux placées pour évaluer les défis économiques et sociaux. Le Comité des Régions a encore demandé à la Commission de créer des mesures supplémentaires de reconversion professionnelle en faveur des travailleurs touchés par des fermetures ou des restructurations de site, et d'investir dans les qualifications et les formations professionnelles. Finalement, le Comité des Régions considère dans son avis que le plan d'action proposé par la Commission ne constitue pas une fin en soi, mais qu'il doit impérativement s'accompagner des efforts du secteur industriel en faveur de l'investissement et de la création d'emplois sur les sites de production européens.

### **CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)**

L'activité politique du CCRE en 2013 a d'abord été marquée par l'élection, lors de la réunion du Comité directeur du 2 décembre 2013 à Prague, d'une nouvelle présidente en la personne de Madame Annemarie Jorritsma, Marie d'Almere (Pays-Bas). Elle sera entourée de deux co-présidents, MM. Giorgio Orsoni, maire de Venise (Italie), et Íñigo Joaquín de la Serna Hernaiz, maire de Santander (Espagne). Première femme à la tête du CCRE, elle a fait de la collaboration avec d'autres organismes européens représentant les intérêts des collectivités locales et régionales sa priorité politique. MM. Jean-Pierre Klein et Pierre Wies ont représenté le SYVICOL lors de cette réunion.

En ce qui concerne ses activités de lobbying à l'égard des institutions européennes, le CCRE a pu enregistrer quelques succès notables :

#### **Rénovation des bâtiments publics**

Grâce à son intervention, seuls les gouvernements centraux des Etats membres et non les collectivités territoriales, sont contraints depuis le 1er janvier 2014, date de l'entrée en vigueur de cette directive, de procéder à la rénovation de 3% de la surface de leurs bâtiments publics chaque année. Les collectivités territoriales sont libres d'adopter les mesures qui leur conviennent le mieux pour atteindre l'objectif de réduction de 20% de la consommation d'énergie d'ici 2020. Le CCRE et ses associations membres ont longtemps plaidé pour que les objectifs sur l'efficacité énergétique de la Commission européenne offrent davantage de flexibilité aux municipalités et régions.

### **Les nouvelles règles de l'UE en matière de marchés publics**

Suite à un travail de longue haleine du CCRE et de ses associations, des modifications substantielles en faveur des collectivités ont été apportées. Parmi celles-ci figurent la possibilité pour les collectivités de réaliser des économies par le partage de services sans passer par une procédure d'appel d'offre, et celle de disposer du choix d'attribuer un contrat selon le critère du « prix le plus bas ».

### **Protection des données à caractère personnel**

Afin d'assurer une protection plus effective des données à caractère personnel, la Commission européenne a proposé une vaste réforme de sa législation en la matière, devenue obsolète du fait des évolutions technologiques et de l'émergence de nouveaux usages. Or, certains amendements approuvés par les députés européens au mois d'octobre proposent notamment d'imposer le déploiement de nouvelles techniques et d'une nouvelle technologie pour la collecte et la gestion des informations à caractère personnel, y compris pour les collectivités. Pour cette raison, le CCRE a recommandé au Parlement de reconnaître officiellement l'utilisation particulière et non commerciale des données des personnes par les administrations publiques dans la nouvelle proposition de directive.

### **Egalité des femmes et des hommes**

Le CCRE a été sélectionné par la Commission européenne pour développer un projet visant à faciliter l'évaluation des progrès réalisés par les collectivités territoriales dans la mise en oeuvre de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale. Le projet sera mené en collaboration avec l'Université Basque en Espagne. Parallèlement, le site internet [www.charter-equality.eu](http://www.charter-equality.eu) est actualisé en permanence afin de soutenir autant que possible les villes et communes qui ont décidé d'utiliser l'outil de la Charte pour déployer une politique structurée en matière d'égalité.

## **CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)**

Le Congrès est l'organe représentatif des pouvoirs locaux et régionaux des 47 pays membres du Conseil de l'Europe, chargé de suivre l'état de la démocratie territoriale et le développement de l'autonomie communale et régionale. Le Congrès du Conseil de l'Europe veille, en particulier, à l'application des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale

Outre les réunions des commissions statutaires, les membres du Congrès débattent lors des deux sessions plénières en mars et en octobre.

Une large part de ses deux sessions annuelles de 2013 a été consacrée au thème « L'Europe en crise – les défis de la démocratie locale et régionale ». L'objectif était d'initier des discussions et des échanges entre élus locaux et régionaux européens afin de partager et d'approfondir les connaissances sur les moyens de faire face à la crise financière, mais également à la crise de confiance à l'égard du monde politique.

### III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Plusieurs débats d'actualité ont eu lieu à l'occasion de la **24<sup>ème</sup> session du Congrès, du 19 au 21 mars 2013**, dont un débat sur la promotion de la participation active des citoyens et un autre sur la lutte contre l'exclusion sociale. Ce second débat fut d'ailleurs l'occasion du lancement de l'Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms. L'objectif de l'Alliance est de fournir aux collectivités territoriales un soutien dans la mise en œuvre de politiques inclusives en faveur des populations Roms. Un dernier débat concernait la promotion de l'éthique et le combat de la corruption au niveau local et régional, avec la participation de représentants du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO).

A l'occasion de cette session de printemps 2013, plusieurs rapports de monitoring de la démocratie territoriale en Europe ont été débattus suite à des visites sur le terrain effectuées en 2011, 2012 et début 2013. Le Congrès a examiné, en particulier, la situation de la démocratie locale et régionale en Espagne, en Hongrie, en Italie et en Géorgie. Deux autres débats ont porté sur les résultats des missions d'observation des élections locales en Arménie et en Bosnie Herzégovine.

Enfin, dans le cadre de sa coopération avec les instances du Conseil de l'Europe, le Congrès a accueilli le ministre des Affaires étrangères d'Andorre qui a assuré la présidence du Comité des Ministres, ainsi que Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe, et Jean-Claude Mignon, président de l'Assemblée parlementaire.

La **25<sup>e</sup> session du Congrès** (29-31 octobre 2013), placée sous le thème annuel « L'Europe en crise – les défis de la démocratie locale et régionale » fut consacré aux réponses locales et régionales à la crise économique et aux enjeux en matière de cohésion sociale.

Outre un débat spécifique sur « les réponses à la crise économique aux niveaux local et régional », plusieurs débats ont notamment porté sur « l'intégration par l'exercice d'une activité indépendante : promouvoir l'entrepreneuriat des migrants dans les municipalités européennes », « l'accès des migrants au marché du travail régional », ainsi que « la régionalisation et la décentralisation en Europe dans un contexte de crise économique : évolutions récentes ».

Dans ce contexte, les présidents de l'Assemblée parlementaire et du Congrès du Conseil de l'Europe ont signé une déclaration jointe sur le sujet : « Affronter la crise économique : la reprise exige une coopération renforcée entre tous les niveaux de gouvernement ».

Cette session a également mis en exergue la Charte européenne de l'autonomie locale qui couvre les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce traité international de référence constitue le pilier de l'activité du Congrès pour l'évaluation de la situation de la démocratie locale en Europe. D'ailleurs, plusieurs rapports de suivi ont figuré à l'ordre du jour de la session, concernant l'Irlande, la Hongrie, l'Ukraine, l'Albanie et le Danemark, ainsi que deux rapports sur l'élection des membres de l'Avagani (Assemblée) de la ville d'Erevan et les élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

Les membres du Congrès ont également examiné les « perspectives de coopération transfrontalières efficaces en Europe », « les régions et territoires à statut particulier en Europe », ainsi que les moyens de « lutter contre l'extrémisme politique aux niveaux local et régional ».

A l'occasion de cette session d'octobre, la 4<sup>e</sup> édition du « Prix Dosta » du Congrès pour les municipalités a été décerné aux villes d'Obrnice (République tchèque) et d'Heraklion (Grèce) et à la province de Kocaeli (Turquie), collectivités qui se sont distinguées par la mise en œuvre d'initiatives créatives et innovantes dans la lutte contre l'anti-tsiganisme et en faveur de l'inclusion des Roms dans la vie politique et sociale.

# IV. POLITIQUE DE COMMUNICATION

## CIRCULAIRES DU SYVICOL

01/2013	08/02/13	Relancement de SYVICOL-INFO – « newsletter » électronique du SYVICOL
02/2013	11/03/13	Loi du 18 mars 1982 – remplacement de prénom(s)
03/2013	17/07/13	Eventuelles élections législatives anticipées en octobre 2013
04/2013	30/09/13	Formation pour élus locaux – les finances communales, l'établissement d'un plan pluriannuel de financement (PPF), le PPF – un outil de gestion et de suivi financier

## RÉUNIONS D'INFORMATION ET FORMATIONS ORGANISÉES PAR LE SYVICOL

En partenariat avec l'Institut National d'Administration Publique (INAP) et avec l'appui du ministère de l'Intérieur, le SYVICOL a organisé un cycle de formation pour les élus locaux sur les finances communales, l'établissement d'un plan pluriannuel de financement (7, 8 et 9 novembre).



## V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

	Réunion	Sujet
10/01/13	Entrevue du Bureau avec le ministre du Développement durable et des Infrastructures	Réforme du secteur des taxis
14/01/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la LASEP	Enseignement et structures de garde
14/01/13	Entrevue du bureau avec des représentants de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI)	Aménagement communal
14/01/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
14/01/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la FGFC et FNCTTFEL	Réforme du statut des fonctionnaires communaux - système d'appréciation
15/01/13	Entrevue du Bureau avec les ministres Marco Schank et Claude Wiseler	Aménagement du territoire
21/01/13	Entrevue du Bureau au ministère de l'Intérieur et à la Grande Région	Gestion des eaux pluviales
28/01/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
08/02/13	Réunion du Bureau avec des représentants du ministère du Développement durable et des Infrastructures	Apaisement du trafic à l'intérieur des agglomérations
18/02/13	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
20/02/13	Conseil Economique et Social	Plan d'action pour l'emploi
21/02/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la Ville de Luxembourg	Réforme des services de secours
25/02/13	Entrevue du Bureau avec des représentants du ministère d'Etat	RENITA-réseau national intégré de radiocommunication
25/02/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC)	Prix de l'eau
25/02/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
04/03/13	Entrevue du Bureau avec le ministre de l'intérieur et à la Grande Région	Sujets d'actualités divers
04/03/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
18/03/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la Waldbrandkommission	Cartographie des chemins forestiers
18/03/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de l'Entente des foyers de jours	Structures d'accueil pour enfants

	Réunion	Sujet
18/03/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
08/04/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
08/04/13	Entrevue du Bureau avec une délégation de l'Eglise catholique au Luxembourg	Relations futures entre l'Etat et les communautés religieuses
22/04/13	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
06/05/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
06/05/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la FNCTTFEL	Sujets d'actualités divers
06/05/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la SHOURA (communauté musulmane au Luxembourg)	Cimetières
08/05/13	Entrevue du Bureau avec les ministres Marco Schank et Etienne Schneider	Eco mobilité
14/05/13	Conférence de presse	Apaisement du trafic
15/05/13	Présentation avis SYVICOL « protection de la nature » à la commission parlementaire	
16/05/13	Entrevue du Bureau avec des représentants étatiques	MENFP - décompte FCDF
21/05/13	Entrevue du bureau avec des représentants du SIGI	Finances communales
23/05/13	Entrevue du Bureau avec Nicolas Schmit, ministre du Travail	Lutte contre le chômage des jeunes
03/06/13	Entrevue du Bureau avec Lydie Err, médiateur	Registres communaux
03/06/13	Entrevue du Bureau avec Yolande Wagner, ministère de la Santé	Médecine scolaire
03/06/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
10/06/13	Entrevue du Bureau avec le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Réforme de la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police
10/06/13	<b>Réunion du Comité</b>	
20/06/13	Entrevue du Bureau avec les membres de la Cellule Indépendante Fusions Communales (CIFC)	Réforme territoriale et fusions des communes
24/06/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de la Fédération des Artisans	Aménagement du territoire et marchés publics
24/06/13	<b>Réunion du Bureau</b>	

## V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

	Réunion	Sujet
03/07/13	Entrevue du Bureau avec le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Règlement-type sur les bâtisses
08/07/13	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
17/07/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
18/07/13	Entrevue du Bureau avec des représentants d'EuRegio	Préparation de la présidence luxembourgeoise
10/09/13	Entrevue du Bureau au ministère de l'Intérieur et à la Grande Région	Gestion des eaux pluviales (bassins de rétention)
30/09/13	Entrevue du Bureau avec les représentants de la cellule de facilitation urbanisme et environnement	Présentation et échanges de vues entre les différents porteurs de projets d'urbanisme et les instances étatiques concernées pour accélérer le suivi des procédures administratives.
30/09/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
09/10/13	Entrevue du Bureau avec la ministre de l'Education nationale	Instructeurs de natation
14/10/13	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
14/10/13	Entrevue du Bureau avec le bureau du SIGI	Réforme des finances communales
16/10/13	Entrevue du Bureau avec le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Réforme de la tutelle administrative
11/11/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
25/11/13	<b>Réunion du Bureau</b>	
25/11/13	Entrevue du Bureau avec des représentants de l'asbl OMEGA 90	Elaboration d'un guide sur les cérémonies funéraires laïques
16/12/13	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	





