

RAPPORT ANNUEL



2021

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)

SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1

E info@syvicol.lu

www.syvicol.lu

Mise en page : cropmark.lu

Impression : Imprimerie Centrale

Photo couverture : Gemeng Helperknapp



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

SOMMAIRE



STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Bureau	10
Comité	11
Administration	13
Représentants dans des organes consultatifs nationaux	13
Représentants dans des organes transfrontaliers et internationaux	18



ACTIVITÉS NATIONALES

AVIS ET AVIS COMPLEMENTAIRES19

18 janvier 2021

Projet de loi n°7741 portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal	19
--	----

25 janvier 2021

Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets	19
Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire. Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune	27
Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale	40
Projet de loi n°7715 relative à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation et portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques	42
Projet de loi n°7632 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant : 1) organisation de l'Institut Luxembourgeoise de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.....	44

Projet de loi n°7742 autorisant le Gouvernement à participer au financement de l'achèvement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) par dépassement du montant fixé par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de ladite station de traitement.....	45
--	----

1^{er} février 2021

Projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1 ^{er} juin 2021	46
---	----

15 mars 2021

Projet de loi n°7658 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet 1. la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; 2. la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'éducation ; 3. l'institution d'un Conseil scientifique ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale	50
--	----

Projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages	51
---	----

Projet de loi n° 7724 modifiant la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et modifiant 1° la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 3° la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés	53
--	----

Projet de loi n° 7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles	57
--	----

Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels	65
---	----

19 avril 2021

Proposition de révision des Chapitres I ^{er} , III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (n°7700).....	66
--	----

Projet de loi n° 7473 relatif au patrimoine culturel	69
--	----

Projet de loi n°7750 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession	83
---	----

Projet de règlement grand-ducal portant fixation du réseau de livraison commun et des solutions techniques alternatives non automatisées utilisées pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession	85
---	----

Projet de plan national d'organisation des secours	86
--	----

20 mai 2021

Projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d. la loi du 25 mars 2020 portant création d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement.....	93
--	----

31 mai 2021

Projet de loi n°7655 portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et projet de règlement grand-ducal établissant le catalogue des mesures du pacte nature	102
--	-----

Proposition de loi n°7813 portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours.....	110
--	-----

9 juin 2021

Projet de loi n°7835 portant modification : 1° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale, modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ; 2° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19	112
---	-----

SOMMAIRE

Projet de loi n°7837 portant modification de la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 112

14 juin 2021

Projet de loi n°7658 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale 113

Projet de loi n°7834 portant dérogation à l'article 6 alinéa 4, de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental 113

12 juillet 2021

Projet de loi n°7859 portant modification 1° de la loi du 29 octobre 2020 portant 1° dérogation à l'article 27 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 2° modification de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire ; 3° modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées ; 2° de la loi modifiée du 29 juin fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées ; 2° de la loi modifiée du 29 juin fixant les cadres du personnel des établissements des employés enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 114

Proposition de loi n°7823 portant modification de 1. la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2. la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de 1) l'article 104 du Code civil ; 2) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ; 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 4) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et abrogeant 1) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale et 2) l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire 114

Proposition de révision du chapitre II de la Constitution (n°7755) 115

Projet de règlement grand-ducal relatif à la promotion de véhicules routiers propres à l'appui d'une mobilité à faible taux d'émissions et abrogeant le règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie 116

22 juillet 2021

Projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant : 1. Le Code pénal ; 2. Le Code de procédure pénale ; 3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 Projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales 119

Projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales 130

13 septembre 2021

Proposition de révision des Chapitres I°, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (n°7700) 131

4 octobre 2021

Projet de règlement grand-ducal fixant la date pour les élections communales de 2023 131

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux 132

Projet de loi n° 7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles 133

Projet de loi n°7255 sur les forêts 137

12 novembre 2021

Projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 Projet de loi n°7879 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 140

Projet de loi n°7886 1° modifiant : a) le Code civil ; b) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; et 2° abrogeant la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid19 145

Projet du troisième plan de gestion des parties luxembourgeoises des districts hydrographiques internationaux du Rhin et de la Meuse à établir au titre de la directive-cadre sur l'eau 148

Projet de règlement grand-ducal fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux : 1° modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ; b) le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux ; c) le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; et 2° abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux 152

Projet de règlement grand-ducal portant modification 1° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ; 2° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » 154

Projet de règlement grand-ducal portant modification : 1° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général ; 2° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune 156

22 novembre 2021

Projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 158

6 décembre 2021

Projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État 160

Projet de loi n°7877 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 166

Projet de loi n°7892 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques 168

SOMMAIRE

Projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale	170
Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets	172
Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité	175
Proposition de loi n°7883 portant modification 1) de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un Centre de Technologie de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 2) de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.....	176



PRISES DE POSITION

31 mai 2021	179
Propositions pour un « statut de l' élu local »	179
12 juillet 2021	182
Propositions concernant l'engagement de la responsabilité pénale des élus locaux	182



ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du conseil de l'Europe (CPLRE)	185
Comité européen des Régions (CdR)	187



35° ANNIVERSAIRE DU SYVICOL ET PRÉSENTATION DU PLAN D'ACTION

194



CIRCULAIRES AUX COMMUNES

208



CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ

209

I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

BUREAU



PRÉSIDENT
EMILE EICHER

Bourgmestre de la commune de Clervaux

Délégué représentant les communes de Clervaux, Kiischpelt, Troisvierges, Weiswampach et Wintrange



1ÈRE VICE-PRÉSIDENTE
LYDIE POLFER

Bourgmestre de la ville de Luxembourg

Déléguée de la ville de Luxembourg



VICE-PRÉSIDENT
DAN BIANCALANA

Bourgmestre de la ville de Dudelange

Délégué représentant les communes de Dudelange, Kayl et Rumelange



VICE-PRÉSIDENT
SERGE HOFFMANN

Bourgmestre de la commune de Habscht

Délégué représentant les communes de Dippach, Garnich, Habscht, Kehlen, Koerich, Kopstal, Mamer et Steinfort



VICE-PRÉSIDENT
LOUIS OBERHAG

Conseiller de la commune de Waldbredimus

Délégué représentant les communes de Bous, Dalheim, Lenningen, Mondorf-les-Bains, Remich, Schengen, Stadtbredimus et Waldbredimus



VICE-PRÉSIDENT
GUY WESTER

Conseiller de la commune de Hesperange

Délégué représentant les communes de Bertrange, Frisange, Hesperange, Leudelage, Reckange-sur-Mess, Strassen et Weiler-la-Tour

COMITÉ



PATRICK COMES

Échevin de la ville de Wiltz

Délégué représentant les communes de Boulaide, Esch-sur-Sûre, Goesdorf, Lac de la Haute-Sûre, Wiltz et Winseler



RAYMONDE CONTER-KLEIN

Échevine de la commune de Pétange

Déléguée représentant les communes de Differdange, Käerjeng et Pétange



ENGEL PAUL

Bourgmestre de la commune de Grosbous

Délégué représentant les communes de Beckerich, Ell, Grosbous, Prézerdau, Ram-brouch, Redange, Saeul, Useldange, Vichten et Wahl



MICHEL MALHERBE

Bourgmestre de la commune de Mersch

Délégué représentant les communes de Fischbach, Heffingen, Helperknapp, Laro-chette, Lintgen, Mersch, Nommern



GEORGES MISCHO

Bourgmestre de la ville d'Esch-sur-Alzette

Délégué représentant les communes d'Esch-sur-Alzette et Sanem



ANNIE NICKELS-THEIS

Bourgmestre de la commune de Bourscheid

Déléguée représentant les communes de Bettendorf, Bourscheid, Diekirch, Erpel-dange-sur-Sûre, Reisdorf et Vallée de l'Ernz



ROMAIN OSWEILER

Bourgmestre de la commune de Rosport-Mompach

Délégué représentant les communes de Beaufort, Bech, Berdorf, Consdorf, Echternach, Rosport-Mompach, Waldbillig



JEAN-MARIE SADLER

Conseiller de la commune de Flaxweiler

Délégué représentant les communes de Betzdorf, Biwer, Flaxweiler, Grevenmacher, Junglinster, Manternach, Mertert et Wormeldange



JEAN-PAUL SCHAAF

Bourgmestre de la commune d'Ettelbruck

Délégué représentant les communes de Bissen, Colmar-Berg, Ettelbruck, Feulen, Mertzig et Schieren

COMITÉ



**MARIE-PAULE
ENGEL-LENERTZ**

Conseillère de la commune de Steinsel

Députée représentant les communes
Contern, Lorentzweiler, Niederanven,
Sandweiler, Schuttrange, Steinsel,
Walferdange



NICO WAGENER

Conseiller de la commune de Parc Hosingen

Délégué représentant les communes de Parc
Hosingen, Putscheid, Tandel et Vianden



LAURENT ZEIMET

Bourgmestre de la commune
de Bettembourg

Délégué représentant les communes
de Bettembourg, Mondercange,
Roeser et Schifflange



© SYVICOL / Sophie Margue

ADMINISTRATION



ELISABETH BECKER

Attachée stagiaire



NICOLE BERSCHIED

Employée communale



EMILE CALMES

Attaché stagiaire



TOM DONNERSBACH

Rédacteur



JOHANNE FALLECKER

Attachée



LAURENT GRAAFF

Employé communal



GÉRARD KOOB

Secrétaire



JOSY NEY

Receveur



VANESSA SCHMIT

Attachée

Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2021.



REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS NATIONAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

COMMISSION CENTRALE

Titulaires : Serge Hoffmann, Fernand Marchetti, Lydie Polfer, Nico Wagener

Suppléants : Frank Colabianchi, Patrick Comes, Michel Malherbe, Max Hengel

CONSEIL DE DISCIPLINE DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX

Titulaires : Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Romain Osweiler

Suppléants : Patrick Goldschmidt, Paul Engel, Serge Hoffmann

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES COMMUNALES

Dan Biancalana, Emile Eicher, Eric Thill, Serge Hoffmann, Laurent Mosar, Jeff Gangler

CONSEIL SUPÉRIEUR DES SERVICES DE SECOURS

Emile Eicher

COMMISSION CONSULTATIVE DE PRÉVENTION D'INCENDIE

Titulaire : Jean-Marie Sadler

Suppléant : Michel Malherbe

COMMISSION LOCALE D'INFORMATION (CLI) AUPRÈS DE LA CENTRALE NUCLÉAIRE DE CATTENOM

Dan Biancalana

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DE LA PROTECTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

COMITÉ DE SUIVI LEADER +

Titulaire : Emile Eicher

Suppléant : Aly Leonardy

COMITÉ DE SUIVI ET DE COORDINATION DU RÉSEAU RURAL NATIONAL (FEADER)

Emile Eicher, Guy Wester

MINISTÈRE DE LA CULTURE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MUSIQUE

Jim Weis

CONSEIL SUPÉRIEUR DES BIBLIOTHÈQUES

Gusty Graas

MINISTÈRE DE LA DIGITALISATION

ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DE L'AUTORITÉ LUXEMBOURGEOISE INDÉPENDANTE DE L'AUDIOVISUEL

Laurent Graaff

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Titulaire : Louis Oberhag

Suppléants : Nico Wagener, Jean-Marie Sadler

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE

COMITÉ DE SUIVI FEDER 2021-2027

Titulaires : Emile Eicher, Louis Oberhag

Suppléants : Johanne Fallecker, Georges Mischo

COMITÉ CONSULTATIF DE MYENERGY

Titulaire : Pierre Schmitt

Suppléant : Gérard Koob

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Titulaire : Annie Nickels-Theis
Suppléant : Raymonde Conter-Klein

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JEUNESSE

Titulaire : Annie Loschetter
Suppléant : Myriam Putzeys

COMMISSION PERMANENTE D'EXPERTS CHARGÉE DE PROCÉDER À LA PLANIFICATION DES BESOINS EN PERSONNEL ENSEIGNANT ET ÉDUCATIF DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

Georges Mischo, Raymonde Conter-Klein

COMMISSION SCOLAIRE NATIONALE

Titulaire : Annie Nickels-Theis
Suppléant : Raymonde Conter-Klein

COMMISSION GESTION ET FINANCES DU SECTEUR SEA CONVENTIONNÉ

Elisabeth Becker, Gérard Koob, Annie Nickels-Theis, Luc Speller, Serge Olmo

COMMISSION DE LA FORMATION CONTINUE DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION NON FORMELLE

Titulaire : Luc Speller
Suppléants : Serge Olmo

COMMISSION DU CADRE DE RÉFÉRENCE NATIONAL SUR L'ÉDUCATION NON FORMELLE DES ENFANTS ET DES JEUNES

Titulaire : Annie Nickels-Theis
Suppléant : Serge Olmo

COMMISSION NATIONALE DES PROGRAMMES DE L'ENSEIGNEMENT MUSICAL

Titulaire : Raymonde Conter-Klein
Suppléant : Guy Weirich

GRUPE DE TRAVAIL « INCLUSION »

Serge Olmo, Luc Speller

GRUPE DE RÉFLEXION EN VUE DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'ENSEIGNEMENT MUSICAL

Serge Hoffmann

COMITÉ DE PILOTAGE DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION NON FORMELLE DES ENFANTS

Tiulaires : Annie Nickels-Theis, Elisabeth Becker
Suppléants : Serge Olmo, Luc Speller

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dan Biancalana, Christiane Eicher-Karier, Jean-Marie Sadler

COMMISSION DE SUIVI – PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « DÉCHARGES POUR DÉCHETS INERTES »

Fernand Muller

GRUPE DE TRAVAIL « PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Nico Wagener, Johanne Fallecker

COMITÉ CONSULTATIF – CONSULTATION INTERNATIONALE « LUXEMBOURG IN TRANSITION »

Nico Wagener, Johanne Fallecker

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT

COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENTS CLASSÉS

Titulaire : Jean-Marie Sadler
Suppléant : Louis Oberhag

COMITÉ DE LA GESTION DE L'EAU

Tiulaires : Jean-Marie Sadler, Guy Wester
Suppléants : Serge Hoffmann, Nico Wagener

GRUPE DE PILOTAGE « BRUIT »

Gérard Koob

PLATEFORME POUR L'ACTION CLIMAT ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Thierry Lagoda, Louis Oberhag, Jean-Marie Sadler

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE L'INTÉGRATION ET À LA GRANDE RÉGION

COMMISSION D'HARMONISATION

Titulaire : Annie Nickels-Theis
Suppléant : Gérard Koob

CONSEIL NATIONAL POUR ÉTRANGERS

Titulaire : Annie Nickels-Theis
Suppléant : Betsy Aschman

COMITÉ DE SÉLECTION ET DE SUIVI DU FONDS ASILE, MIGRATION ET INTÉGRATION

Vanessa Schmit

CONSEIL SUPÉRIEUR DES PERSONNES ÂGÉES

Annie Nickels-Theis

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

COMMISSION ADMINISTRATIVE INAP

Louis Oberhag

COMMISSION DES PENSIONS

Titulaire : Raymonde Conter-Klein
Suppléant : Laurent Zeimet

COMMISSION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

Titulaire : Gérard Koob
Suppléant : Johanne Fallecker

MINISTÈRE DU LOGEMENT

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS DU LOGEMENT

Louis Oberhag

MINISTÈRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

GRUPE DE TRAVAIL « MODIFICATION DU CODE DE LA ROUTE »

Emile Calmes

GRUPE DE TRAVAIL « RECOMMANDATIONS POUR AMÉNAGEMENTS DE LA VOIE PUBLIQUE »

Johanne Fallecker

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

COMITÉ DIRECTEUR DE LA CAISSE DE MALADIE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS COMMUNAUX

Tiulaires : Patrick Comes, Romain Braquet, Marianne Eiden-Renckens, Amaro Garcia, Romain Osweiler, Nico Wagener
Suppléants : Dan Biancalana, Patrick Comes, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Jean-Marie Sadler, Laurent Zeimet

CONSEIL ARBITRAL DES ASSURANCES SOCIALES

Patrick Comes, Alex Donnersbach, Raymonde Conter-Klein

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Marie-Paule Engel-Lenertz, Louis Oberhag, Max Hengel

MINISTÈRE DES SPORTS

COMMISSION INTERDÉPARTEMENTALE POUR LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS

Titulaire : Gérard Koob
Suppléant : Tom Donnersbach

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

COMITÉ DE SUIVI DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN 2021-2027

Titulaire : Dan Biancalana
Suppléant : Johanne Fallecker

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET INTERNATIONAUX



Comité européen des régions

COMITÉ DES RÉGIONS (CDR)

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE

Titulaires : Roby Biwer, Simone Beissel, Tom Jungen, Ali Kaes, Romy Karier, Gusty Graas

Suppléants : Carole Hartmann, Liane Felten, Linda Gaasch, Cécile Hemmen, Vincent Reding, Claire Remmy

Coordination : Johanne Fallecker



CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

MEMBRES LUXEMBOURGEOIS DU COMITÉ DIRECTEUR

Titulaires : Emile Eicher, Raymonde Conter-Klein, Louis Oberhag

Suppléants : Simone Asselborn-Bintz, Malou Kasel, Jean-Pierre Klein

Coordination : Gérard Koob

GRUPE D'EXPERTS SUR LES JUMELAGES

Gérard Koob

GRUPE D'EXPERT(E)S SUR L'ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES

Vanessa Schmit



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

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE

Titulaires : Emile Eicher, Martine Dieschburg-Nickels, Dan Biancalana

Suppléants : Christine Schweich, Josée Lorsché, Tom Jungblut

Coordination : Vanessa Schmit



EUREGIO SAARLORLUX+

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Titulaires : Raymonde Conter-Klein, Marie-Paule Engel-Lenertz, Louis Oberhag, Guy Wester

Coordination : Elisabeth Becker



CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU)

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL MONDIAL

Titulaire : Louis Oberhag

Suppléant : Simone Asselborn-Bintz

Coordination : Gérard Koob

Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2021.

II. ACTIVITÉS NATIONALES

AVIS ET AVIS COMPLEMENTAIRES

Projet de loi n°7741 portant modification

1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;

2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et

3° du Code pénal

Avis du 18 janvier 2021

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure d'avoir, par courrier du 18 décembre 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi n°7741 portant modification 1° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; 2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ; et 3° du Code pénal.

Le projet de loi a pour objectif d'encadrer les traitements des données à caractère personnel effectués dans les fichiers de la Police grand-ducale, et plus précisément dans le fichier central. Il vise à adresser les critiques en matière de protection des données qui ont été soulevées par rapport aux fichiers de la Police, et plus particulièrement par rapport au fichier central. Le projet de loi crée des garanties supplémentaires à celles prévues par la législation actuelle relative à la protection des données.

Au Luxembourg, le traitement de données à caractère personnel par la Police est encadré par la législation générale en matière de protection de données, notamment par la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. C'est la raison pour laquelle le législateur a décidé d'encadrer de manière spécifique le traitement de données à caractère personnel dans les fichiers de la Police, notamment dans le fichier central.

Le projet de loi encadre plus spécifiquement les accès des membres de la Police aux différents fichiers, les délais de conservation des données, les catégories de personnes et des types de données qui peuvent y figurer. De plus, le projet de loi vise à mieux encadrer l'accès par la Police à d'autres fichiers et prévoit donc un accès direct pour la Police à certains fichiers d'autres administrations.

Le projet de loi sous avis n'aura pas de répercussion sur les communes et leur fonctionnement et n'appelle dès lors aucun commentaire de la part du SYVICOL.



© Ville de Luxembourg

Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

Avis du 25 janvier 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises regrette que le texte du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, bien qu'il concerne directement les communes, ne lui ait pas été soumis officiellement pour avis par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. C'est donc en s'autosaisissant qu'il formule le présent avis.

Le SYVICOL tient néanmoins à préciser qu'un échange a eu lieu en amont du dépôt du projet de loi avec Madame la Ministre lors d'une réunion du 19 juin 2020, au cours de laquelle les grandes lignes des réformes en matière de gestion des déchets décidées au niveau européen, qui ont guidé la rédaction du projet de loi sous revue, ont été présentées.

Une deuxième entrevue en la matière entre le bureau du SYVICOL et Madame la Ministre a eu lieu le 11 décembre 2020, donc après le dépôt du projet de loi sous analyse. Cette réunion fut l'occasion pour le SYVICOL de présenter d'une façon sommaire les éléments principaux du présent avis.

À côté de ces échanges avec Madame la Ministre, les services du SYVICOL ont eu plusieurs entrevues avec l'Association luxembourgeoise des gestionnaires communaux des déchets (GEDECO), afin d'identifier et d'évaluer les enjeux de la réforme pour le secteur communal.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à préciser que s'il parle dans le cadre du présent avis des communes, ce terme englobe les syndicats intercommunaux qui exercent des compétences communales en matière de gestion des déchets.

Le projet de loi sous examen vise à modifier la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets afin de transposer en droit national la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018.

Bien évidemment, le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le Luxembourg soit un pays précurseur dans le domaine de la gestion des déchets, de la protection des ressources naturelles et de l'économie circulaire. Or, comme il l'a déjà évoqué dans son avis du 21 octobre 2011 sur le projet de loi n°6288 relative aux déchets : « le syndicat préconise un changement d'approche du gouvernement dans la manière de transposer les objectifs en matière de gestion des déchets ménagers. Plutôt que d'imposer certaines mesures par la voie législative, il devrait laisser au secteur communal plus de choix des moyens à mettre en œuvre pour se conformer aux dispositions de la directive. Cette approche responsabiliserait davantage les communes et serait plus respectueuse de l'autonomie communale ». Rappelons également dans ce contexte que la Charte européenne de l'autonomie locale dispose à l'article 4, paragraphe 5 : « En cas de délégation de pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. »

Le SYVICOL remarque que le projet de loi renvoie à plusieurs reprises à des règlements grand-ducaux pour exécuter les dispositions législatives. Or, force est de constater que certains passages essentiels du projet de loi sont formulés dans des termes si généraux que leur portée réelle ne sera connue qu'au moment où les règlements grand-ducaux seront disponibles. Le SYVICOL insiste donc sur une consultation en temps utile au sujet de tous les projets de règlements grand-ducaux en question.

De plus, le SYVICOL note que le secteur communal n'est pas représenté dans le comité de pilotage de la SuperDrecksKëscht, alors même que les communes sont des partenaires indispensables de cette dernière. Il est d'avis que la représentation du secteur communal dans cet organe, qui est composé actuellement de représentants de l'entreprise opérationnelle Oeko-Service Luxembourg S.A., de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce, ainsi que du directeur de l'Administration de l'Environnement, contribuerait à intensifier la collaboration et la concertation entre la SuperDrecksKëscht et les communes. Associer les communes à la prise de décisions de la SuperDrecksKëscht correspondrait d'ailleurs à la volonté du gouvernement que « les communes devront être responsabilisées davantage dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets. »¹ Le SYVICOL demande donc que la composition du comité de pilotage soit élargie à au moins un représentant des communes à désigner sur proposition du SYVICOL.

Enfin, le SYVICOL souligne l'importance d'une coopération étroite et intense entre les communes et le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable pour garantir un bon fonctionnement de la gestion des déchets sur le plan national.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui des membres des commissions administrative et technique du SYVICOL, ainsi que d'experts en la matière, que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

II. Éléments-clés de l'avis

- D'une façon générale, en matière de gestion des déchets, le SYVICOL plaide pour une approche respectueuse de l'autonomie communale et du principe de subsidiarité, laissant au secteur communal un maximum de flexibilité quant aux moyens à mettre en œuvre pour se conformer aux objectifs de la directive à transposer, afin de tenir compte des spécificités locales.

- Le projet de loi renvoie à plusieurs reprises à des règlements grand-ducaux pour exécuter les dispositions législatives. Le SYVICOL invite le gouvernement à lui soumettre tous les projets de règlements grand-ducaux en question pour avis en temps utile. Ce sont notamment les règlements grand-ducaux déterminant les modalités de calcul des taux de recyclage, le fonctionnement des centres de ressources et les attributions de la nouvelle plateforme de coordination.

- Le SYVICOL demande que le secteur communal soit représenté dans le comité de pilotage de la SuperDrecksKëscht. En effet, les communes sont un partenaire actif et indispensable de cette dernière, et leur association à l'organe en question contribuerait à intensifier la collaboration et la concertation entre les différents acteurs.

- Au lieu de clarifier les compétences des différents acteurs de la gestion des déchets municipaux, le projet de loi les embrouille en créant une séparation artificielle, non prévue par la directive, entre déchets municipaux ménagers et non ménagers. Le SYVICOL appelle le législateur à ne maintenir que la notion de « déchets municipaux » et à attribuer aux communes la compétence exclusive pour la gestion de ceux-ci. A elles, dans une deuxième phase et conformément au principe de l'autonomie communale, de décider dans quelle mesure elles entendent exercer leur compétence par leurs propres moyens ou recourir, comme par le passé, à des entreprises privées. Aux yeux du SYVICOL, ceci est indispensable pour assurer une gestion coordonnée et équitable des déchets municipaux (art. 3).

- Vu leurs missions de service public et les règles particulières auxquelles elles sont soumises en tant que personnes morales de droit public, le SYVICOL s'oppose à la conception des auteurs du projet qui considère les communes comme des acteurs en libre concurrence avec les entreprises privées (art. 3).

- Le SYVICOL se rallie à l'intention de limiter l'usage de produits à usage unique, mais plaide pour une approche plus nuancée, surtout en ce qui concerne l'interdiction de ceux non composés de plastique. Quant à l'interdiction du « lancement sur la voie publique de confettis, serpentins et autres projectiles festifs, lorsqu'ils contiennent du plastique ou du métal », il se demande si les auteurs sont conscients du fait qu'il en résulterait une interdiction générale des feux d'artifice (art. 9).

- Le SYVICOL regrette que le projet de loi soit trop imprécis concernant les responsabilités et le fonctionnement des futurs centres de ressources « drive-in » implantés dans les grands supermarchés. Le texte ne fournit pas non plus d'explications quant au financement des nouvelles infrastructures (art. 10).

- Le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à ce que les centres de ressources se voient attribuer de nouvelles missions en ce qui concerne le réemploi et la préparation à la réutilisation des objets collectés. Il attire cependant l'attention sur le fait qu'il en résultera un besoin en personnel qualifié et une responsabilité supplémentaire. Il propose une approche régionale, voire nationale dans ce domaine (art. 11).

- Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont dépassé les obligations de la directive en ce qui concerne l'interdiction de mise en décharge de déchets municipaux. Il plaide pour un maintien de la possibilité de mise en décharge des fractions de déchets pour lesquelles aucun autre moyen d'élimination n'est disponible (art. 13).

- En matière de taxes, l'autonomie communale ne doit pas être restreinte encore davantage et les modalités pratiques d'application du principe du pollueur-payeur doivent rester à l'appréciation des communes (art. 15).

- Le SYVICOL souligne que la mise en place de systèmes d'identification et de pesage entraîne des coûts considérables. Plutôt que d'obliger les communes à s'engager sur cette voie, il demande un encouragement moyennant des aides financières (art. 15).

- Le SYVICOL demande le maintien de la commission de suivi multipartite, qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés (art. 16).

- Le SYVICOL considère que le libre accès du public aux centres de ressources indépendamment du lieu de résidence est impossible à mettre en œuvre par les communes pour plusieurs raisons. En revanche, il ne s'oppose pas à l'idée d'une harmonisation progressive des services proposés par ces centres et se tient à la disposition du gouvernement pour élaborer des pistes en ce sens (art. 17).

- Le SYVICOL regrette l'obligation faite aux communes d'engager un organisme agréé afin d'établir un inventaire avant la déconstruction d'un bâtiment d'un volume supérieur ou égal à 3500m³, car elles sont généralement à même de faire effectuer ce travail par leurs services techniques (art. 23).

III. Remarques article par article

Article 3

L'article 3 remplace l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 qui énonce les définitions. Il transpose l'article 1^{er}, point 3), de la directive en ajoutant et en actualisant les définitions concernées.

La terminologie est adaptée aux nouveaux objectifs de la loi. Ainsi, le terme « centre de recyclage » est remplacé par « centre de ressources ».

Le SYVICOL note en premier lieu que la définition des déchets encombrants a été supprimée. Selon le commentaire de l'article 3, « ceux-ci font partie des déchets municipaux ménagers et ne nécessitent plus de définition à part ». Cependant, même si l'article supprime cette définition, le terme « déchets encombrants » revient plusieurs fois dans le texte du projet de loi. Puisque les déchets encombrants constituent une fraction des déchets non négligeable, le SYVICOL recommande le maintien de cette définition afin d'éviter toute source de confusion et d'insécurité.

La définition la plus importante du point de vue communal est celle des « déchets municipaux ». En effet, le projet de loi introduit une distinction entre les « déchets municipaux ménagers » et les « déchets municipaux non ménagers ». Selon l'article 17, seule la première catégorie sera de la compétence exclusive des communes², tandis que ces dernières « peuvent accepter dans la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets municipaux non ménagers ».

La directive à transposer ne parle que de « déchets municipaux » tout court, sans distinguer selon qu'ils sont d'origine ménagère ou non ménagère. Les auteurs du projet de loi ont donc dépassé le cadre de la directive pour introduire une séparation artificielle et difficile à mettre en œuvre.

Le commentaire de l'article 17 affirme que « la nouvelle répartition reprend de manière générale le *status quo* qui existe actuellement, tout en donnant une sécurité juridique largement supérieure avec la définition claire et précise des déchets municipaux et la suppression de formulations ambivalentes dans l'article sous rubrique ». Le SYVICOL conteste fermement cette analyse.

Tout d'abord, selon l'article 20 de la loi actuelle, « les communes ont la charge d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire ». Ces deux catégories sont définies comme suit : « déchets ménagers : tous les déchets d'origine domestique », et « déchets assimilés : tous les

déchets dont la nature, le volume et la taille sont identiques ou similaires à ceux des déchets ménagers ou des déchets encombrants, mais qui ont des origines autres que domestiques, à l'exception des déchets de production et des déchets provenant de l'agriculture et de la sylviculture ». S'il est vrai que la qualification de déchets comme « déchets assimilés » sur base du volume ou de la taille n'est pas sans poser des problèmes en pratique, au moins la compétence des communes pour les déchets d'origine ménagère est claire et illimitée.

Les problèmes actuels de qualification des déchets assimilés ne seront pas résolus avec la nouvelle définition des déchets municipaux ménagers, étant donné qu'elle inclut toujours des déchets d'origine non ménagère, sous condition, cette fois-ci, « que ceux-ci sont, compte tenu de leurs caractéristiques et quantités, susceptibles d'être collectés et traités sans sujétions techniques particulières dans les mêmes conditions que les déchets provenant des ménages ». Il faudra donc, comme par le passé, procéder à une évaluation des déchets pour savoir s'ils entrent dans la catégorie en question – et donc dans la compétence des communes – ou non.

S'y ajoute que la nouvelle définition introduit un niveau de complexité supplémentaire en excluant des déchets municipaux ménagers ceux « des copropriétés (...) qui disposent de leurs propres infrastructures de collecte de déchets clairement séparées » alors que, jusqu'à présent, tous les immeubles résidentiels tombent dans la compétence des communes. Ici aussi, la question se pose donc, d'une part, de savoir si les infrastructures présentes dans un immeuble donné suffisent aux exigences de la loi et, d'autre part, qui s'occupera du contrôle de la gestion des déchets selon les règles de l'art. Par ailleurs, il va sans dire que l'organisation des collectes par les communes sera compliquée par un nombre croissant d'immeubles qui en seront exclus.

Selon le commentaire de l'article 17, le projet de loi vise à mettre les communes en situation de « libre concurrence » avec les autres acteurs du marché. Cette volonté est totalement incompréhensible de la part du SYVICOL qui rappelle que, depuis leur création par le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, les communes ont pour mission, entre autres, « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». Etant donné que la gestion des déchets relève indubitablement du maintien de la salubrité publique, le SYVICOL considère qu'il résulte de la disposition citée une compétence générale – certes encadrée et précisée par des lois ultérieures – des communes en la matière.

Ceci vaut tout autant dans d'autres domaines d'activités qui sont dans l'intérêt de la salubrité publique, tels que, notamment, l'assainissement des eaux usées. Dans cette matière, la compétence a été clairement attribuée aux communes par l'article 46, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, qui dispose : « Les communes sont tenues d'assurer la collecte, l'évacuation et l'épuration des eaux urbaines résiduaires et la gestion des eaux pluviales dans les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées conformément au plan d'aménagement général. Elles sont tenues de concevoir, de construire, d'exploiter, d'entretenir et de surveiller les infrastructures d'assainissement faisant partie de leur territoire, selon les règles de l'art en tenant compte des meilleures techniques disponibles. Les activités d'entretien et de surveillance à l'exception de l'exploitation peuvent être sous-traitées à des entreprises spécialisées. Les conditions et modalités de cette sous-traitance sont fixées par règlement grand-ducal. »

L'assainissement des eaux usées et la gestion des déchets municipaux ont de nombreuses similitudes, dont en particulier le fait qu'il s'agit dans les deux cas de mesures de salubrité publique. De l'avis du SYVICOL, ces activités poursuivent un intérêt supérieur, qui ne doit pas être mis en péril par des considérations de libre concurrence.

Si le législateur, en matière d'assainissement des eaux usées, semble partager la position ci-dessus, il est surprenant que les auteurs du projet de loi sous revue aient choisi, en ce qui concerne la gestion des déchets, une approche fondamentalement différente en concevant les communes comme un acteur parmi

¹ Exposé des motifs du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets p.51, paragraphe 3

² Article 20, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, tel que modifié par l'article 17 du projet sous revue : « Les communes ont l'obligation d'assurer la gestion des déchets municipaux ménagers ».

d'autres sur un marché concurrentiel. A ses yeux, il est illusoire d'imaginer qu'une commune qui, en tant que personne morale de droit public, est soumise à des règles et à des procédures particulières, notamment en matière de tarification, puisse concourir avec des acteurs commerciaux, qui sont libres de fixer leurs tarifs et conditions comme ils le souhaitent et individuellement d'un client à l'autre.

Le SYVICOL craint un certain « cherry-picking » de la part des acteurs commerciaux, qui se précipiteront sur les volets lucratifs du marché, ce qui pourra permettre à leurs clients de se défaire de leurs déchets municipaux à des prix inférieurs à ceux de la collecte publique. Cependant, le coût global de cette dernière ne baissera pas pour autant de manière significative. Le recours par certains à des entreprises privées risque ainsi même d'entraîner une hausse du coût de la collecte publique par ménage raccordé.

Autrement dit, si dans le cadre de la définition prévue des déchets municipaux ménagers, certaines copropriétés obtiennent le droit de recourir à des prestataires privés et d'autres doivent être desservies par les collectes publiques, est-ce que cela n'entraîne pas une différence de prix contraire au principe d'égalité devant les charges publiques ?

L'article 17 dispose encore : « Afin de garantir une gestion et une évacuation efficace des déchets municipaux non ménagers, les communes peuvent imposer une concertation avec les acteurs impliqués. » Cette disposition est malheureusement très vague et non explicitée par le commentaire des articles, qui se contente de la reproduire. Le SYVICOL constate que, si elle permet certes aux communes d'obliger les acteurs privés à entrer en concertation, elle ne leur donne aucun moyen d'injonction sur ceux-ci. Le résultat de la concertation – si résultat il y a – ne sera donc aucunement contraignant pour les entreprises. Que l'objectif poursuivi par la disposition commentée soit atteint ou non dépendra ainsi complètement du bon vouloir des acteurs commerciaux. La possibilité d'imposer une simple concertation avec les acteurs privés est donc insuffisante pour les communes, car elle ne permet pas d'assurer une approche coordonnée.

En conclusion, le SYVICOL s'oppose fermement à la distinction artificielle entre déchets municipaux ménagers et non ménagers introduite par le projet de loi. Il appelle le législateur à appliquer le principe « toute la directive, rien que la directive » en ne maintenant que la notion de « déchets municipaux » et en attribuant aux communes la compétence exclusive pour la gestion de ceux-ci. A ses yeux, ce n'est que sous la coordination des acteurs publics qu'une gestion optimale déchets en question, dans des conditions équitables pour tous les bénéficiaires, est possible.

Dans une deuxième phase et conformément au principe de l'autonomie communale, les communes devraient pouvoir décider dans quelle mesure elles entendent exercer leur compétence par leurs propres moyens ou recourir, comme par le passé, à des entreprises privées. En effet, beaucoup de communes ont actuellement sous-traité des activités relevant de leur compétence, par exemple la collecte de porte à porte, à des entreprises privées. Cette coopération ne serait *a priori* pas impactée par la répartition des compétences proposée.

L'article 46, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, cité ci-dessus, qui prévoit d'ailleurs explicitement la possibilité de sous-traitance, pourrait servir de source d'inspiration pour la formulation de la disposition correspondante.

Finalement, cette solution aurait l'avantage d'être cohérente avec l'exposé des motifs, qui annonce que les « communes devraient être responsabilisées davantage dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets »³.

Article 9

L'article 9 transpose l'article 1^{er} point 10) de la directive, qui impose aux Etats membres de prendre des mesures afin de réaliser une prévention accrue de la production de déchets.

Il modifie l'article 12 de la loi en le complétant notamment d'un paragraphe 3 qui, lu ensemble avec l'annexe VI, comporte une

interdiction de certains produits à usage unique en plastique lors de fêtes et événements ouverts au public à partir du 3 juillet 2021. A partir du 3 juillet 2024, de nombreux autres produits à usage unique, indépendamment du matériel les composant, seront interdits. Cette disposition concerne notamment les foires, manifestations, cavalcades, marchés et les événements sportifs et culturels.

Il va sans dire que le SYVICOL soutient les efforts du Gouvernement visant la réduction des déchets qui sont causés par l'utilisation des produits à usage unique, principalement ceux en plastique, dont l'interdiction est prévue à partir du 3 juillet 2021. Il souligne d'ailleurs que beaucoup de communes se sont dotées depuis longtemps déjà des équipements pour permettre aux associations locales d'organiser des événements sans recourir à des assiettes, couverts, verres, etc. à usage unique.

En même temps, il se demande comment des manifestations comme la « Schueberfouer » peuvent fonctionner en l'absence totale de tels produits, y compris ceux en papier ou autres matériaux non plastiques, dont l'interdiction est prévue à partir du 3 juillet 2024. Sur base de ses informations actuelles, le SYVICOL doit donc exprimer ses réserves par rapport à cette deuxième interdiction.

L'interdiction, à partir du 3 juillet 2021, de l'emploi de produits à usage unique en plastique lors de manifestations publiques, n'est pas une exigence formelle du législateur européen. En fait, la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, dont la transposition est prévue par le projet de loi n°7656 et doit d'ailleurs avoir lieu jusqu'au 3 juillet 2021, oblige les Etats membres à interdire à partir de la même date la mise sur le marché de ces produits (art. 5). Par ailleurs, les Etats membres sont obligés par une disposition plus générale à prendre « les mesures nécessaires pour parvenir à une réduction ambitieuse et soutenue de la consommation des produits en plastique à usage unique (...) » (art. 4).

En outre, en raison de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et l'annulation de quasiment tous les événements publics, il est probable que les communes, les associations et les autres organisateurs de manifestations possèdent encore des réserves de produits à usage unique.

Si l'interdiction prévue entre en vigueur le 3 juillet 2021, les stocks éventuels ne pourront pas être épuisés, mais les articles devront être jetés inutilisés. Dans ces conditions, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas raisonnable de la reporter au moins jusqu'à la fin de l'année, d'autant plus que l'approvisionnement en produits en plastique à usage unique sera de toute façon rompu à partir du 3 juillet 2021.

Le nouveau paragraphe 6 prévoit l'interdiction du « lancement sur la voie publique de confettis, serpentins et autres projectiles festifs, lorsqu'ils contiennent du plastique ou du métal ». Sans mettre en question le bien-fondé de cette disposition en ce qui concerne les confettis, le SYVICOL s'interroge comment et par qui un contrôle efficace pourra être effectué lors des grands défilés notamment.

Il se demande aussi si les auteurs du projet de loi sont conscients du fait que, selon une interprétation stricte, la disposition commentée interdit également les feux d'artifice, étant donné qu'ils contiennent une panoplie de métaux, chacun générant des étincelles d'une autre couleur. C'est sûrement une raison, à côté de la sécurité et de la tranquillité, pour laquelle beaucoup de communes ont déjà proscrié ou fortement encadré les feux d'artifice privés par la voie réglementaire. S'il entrerait en vigueur tel quel, le projet de loi entrainerait cependant une interdiction générale et sans possibilité de dérogation des feux d'artifice privés ou publics, y compris ceux organisés traditionnellement à l'occasion de la Fête nationale.

Le SYVICOL espère que telle n'est pas l'intention des auteurs et demande que le texte soit modifié de façon à ne pas interdire les feux d'artifice. Ainsi, les communes garderaient leur autonomie de réglementer, voire d'interdire si elles le jugent utile, les feux d'artifice.

Article 10

L'article 10 transpose l'article 1^{er} point 11) de la directive. A cette fin, il remplace l'article 13 de la loi de 2012 par une série de dispositions concernant la valorisation des déchets.

Le nouveau paragraphe 7 oblige les supermarchés ayant une surface de vente de plus de 1500 mètres carrés à se doter d'infrastructures pour la collecte séparée de différentes fractions de déchets ménagers municipaux. L'établissement doit également assurer une surveillance de la qualité du tri. Ceci revient à généraliser le format du « drive-in recycling » fonctionnant comme projet-pilote depuis 2011 dans un supermarché à Howald. Selon les auteurs du projet de loi, la mise en place de ces infrastructures constitue une « mesure complémentaire aux centres de ressources et aux autres systèmes de collecte déjà en place »⁴, qui permet une rationalisation accrue de la valorisation des déchets dans le but de rendre plus efficace la gestion des déchets sur le plan national.

D'un côté, le SYVICOL salue l'idée, car elle contribuerait à la responsabilisation des supermarchés et permettrait de réduire les pollutions dues aux transports vers un centre de ressources avec retour à vide. De l'autre côté, il regrette que le projet de loi soit trop imprécis concernant les responsabilités et le fonctionnement des futurs centres « drive-in ». Qui est responsable de la gestion des déchets collectés dans les structures en question ? A priori, la réponse – les communes – ne fait pas de doute puisqu'il s'agit de déchets municipaux tombant sous leur responsabilité. Pourtant, ceci représente un volume supplémentaire de déchets à gérer à côté des collectes effectuées par d'autres moyens et engendrera des coûts supplémentaires.

Ceci d'autant plus que les déchets collectés seront loin de ne parvenir que du territoire de la commune d'implantation du supermarché. La problématique du libre accès, indépendamment du lieu de résidence, qui est traitée à l'endroit de l'article 17, se pose donc également dans le contexte des « drive-in recycling ». Il s'y ajoute que les non-résidents profiteraient également de l'accès au « drive-in recycling » des supermarchés, ce qui signifierait un volume de déchets encore supplémentaire à gérer par les communes, notamment celles qui se trouvent proches des frontières.

Le texte ne fournit pas non plus d'explications quant au financement des nouvelles infrastructures, ni en ce qui concerne les investissements, ni pour ce qui est des frais de fonctionnement. Ces derniers ne seront pas négligeables, notamment en raison du personnel qui doit assurer une surveillance de la qualité du tri, ceci probablement durant des heures d'ouverture étendues de 12 à 16 heures par jour. Toutes ces dépenses seront-elles à charge du supermarché concerné, de l'Etat ou de la commune territorialelement compétente ?

Au surplus, le SYVICOL doute de la valeur pédagogique des centres de recyclage « drive-in ». En effet, dans un centre de recyclage « drive-in » comme à Howald, les citoyens ne sont pas obligés de se poser des questions approfondies concernant la bonne gestion de leurs déchets puisqu'il leur suffit de les y déposer et de céder la responsabilité au personnel assurant la qualité du tri. En revanche, dans le cas des centres de ressources communales, les citoyens sont obligés de se déplacer et de trier eux-mêmes leurs déchets, de sorte qu'ils doivent s'impliquer davantage. Pour le SYVICOL, cela contribue à la sensibilisation et à la responsabilisation de la population.

Le SYVICOL est bien conscient des avantages de l'implantation des centres de recyclage « drive-in » - notamment la réduction des trajets routiers et une responsabilisation accrue des supermarchés - mais il doit néanmoins exprimer ses réserves, faute de clarifications concernant le fonctionnement et la collaboration avec les communes.

Article 11

L'article commenté remplace l'article 14 de la loi du 21 mars 2012. Sa finalité est de favoriser et de sensibiliser au réemploi et à la préparation à la réutilisation.

Il oblige les communes notamment à « prendre les mesures nécessaires pour promouvoir le réemploi et la préparation à la réutilisation », moyennant « des activités de préparation à de la réutilisation », dont la mise en place et le soutien de réseaux de réemploi, de réparation et de réutilisation ».

Le SYVICOL ne saurait que saluer la promotion du réemploi et de la réutilisation dans l'esprit de l'économie circulaire. Tout en reconnaissant que les centres de ressources sont des structures prédestinées pour mettre en œuvre ces objectifs, il se soucie cependant des contraintes qu'un tel rôle peut faire peser sur ces centres, surtout en ce qui concerne le contrôle de la qualité des objets apportés et leur préparation pour le réemploi, qui nécessite du personnel spécialisé et est accompagné d'une certaine responsabilité. Il suffit d'imaginer les conséquences d'un accident causé par un appareil électrique remis sur le marché après contrôle ou réparation...

Quant à la généralisation de « second-hand shops » locaux, le SYVICOL tient à rappeler son avis du 21 octobre 2011 sur le projet de loi n°6288 relative aux déchets, qui se réfère à l'avis conjoint du 1^{er} octobre 2009 des syndicats SIDEC, SIDOR et SIGRE relatif au projet de plan général de gestion des déchets (p. 7) et qui conserve toute sa pertinence : « Le contrôle des objets remis, ainsi que leur conditionnement avant l'exposition à un endroit approprié, occasionne un nombre d'heures de travail non négligeable et le « second-hand shop » est très souvent utilisé par un nombre limité de personnes qui viennent régulièrement s'y approvisionner à des fins commerciales. »

Le SYVICOL préconise une collaboration régionale ou nationale, voire même un point de vente central en ligne qui rassemblerait les produits issus du réemploi à travers le pays. Ces alternatives éviteraient un renforcement du personnel et la réservation de locaux destinés à cet usage dans tous les centres de ressources.

Concernant le paragraphe 4 du nouvel article 14, qui fixe les objectifs à atteindre en matière de préparation en vue de la réutilisation et du recyclage, la question se pose de savoir si les taux minima prévus aux différentes échéances s'appliquent de façon globale à tous les déchets visés, ou bien individuellement aux catégories de déchets énumérées (papier, métal, plastique, verre, etc.).

Selon le dernier alinéa, les modalités de calcul des taux susmentionnés et les données à fournir par les différents acteurs « peuvent être déterminés par règlement grand-ducal ». Le SYVICOL s'étonne de lire que le recours à un règlement grand-ducal est prévu comme une faculté. Dans l'intérêt de la transparence, il demande que le terme « peuvent » soit remplacé par « sont » et que le règlement en question soit élaboré en intense collaboration avec le secteur communal.

Article 13

L'article 13 modifie l'article 15 de la loi de 2012 relative aux déchets et concerne l'élimination des déchets. Il interdit la mise en décharge de déchets municipaux au Luxembourg et l'exportation de déchets municipaux en vue de leur mise en décharge à l'étranger à partir du 1^{er} janvier 2030.

La directive (UE) 2018/851 est moins rigoureuse sur ce point et prévoit que : « Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que, d'ici à 2035, la quantité de déchets municipaux mis en décharge soit ramenée à 10 % ou moins de la quantité totale de déchets municipaux produite (en poids). »⁵

Le SYVICOL se demande pour quelle raison les auteurs ont dépassé le cadre de la directive – elle-même déjà ambitieuse – en introduisant non seulement une interdiction absolue de mise en décharge des déchets municipaux, mais en avançant en plus celle-ci à 2030 au lieu de 2035. Il donne à considérer qu'il n'y a actuellement pas d'autre moyen d'élimination de certaines fractions de déchets, comme ceux provenant du balayage de la voie publique. Qu'en sera-t-il de ces déchets à l'avenir ? Le SYVICOL regrette que le législateur introduise une interdiction absolue de mise en décharge des déchets municipaux sans offrir d'alternative.

⁴ Commentaire de l'article 10 du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, paragraphe 7

⁵ Article 5, paragraphe 5 de la Directive 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets p.150/104.

De plus, en allant plus loin que la norme européenne, le projet de loi ne risque-t-il pas de mettre le Luxembourg dans une situation de désavantage économique vis-à-vis des autres Etats membres de l'Union européenne ?

Il donne à considérer également que les décharges existantes, dimensionnées sur base des règles existantes, disposent de réserves de capacité pour de nombreuses années sans devoir être étendues. La mise en place de ces infrastructures a nécessité des investissements importants de la part des communes. L'interdiction prévue aurait pour conséquence l'impossibilité de profiter des investissements en question, qui se transformeraient *ex post* en un gâchis de deniers publics.

Le SYVICOL appelle dès lors le législateur à se rapprocher de la directive en maintenant au moins la possibilité de mise en décharge des déchets pour lesquels il n'existe aucun autre moyen d'élimination.

Article 15

L'article sous rubrique modifie l'article 17 de la loi du 21 mars 2012. Il transpose l'article 1^{er} point 15) de la directive et modifie notamment les règles pour les taxes communales relatives à la gestion des déchets.

En ce qui concerne le paragraphe 3 qui règle la fixation des taxes communales, le SYVICOL note tout d'abord une contradiction entre le projet de loi lui-même et le commentaire des articles. En effet, ce dernier prévoit l'obligation de calculer les taxes communales en fonction du poids des déchets municipaux à partir de 2024 au plus tard, tandis que le texte du projet de loi maintient la formulation actuelle en laissant le choix entre le poids et le volume, voire une combinaison des deux paramètres.

Lors de la réunion du 11 décembre 2020, Madame la Ministre a informé le bureau du SYVICOL qu'il s'agit d'une erreur matérielle au niveau du commentaire des articles et qu'il n'est pas prévu de généraliser la facturation en fonction du poids.

Le SYVICOL prend note de cette précision avec satisfaction, en soulignant qu'en matière de taxes, l'autonomie communale ne doit pas être restreinte encore davantage et que les modalités pratiques d'application du principe du pollueur-payeur doivent rester à l'appréciation des communes. Il ajoute que le système utilisé actuellement par la majorité de communes, basé sur des taxes forfaitaires calculées sur base du volume de la poubelle, n'est pas incompatible avec le principe du pollueur-payeur, puisqu'il oblige les ménages qui produisent beaucoup de déchets à opter pour une poubelle de taille plus grande (et donc plus fortement taxée). En général, le système basé sur le volume est plus facile à gérer et il nécessite moins d'efforts en termes d'équipement technique.

Une prochaine étape, déjà mise en œuvre dans de nombreuses communes, peut consister dans la mise en place d'un système d'identification en combinaison avec différentes tailles de poubelles. Ce système permet une tarification sur base du volume des déchets produits, qui se déduit de la taille du récipient (qui correspond au maximum du volume disponible), multipliée par le nombre de vidages. Même si les auteurs du projet de loi favorisent la tarification sur base du poids⁶, un tel système permet une mise en œuvre plus conséquente du principe du pollueur-payeur sans la complexité technique et les coûts liés à la mise en place d'un système de pesage.

Les auteurs se contentent d'ailleurs d'exprimer leur préférence pour ce dernier sans l'appuyer par les résultats d'une analyse coûts-avantages évaluant l'impact financier pour les collectivités d'une telle mesure, ni établir un bilan environnemental prévisionnel, qui tient compte du remplacement ou de l'adaptation du matériel existant.

Le SYVICOL est d'accord que la mise en place de systèmes d'identification et de pesage facilite la collecte de données fiables à des

fins statistiques ou d'analyse. Il souligne cependant que ces innovations techniques entraînent des coûts d'investissement considérables (remplacement éventuel des poubelles, équipement des camions, etc.).

Si le législateur entend obliger les communes à aller dans ce sens, le SYVICOL demande qu'il mette à leur disposition les moyens financiers correspondants, ceci conformément au principe de connexité prévu par la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que par le projet de révision de la Constitution actuellement en procédure, selon lequel « les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi »⁷. A défaut, les investissements nécessaires devront obligatoirement être répercutés sur les ménages moyennant une hausse des taxes communales.

Au lieu d'imposer le système d'identification et de pesage aux communes, le SYVICOL suggère toutefois au législateur d'encourager ces dernières à s'engager sur cette voie à l'aide de subsides.

Selon le paragraphe 3, alinéa 3, de l'article 17 modifié, une répartition des taxes pour les déchets municipaux ménagers en mélange sur les différents détenteurs de déchets en fonction des quantités réellement produites doit être assurée si plusieurs détenteurs de déchets utilisent en commun un même récipient de collecte. C'est une situation qui se présente souvent dans les immeubles collectifs.

Le texte ne fournit aucune réponse à la question de savoir si la répartition des taxes doit se faire en fonction du poids ou du volume. Dans les deux cas, la disposition en question nécessite un dispositif technique particulier (« Müllschleuse ») permettant l'identification de la personne qui dépose des déchets et la détermination de la quantité de ces derniers.

Le texte ne précise nullement qui est responsable de la mise en place et de l'entretien de ces équipements. Le SYVICOL considère que cette obligation ne saurait incomber aux communes, mais aux détenteurs de déchets. Ceci d'autant plus que les taxes communales ne sont généralement pas facturées directement aux copropriétaires ou aux locataires, mais au syndic.

Reste la question de savoir qui s'occupera du contrôle de la mise en œuvre de la disposition commentée.

Article 16

L'article 16 remplace l'article 19 de la loi de 2012 et traite du régime de la responsabilité élargie des producteurs.

Dans ce contexte, le SYVICOL regrette l'abolition projetée de la commission de suivi pluripartite qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés. Les missions de cette commission sont d'assister le ministre dans l'application des dispositions de la loi relative aux déchets et de discuter les problèmes généraux inhérents à l'exécution des dispositions relatives au régime de la responsabilité élargie des producteurs.

Dans le but de garantir un dialogue régulier entre les acteurs principaux de la gestion des déchets, le SYVICOL exige le maintien de la commission de suivi pluripartite et demande aux auteurs du projet de loi sous avis de conserver le paragraphe 9 de l'article 19 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Article 17

L'article sous revue modifie l'article 20 de la loi actuelle sur les responsabilités des communes.

Le paragraphe 1^{er} énonce les compétences des communes en matière de gestion des déchets municipaux en distinguant selon qu'ils sont d'origine ménagère ou non. Le SYVICOL rappelle qu'il rejette cette distinction et renvoie à ses réflexions à l'endroit de l'article 3 définissant les notions en question.

Le paragraphe 3 dispose : « En vue d'inciter à l'application de l'article 9, les communes sont évaluées annuellement au moyen d'un catalogue de critères en matière de gestion des déchets au niveau communal ou intercommunal développé par l'Administration compétente. (...) » Le SYVICOL regrette que ce paragraphe manque de précision concernant les modalités et le fonctionnement de cette évaluation annuelle et demande que le secteur communal soit impliqué dans l'élaboration du catalogue d'évaluation.

Le nouveau paragraphe 4 de l'article 20 donne aux communes une mission de conseil et d'information très générale et les oblige à recourir à du personnel qualifié en la matière. Voici encore une source de dépenses supplémentaires que l'Etat devrait compenser en vertu du principe de connexité déjà mentionné. Par ailleurs, le SYVICOL regrette que le projet de loi ne précise pas le partage des responsabilités entre l'Etat et les communes en matière d'information des producteurs et détenteurs de déchets. L'information à fournir par les communes se limite-t-elle aux ménages, tandis que l'Etat se charge de l'information des entreprises ou bien y a-t-il une responsabilité conjointe ? Dans cette deuxième hypothèse, comment assurer la concertation et éviter les double-emplois ?

Par ailleurs, la même disposition oblige les communes, et ce à partir du 1^{er} janvier 2023, d'informer annuellement les ménages et les producteurs de déchets municipaux ne provenant pas des ménages, lorsqu'elles prennent ces déchets en charge, « sur le volume et le poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits par ces derniers ». Le SYVICOL regrette que, s'il n'existe pas d'obligation d'identification et de pesage des poubelles au niveau de la facturation, cette obligation soit introduite par la disposition commentée, et en plus dans un délai relativement bref. En effet, admettons que le projet de loi soit adopté vers la fin du 1^{er} semestre 2021, les communes concernées disposeront d'un an et demi pour se donner un cadre réglementaire adéquat et prendre les mesures qui s'imposent au niveau technique.

Pour ces raisons, et en renvoyant à ses réflexions ci-dessus concernant le pesage des déchets, le SYVICOL ne saurait approuver l'obligation en question à partir de la date prévue.

Du point de vue communal, une disposition importante du projet de loi sous analyse consiste dans le nouveau paragraphe 6 de l'article 20, qui concerne les centres de ressources. Le projet de loi prévoit que les centres de ressources ne se limiteront plus à la seule collecte des différentes fractions de déchets en vue de leur recyclage, mais « qu'ils seront appelés à jouer un rôle essentiel dans le réemploi et la préparation de la réutilisation de produits y remis, notamment par la prise en charge de produits pouvant être réemployés »⁸. De plus, les centres de ressources vont recevoir plus de responsabilités pédagogiques, des obligations supplémentaires qui ne sont pas à négliger.

A côté de ceci, deux innovations principales sont à soulever : le fonctionnement des centres de ressources en réseau harmonisé et la garantie d'accès à tout résident (du pays), indépendamment de son lieu de résidence.

Selon le commentaire des articles, le but consiste dans « le fonctionnement des centres de ressources en tant que réseau harmonisé, avec une uniformisation plus poussée des déchets collectés, des informations à communiquer aux consommateurs et des méthodes de collecte. »⁹

Malheureusement, le texte ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre précisément sous « réseau harmonisé » et jusqu'où il entend pousser l'harmonisation. Il renvoie à un règlement grand-ducal, qui « peut déterminer les modalités d'aménagement, de fonctionnement et de gestion des centres de ressources et de l'organisation du réseau ». Ici aussi, sans s'opposer en principe au travail en réseau des centres de ressources, ni à une certaine harmonisation progressive de leurs services, le SYVICOL insiste

que le secteur communal soit impliqué étroitement à l'élaboration dudit règlement qui, dans la mesure où il a pour objectif de fixer des règles uniformes pour toutes les communes, entre en conflit direct avec le principe de l'autonomie communale.

La deuxième nouveauté, à savoir le droit pour tout habitant du grand-duché de profiter du centre de ressources de son choix, indépendamment de son lieu de résidence, entraînera probablement encore plus de difficultés de mise en œuvre.

Tout d'abord, l'accessibilité des centres de ressources indépendamment du lieu de résidence risquerait de déclencher un vrai « tourisme de déchets », et ce essentiellement pour 3 raisons.

Premièrement, de nombreuses personnes profiteraient probablement du trajet quotidien vers leur lieu de travail pour se défaire de leurs déchets, ce qui entraînerait une surcharge des centres de ressources situés au bord des grands axes routiers ou dans les centres économiques du pays.

Deuxièmement, le « tourisme des déchets » risquerait encore d'être amplifié par les différences de prix existant entre les différents centres de ressources et incitant les usagers à se diriger vers celui où ils peuvent se défaire de leurs déchets au meilleur prix. Si une uniformisation des tarifs pourrait certes endiguer ce deuxième phénomène, elle ne saurait être imposée aux communes, car ceci serait contraire au principe de l'autonomie communale et aux dispositions de l'article 17, paragraphe 3, relatif aux taxes communales.

Troisièmement, se poserait encore le problème des heures d'ouverture divergentes entre les différents centres de ressources. Les grands centres de ressources ayant des heures d'ouverture plus larges risqueraient d'être surchargés alors que d'autres, dont les horaires sont moins attrayants, seraient moins fréquentés. Une harmonisation des heures d'ouverture serait difficile à réaliser, vu l'hétérogénéité des centres de ressources.

Ensuite, d'un point de vue juridique, le principe du libre accès signifierait que chaque commune prise individuellement serait obligée de mettre certains services à disposition non seulement de ses propres habitants, mais aussi de ceux de toutes les autres communes. Le SYVICOL doute de la constitutionnalité d'une telle obligation, vu le domaine de compétence des communes défini à l'article 107, paragraphe 1^{er} de la Constitution : « *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.* »

S'y ajoute que, selon l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal [...] ». Les juridictions administratives se sont prononcées à plusieurs reprises sur la notion d'intérêt communal, qui se caractérise par la compétence territoriale des communes, et ont établi une distinction claire de celle d'intérêt général¹⁰.

En appliquant ce raisonnement aux centres de ressources, et en admettant que leur harmonisation soit d'intérêt général, cette dernière ne relève pas pour autant de l'intérêt communal, ne correspondant pas aux intérêts propres de chaque commune. En effet, elle pourrait bien s'avérer contraire aux intérêts de certaines communes, notamment en raison du « tourisme des déchets » qui risquerait de s'établir.

Pour surmonter les limites créées par la compétence territoriale, on serait tenté de penser à un mécanisme de compensation qui assurerait que chaque commune supporte les frais et encaisse les recettes en lien avec les déchets déposés par leurs résidents, quel que soit le centre de ressources. Pour cela, il faudrait tout d'abord assurer un enregistrement méticuleux et sans exception de tout déchet pris en charge par tout centre de ressources avec l'identification de la personne qui le dépose. Cette identification ne serait possible que

⁸ Commentaire de l'article 17 du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

⁹ Commentaire de l'article 17 du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

¹⁰ CA 11-12-01 (13407C) : « Tout en admettant que la promotion d'un projet industriel dont le bilan écologique est réputé positif peut être considérée comme entreprise dans l'intérêt général, cet intérêt général ne saurait être considéré automatiquement comme revêtant d'une façon ou d'une autre un caractère communal. La notion d'intérêt général telle qu'elle est utilisée dans le contexte de la construction d'une installation de production d'électricité par éolienne électrogène est par hypothèse sans limites géographiques et l'expression « intérêt général communal » comporte de ce fait une contradiction flagrante dans ses termes. »

moyennant un titre d'accès national, qui resterait à créer. Actuellement, l'accès aux centres de recyclage est réglé différemment d'une commune à l'autre, sans qu'il n'y ait une obligation générale de s'identifier, ni même de disposer d'une carte d'accès.

Rien que la mise en place de ces prérequis entrainerait une complexification importante pour les gestionnaires, aussi bien que pour les utilisateurs des centres de ressources et rendrait leur fréquentation moins attractive.

Pour que le mécanisme fonctionne, il faudrait en plus une administration qui centralise la quantité énorme de données qui seraient récoltées, qui effectue les calculs nécessaires et qui communique aux communes les informations qui les concernent. Eventuellement devrait-elle s'occuper elle-même de la facturation, vu la disparité des tarifs entre les communes.

Pour les raisons ci-dessus et même si le SYVICOL comprend l'intention des auteurs et soutient l'idée d'accroître l'attractivité des centres de ressources, il doit constater que le libre accès aux centres de ressources indépendamment du lieu de résidence, tel qu'il est prévu actuellement, n'est guère réalisable sur le plan communal. Dans un premier temps, il demande donc, vu l'impossibilité de sa mise en œuvre, la suppression de la dernière phrase du paragraphe 6, alinéa 2 de l'article commenté.

Si le législateur entend néanmoins imposer aux communes le principe du libre accès aux centres de ressources, le SYVICOL demande que l'Etat prenne sa responsabilité et aide à surmonter les obstacles énumérés ci-dessus. Le syndicat se tient à la disposition du gouvernement pour définir ensemble le rôle que l'Etat devrait jouer dans cette matière et jusqu'où son implication devrait aller, sans porter atteinte à la répartition des compétences préconisée à l'endroit de l'article 3.

Article 18

L'article mentionné apporte quelques adaptations mineures à l'article 21 de la loi actuelle qui concerne les responsabilités de l'Etat.

Le paragraphe 6 remplace le conseil de coordination en matière de gestion de déchets ménagers et assimilés par une plateforme de coordination en matière de gestion des déchets et des ressources, dont la finalité est de garantir un dialogue régulier, surtout sur le plan technique, mais également sur le plan politique. Le SYVICOL salue la création d'une telle plateforme de coordination, qui rassemblera les acteurs principaux et qui servira comme point de contact pour tous les sujets relatifs à la gestion des déchets. Cependant, le texte ne fournit pas d'indications concernant la composition et, surtout, les attributions de cette plateforme. Quel sera l'impact des décisions prises par cette plateforme ?

En conséquence, le SYVICOL préconise l'inclusion de règles sur la composition ainsi que sur le mode de fonctionnement de la nouvelle plateforme de coordination dans le texte du projet de loi sous avis, à l'instar de l'article 19, paragraphe 9, de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Subsidiairement, il invite le Gouvernement à le consulter lors de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal qui apportera ces précisions. Il demande d'ores et déjà que le secteur communal y soit fortement représenté.

Il est également ajouté un paragraphe 8 qui dispose que l'autorité compétente peut prendre les mesures appropriées pour initier ou développer des filières de gestion de déchets spécifiques. Le commentaire des articles motive cette disposition par le besoin d'être réactif en cas d'évolutions techniques, l'apparition d'autres types de déchets, etc.

Le SYVICOL comprend cette intention, mais se demande quels seront les impacts sur les communes des décisions prises par l'administration dans ce contexte. Pour davantage de sécurité juridique, il serait préférable à ses yeux que les décisions en question ne soient pas prises unilatéralement par l'administration, mais fassent l'objet d'un règlement grand-ducal.

Article 23

L'article sous revue remplace l'article 26 de la loi actuelle relatif aux déchets inertes, de construction et de démolition. La termino-

logie est adaptée aux nouveaux objectifs de la loi. Ainsi, le terme « démolition » est remplacé par « déconstruction ».

Selon le nouveau paragraphe 3, avant les travaux de déconstruction d'un bâtiment d'un volume bâti de plus de 1200 m³ et produisant au moins 100 m³ de déchets, le maître d'ouvrage est obligé d'établir un inventaire des matériaux utilisés dans l'ouvrage pour ensuite garantir une collecte séparée des différents déchets en résultant. En général, le SYVICOL salue cette mesure, mais il regrette l'obligation d'engager un organisme agréé lorsque le volume bâti est supérieur ou égal à 3500 m³. En effet, les communes sont généralement à même de faire effectuer ce travail par leurs services techniques, de sorte que le recours obligatoire à un organisme agréé les exposerait à des frais non justifiés.

Le paragraphe 9 modifie les dispositions relatives aux décharges pour déchets inertes et dispose : « Un règlement grand-ducal fixe les modalités de sélection pour l'emplacement de décharges régionales pour déchets inertes et de leurs extensions. Ce règlement grand-ducal tient compte des orientations du plan national de gestion des déchets visé à l'article 36. »¹¹ Le SYVICOL tient à rappeler son avis AV20-28 du 23 novembre 2020 sur le projet de règlement grand-ducal abrogeant le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes », dans lequel il exige le maintien de la commission de suivi dans le nouveau règlement grand-ducal, avec au moins deux délégués communaux. Il demande également aux auteurs du futur règlement grand-ducal fixant les modalités de sélection pour l'emplacement de décharges régionales pour déchets inertes et de leurs extensions, que la mission de recherche et de suivi soit exécutée en concertation directe avec les administrations communales, et non, comme prévu par le projet de règlement de 2018, simplement déléguée à un organisme agréé externe.

Alors que la problématique des déchets inertes relève de la compétence du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, il est indubitable que les lieux des décharges pour ces déchets se trouvent sur le territoire des communes, qui doivent donc jouer un rôle important dans la future procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales. Le SYVICOL recommande dès lors de consulter les communes a priori et a posteriori sur les futures installations et les futures extensions de décharges pour déchets inertes.

Enfin, le SYVICOL insiste sur le fait d'être consulté en temps utile au sujet du futur projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de sélection pour l'emplacement de décharges régionales pour déchets inertes et de leurs extensions.

Article 47

L'article sous rubrique prévoit des modifications à la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, afin de l'adapter aux besoins de la législation modifiée.

Ainsi, l'aide dont question au point d) d'un maximum de 66 % du coût de l'investissement concernant la réalisation de projets de compostage et/ou de bio-méthanisation de déchets organiques et de boues d'épuration à caractère régional est portée à 75%.

Le point g) est remplacé et prévoit une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 50 % du coût d'investissement pour les activités et projets de gestion des ressources ou d'économie circulaire innovantes et susceptible de contribuer considérablement aux objectifs de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

En revanche, l'aide d'un maximum de 25% prévue actuellement pour les investissements dans les infrastructures intercommunales d'élimination des déchets ménagers et assimilés disparaîtra. Le SYVICOL comprend que le gouvernement veuille encourager les communes à s'engager davantage sur la voie de l'économie circulaire ou de projets innovants, et salue le fait que le taux de subvention y relatif sera augmenté de 25% à 50%.

Il regrette cependant que des adaptations des installations d'élimination existantes aux nouvelles technologies, afin d'en réduire l'impact sur l'environnement, seront désormais entièrement à la charge des communes.

¹¹ Paragraphe 9 de l'article 23 du Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets



Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

Avis complémentaire du 25 janvier 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 4 novembre 2020, les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ainsi que les deux projets de règlements grand-ducaux visant à mettre en œuvre les futures nouvelles dispositions.

Le SYVICOL a déjà avisé le projet de loi n°7139 en date du 15 novembre 2017. Force est de constater que le projet de loi tel qu'amendé n'a plus grand-chose à voir avec sa première version.

Tout d'abord, le contrat d'aménagement ou « Baulandvertrag » est remplacé par une servitude administrative ce qui permet d'éviter les écueils juridiques inhérents à la nature contractuelle du

contrat d'aménagement. En effet, contrairement aux obligations du contrat d'aménagement ayant un caractère personnel, la servitude, démembrement du droit de propriété, forme un droit réel et accessoire attaché aux fonds. Le SYVICOL avait d'ailleurs proposé dans son avis l'introduction d'une servitude d'urbanisme légale, ce que prévoient désormais les amendements gouvernementaux.

Ces derniers viennent également combler une autre faiblesse du projet de loi concernant la portée de l'obligation, qui se limitait à une obligation de viabilisation des terrains. Cette obligation est désormais complétée par une obligation de construction sur les terrains viabilisés, ce que le SYVICOL approuve.

Finalement, le champ d'application du projet de loi est élargi pour appréhender les terrains nouvellement classés comme constructibles mais également ceux terrains déjà viabilisés dans le tissu urbain existant, mais vierges de toute construction, autrement dit les « Baulücken » ou dents creuses.

Néanmoins, si les servitudes « créneau temporaire de viabilisation » et « créneau temporaire de construction de logements » envisagées remédient aux lacunes du projet de loi citées ci-dessus, elles soulèvent d'autres problèmes, comme on le verra ci-après.

Enfin, il faut saluer la volonté des auteurs d'introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une procédure allégée de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, bien que le résultat ne soit pas à la hauteur des attentes du SYVICOL.

Les amendements gouvernementaux introduisent quatre nouveaux articles au projet de loi, de sorte que celui-ci compte désormais huit articles. Dans un souci de clarté, le SYVICOL analysera ces amendements en se référant à la numérotation du texte coordonné du projet de loi n°7139. Il analysera les deux projets de règlements grand-ducaux à la suite des articles afférents de la loi.



© SYVICOL / Laurent Graaff

II. Éléments-clés de l'avis

- Les auteurs entendent tout d'abord modifier le contenu de l'étude préparatoire en érigeant le concept de mise en œuvre en une composante autonome de celle-ci. Le 'nouveau' concept de mise en œuvre doit permettre à la commune de définir quels terrains devront faire l'objet des futures servitudes de viabilisation et de construction de logements. Dans la mesure où le concept de mise en œuvre est également un des éléments obligatoires du schéma directeur, ayant le même objet que la modification projetée, le SYVICOL demande à voir préciser le champ d'application du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire et adapter sa terminologie à celle définie dans la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain.
- De même, le SYVICOL craint que l'enquête auprès des propriétaires concernés que les autorités communales devront mener afin de déceler leur disposition à urbaniser leurs fonds en vue de la fixation des délais de viabilisation et de construction de logements ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré. En effet, l'avis des propriétaires ne vaut qu'à titre indicatif et ne constitue qu'un des éléments à prendre en compte dans la prise de décision finale des autorités communales.
- Si les amendements au projet de loi soumis au SYVICOL viennent combler les trois principales faiblesses du projet de loi initial, les nouvelles servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements, respectivement les effets que les auteurs du projet de loi attachent à celles-ci, ne résistent pas à une analyse juridique approfondie.
- Les nouveaux articles 9bis à 9nonies confèrent ainsi aux autorités communales la compétence de créer dans le plan d'aménagement général deux nouvelles zones superposées limitant le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps à savoir les zones de servitudes « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL). Le SYVICOL estime qu'il serait utile de compléter l'article 9bis, paragraphe 1^{er}, par une référence aux objectifs d'intérêt général qui doivent guider les autorités communales lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement général et de fixer les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les servitudes s'exerceront dans la loi.
- Le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' » sur laquelle les communes doivent faire figurer la date butoir du délai de viabilisation ou de construction de logements. Le SYVICOL observe que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation compte-tenu à la fois du point de départ de ce délai qui est fixé au jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général et d'éventuelles causes de suspension.
- Sur le fond, le SYVICOL constate que les nouvelles servitudes se heurtent à plusieurs obstacles. Ainsi, les fonds grevés par une zone superposée « contrainte temporaire de viabilisation » bénéficient d'un certain classement dans le PAG, qui n'est ni provisoire, ni suspendu à un certain délai, seule la servitude l'est. Or, le fait de rendre inconstructible un terrain qui était auparavant classé dans une zone constructible oblige l'auteur de la servitude *non aedificandi* à indemniser le propriétaire lésé. Une action est ainsi ouverte au propriétaire pour le préjudice subi sur base de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. C'est également le cas du reclassement opéré par la servitude « contrainte temporaire de construction de logements », qui n'est pas autrement précisé par le texte.
- Pour le SYVICOL, il s'agit de la principale pierre d'achoppement du projet de loi : non seulement, le but recherché, à savoir la viabilisation de terrains, respectivement la construction de logements risque de ne pas être atteint – les terrains étant reclassés pour une période de six années dans une zone non constructible – mais en plus l'administration communale risque de devoir indemniser le propriétaire concerné qui n'a pas viabilisé ou construit son terrain. Cet effet est d'autant plus indésirable

que la commune ne dispose pas d'une marge de manœuvre : contrairement aux servitudes classiques dont l'appréciation de l'opportunité appartient aux autorités communales, les servitudes CTVL sont imposées par la loi du seul fait du reclassement favorable par le plan d'aménagement général.

- Deuxièmement, le SYVICOL s'interroge sur les effets attachés par les auteurs du projet de loi à ces servitudes. Il est d'avis qu'elles prennent effet dès l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général et jusqu'à l'écoulement du délai de viabilisation respectivement de construction de logements. La servitude est donc déjà éteinte au moment du constat effectué par le bourgmestre que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative. Dès lors, la sanction de l'absence de viabilisation ou de construction du terrain doit résulter de la loi et non de la servitude. D'autre part, le texte n'envisage pas l'hypothèse où le propriétaire entame de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction pour faire échec à un éventuel reclassement, mais sans intention de les achever, de sorte qu'il serait opportun de prévoir un délai d'achèvement des travaux.
- L'article 9quinquies instaure une procédure sui generis en ce qui concerne le constat que les travaux de viabilisation ou de réalisation de logements n'ont pas été entamés de manière significative. Ainsi, le texte prévoit que le bourgmestre constate le jour de l'écoulement du délai que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative et qu'il en informe dans les quinze jours par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre et les propriétaires concernés. Ces derniers ont la possibilité de présenter des observations au ministre qui statue sur ces réclamations et approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre, puis notifie la décision ministérielle endéans un délai de quinze jours au bourgmestre - mais pas aux propriétaires concernés. Le SYVICOL donne à considérer qu'un reclassement ne saurait intervenir de plein droit sans une décision de l'administration contre laquelle un recours peut être intenté devant les juridictions administratives. Le constat à dresser par le bourgmestre ne constitue qu'un acte préparatoire à la décision de reclassement, qui relève de la compétence des autorités communales conformément à la loi et à la règle du parallélisme des formes.
- Pour toutes ces raisons, les servitudes telles qu'envisagées par les auteurs du projet de loi ne sauraient recevoir l'aval du SYVICOL. Le raisonnement à leur base pourrait néanmoins être utilisé pour dégager une autre piste, consistant à déplacer l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements au niveau du classement du terrain dans le PAG, en l'érigeant en une condition de ce classement. Ainsi, le classement favorable dans une zone constructible ne serait que provisoire (par exemple via une levée provisoire de la servitude *non aedificandi*), conférant au propriétaire du terrain un droit de construire pour une période limitée définie par le PAG. Le non-usage de ce droit dans le délai imparti entraînerait sa déchéance et le classement provisoire prendrait automatiquement fin, le fonds retrouvant son classement initial sans changement de statut et donc sans indemnité. Le propriétaire perdrait ainsi la chance de valoriser son terrain qui lui avait été offerte pour une durée limitée, cette perte résultant de sa propre inaction. Au contraire, s'il a fait preuve de célérité et qu'il a fait usage de son droit de construire, le classement provisoire deviendrait définitif à l'achèvement de la construction.
- Le SYVICOL salue la volonté des auteurs du projet de loi de légiférer pour introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une procédure allégée de modification ponctuelle du plan d'aménagement général. Néanmoins, il regrette que l'ouverture d'une telle procédure soit strictement verrouillée par la nouvelle définition du caractère « ponctuel », par référence à l'interprétation jurisprudentielle de l'étendue du pouvoir de tutelle spéciale d'approbation du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'approbation du PAG. A contrario, le texte exclu d'office certains cas d'ouverture de la procédure de modification ponctuelle sans que cela ne soit justifié.
- Le SYVICOL propose de reprendre et d'adapter la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, de sorte que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement

général sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement général initial ».

- De même, il ne peut marquer son accord avec la procédure 'allégée' prévue au futur article 18bis, qui témoigne d'une lourdeur administrative rendant la procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement général dénuée d'intérêt. Le SYVICOL fait observer que l'envergure de la procédure de modification ponctuelle est à mettre en rapport avec sa portée : la commune ne peut avoir recours à cette procédure que de manière exceptionnelle pour des changements mineurs, la règle étant celle d'une modification du plan d'aménagement général selon la procédure prévue pour l'adoption du plan d'aménagement général.
- Dès lors, le SYVICOL est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer une étude préparatoire, de sorte que le collège des bourgmestre et échevins peut immédiatement lancer la procédure d'enquête publique. Le SYVICOL s'oppose également au pouvoir de contrôle supplémentaire instauré au profit de l'autorité de tutelle, qui heurte le principe de l'autonomie communale garanti par la Charte européenne de l'autonomie locale et par l'article 107 de la Constitution. Il plaide pour une tutelle d'approbation classique portant sur le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18bis, paragraphe 5.
- Le SYVICOL demande à voir rétablir à l'article 11, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 le délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis sur le projet de plan d'aménagement général.
- En ce qui concerne le nouveau Titre 6 relatif aux « mesures d'exécution des plans d'aménagement », le SYVICOL renvoie à son avis du 13 novembre 2017 qui conserve toute sa pertinence. Il insiste cependant sur le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens. Etant donné que la loi prévoit que la commune entame la procédure d'expropriation à son propre profit sur base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations, l'utilité publique à la base de la procédure d'expropriation pourra être aisément vérifiée par les juges. De plus, il arrive très souvent que dans le cadre des discussions entre le pouvoir expropriant et le propriétaire, un terrain d'entente soit trouvé rendant la procédure d'expropriation superflue.
- Les nouveaux articles 108quinquies et 108sexies introduisant des dispositions transitoires pour les projets d'aménagements généraux et les PAP NQ soulèvent également des difficultés. Si le projet de loi prévoit que l'article 9bis ne s'applique pas aux communes qui n'ont pas encore refondu leur PAG conformément à la loi du 19 juillet 2004, respectivement à celles dont la refonte du PAG est en cours de procédure, d'autres articles

devraient également être visés notamment l'article 1^{er} (concept de mise en œuvre) et les articles 9ter à 9nonies. En ce qui concerne l'article 108sexies, le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier leurs intentions alors que cet article est en contradiction avec l'article 10, point 3, du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement instaurant un article 108quinquies.

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 – Articles 1 à 4 nouveaux du projet de loi

Article 1^{er} nouveau

Cet article a pour objet de modifier l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en introduisant, au niveau de l'étude préparatoire du plan d'aménagement général (ci-après PAG), un concept de mise en œuvre.

Ce concept de mise en œuvre est plus précisément défini par le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire, qui crée une nouvelle section 3 intitulée « concept de mise en œuvre ».

Du point de vue de la forme, le SYVICOL se demande si, à la suite de l'ajout d'une nouvelle section 3, une nouvelle numérotation du groupement suivant ne serait pas nécessaire, de telle sorte que l'actuelle « section 3 – schéma directeur. » deviendrait la section 4 du chapitre 2. Les schémas directeurs étant le dernier élément composant l'étude préparatoire selon les termes de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, il n'est certainement pas dans l'intention des auteurs de les supprimer dans le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

Sur le fond, le SYVICOL observe que le concept de mise en œuvre est, selon l'article 8, point 5, du règlement grand-ducal précité, un des éléments obligatoires du schéma directeur, à côté du concept de développement urbain, du concept de mobilité et d'infrastructures techniques, et du concept paysager et écologique. Rappelons que le schéma directeur a pour vocation de fixer les options de développement des fonds couvrant les différentes zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier 'nouveau quartier' (articles 6 et 7 du règlement grand-ducal précité). Les schémas directeurs sont ainsi le pendant opérationnel du concept de développement, qu'ils précisent et complètent.

Le guide d'application de l'étude préparatoire du projet d'aménagement général, publié en 2018 par le ministère de l'Intérieur, présente le concept de mise en œuvre comme suit :

1. Programme de réalisation du projet

- Préciser les démarches administratives à effectuer pendant la réalisation du projet, et renseigner sur les autorisations individuelles requises.
- Renseigner également sur les principales étapes de réalisation du projet (p. ex. dépollution du sol, renaturation d'un cours d'eau, réalisation d'un nouveau collecteur des eaux usées, réalisation de la voirie, ...).
- Renseigner sur les études environnementales qui nécessitent d'être effectuées.

2. Analyse de la faisabilité

- Décrire les principales contraintes et mesures à prévoir en vue de la réalisation du projet (p. ex. nombre important de propriétaires, zone inondable, contraintes géologiques, pollution du sol, protection des ressources en eaux souterraines).

3. Phasage de développement

- Illustrer et argumenter brièvement le phasage.
- Renseigner sur les mesures urbanistiques à effectuer en amont et/ou à l'extérieur de la délimitation du PAP qui s'avèrent indispensables pour la réalisation du projet (p. ex. mesures destinées à assurer la permanence de la fonctionnalité écologique (mesures dites CEF), augmentation des capacités des réseaux d'assainissement, dépollution du sol, déplacement d'une ligne à haute tension).

Tableau de la page 7 de l'avis AV21-AV21-03-PL7139 Avis complémentaire amendements Baulandvertrag

Le concept de mise en œuvre, tel que figurant à l'article 8, point 5, du règlement grand-ducal précité, détermine donc bien le phasage de développement des zones destinées à être urbanisées et soumises à l'élaboration d'un PAP 'nouveau quartier', tout comme la modification projetée par le nouvel article 6 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Or, si les auteurs du projet de règlement grand-ducal ont choisi de supprimer le point 6 de l'article 4 relatif aux éléments constitutifs du concept de développement, et plus précisément au phasage de développement urbain dans le cadre du concept de développement urbain, ils ont laissé subsister l'article 8, point 5, du règlement grand-ducal précité. S'agit-il d'un oubli ?

D'autre part, puisque le concept de mise en œuvre « détermine le phasage de développement pour les fonds destinés à être urbanisés », le SYVICOL s'interroge quant à l'intention des auteurs de l'ériger en une composante autonome de l'étude préparatoire, au lieu de définir et de préciser le contenu du concept de mise en œuvre selon les nouveaux articles 6 à 8 du projet de règlement grand-ducal précité.

En ce qui concerne la définition du concept de mise en œuvre retenue par l'article 6 du projet de règlement grand-ducal, le SYVICOL note qu'il s'applique aux « fonds destinés à être urbanisés ». Cette terminologie n'est employée qu'à l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune relatif à la zone d'urbanisation prioritaire, alors que l'article 2 du même règlement ne distingue que les deux catégories de base que sont les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (parmi lesquelles les zones d'habitation – article 8 – et les zones mixtes – article 9) et les zones destinées à rester libres.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le champ d'application du texte vise à la fois les fonds classés dans une zone non dédiée prioritairement à l'habitation, mais dont le reclassement dans une zone destinée à être urbanisée dédiée principalement à l'habitation est envisagé, ainsi que les fonds qui sont situés dans une zone urbanisée dédiée principalement à l'habitation, mais qui sont restés vierges de toute construction. Le SYVICOL propose, pour éviter toute confusion quant aux fonds ou aux zones concernés, de préciser et d'adapter la terminologie en conséquence. Il recommande par ailleurs d'employer une terminologie uniformisée et de se référer à des concepts clairement définis par la loi et ses règlements, plutôt que des formulations du type « zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation » ou « zone dédiée prioritairement à l'habitation » ou encore « zones destinées prioritairement à l'habitation »¹.

La même remarque vaut pour les fonds visés à l'article 6, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal, à savoir les « zones d'habitations et les zones mixtes concernées ». S'il s'agit des zones concernées par une servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation ou une servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements, il serait bon de le préciser.

Le SYVICOL souhaite également faire quelques observations par rapport aux articles 7 et 8 du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire.

L'article 7 prévoit ainsi que dans le cadre de l'élaboration du concept de mise en œuvre, les autorités communales devront « procéder à une enquête menée auprès des propriétaires concernés afin de déceler dans la mesure du possible leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette démarche doit, selon les auteurs du projet de loi, porter davantage l'attention des autorités communales sur la réalité foncière de la commune en tenant

compte des intentions des propriétaires afin de personnaliser les délais de viabilisation respectivement de construction des terrains concernés, en vue de faciliter l'exécution ultérieure des PAP.

Si le SYVICOL est d'avis que ces principes doivent de toute évidence guider les autorités communales dans la préparation de leur PAG, il craint néanmoins que cette opération ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré.

En effet, le texte impose aux autorités communales de « procéder à une enquête auprès des propriétaires concernés ». Selon les auteurs, cette procédure n'est pas encadrée de manière rigide et exhaustive par la loi afin de laisser aux autorités communales une certaine marge de manœuvre dans la conduite de cette opération. Néanmoins, le terme « enquête » peut être facilement assimilé à la procédure d'enquête publique, ce qui ne correspond pas à la volonté des auteurs du texte. De même, le SYVICOL observe que l'identification et la prise de contact avec les différents propriétaires ou leurs ayant-droits risque de s'avérer particulièrement fastidieuse pour les communes. Il importe dès lors de souligner le fait qu'il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat, ce d'autant plus que d'après l'article 8 relatif au contenu du concept de mise en œuvre, les résultats de l'enquête font partie intégrante dudit concept.

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger cet article comme suit : « En vue de cadrer utilement le phasage de développement des fonds destinés à être urbanisés visés à l'article 6, la commune contacte, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés afin qu'ils lui fassent connaître leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette formulation laisse le choix aux autorités communales du moyen de contacter ces propriétaires, tout en soulignant le fait qu'« à l'impossible nul n'est tenu ».

Il ressort par ailleurs clairement du texte que l'avis des propriétaires qui répondront à la commune ne peut être contraignant et ne vaut qu'à titre indicatif. En effet, celui-ci ne constitue qu'un élément dans la prise de décision finale des autorités communales conformément aux articles 9^{ter} et 9^{quater}, point 2, alinéa 3. D'après ces articles, le délai « tient compte de l'envergure des travaux, des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire, le cas échéant, de l'enquête menée auprès des propriétaires à l'occasion de l'élaboration du projet d'aménagement général par le collège des bourgmestre et échevins, ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné. »

Il convient également de préciser qu'en droit administratif, l'étude préparatoire constitue un acte préparatoire à un acte administratif à caractère réglementaire² qui échappe dès lors au champ d'application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. C'est donc dans le cadre de l'examen d'un éventuel recours contre la délibération du conseil communal portant adoption du PAG que le juge administratif sera amené à apprécier l'existence et la légalité des motifs à la base de l'acte attaqué, devant avoir existé au moment où ils ont été pris³. La motivation de la décision finale des autorités communales concernant le délai de viabilisation respectivement de construction devra donc ressortir à suffisance du dossier administratif de l'étude préparatoire.

D'autre part, si, comme le notent les auteurs du projet de loi, une augmentation annuelle de quelque 6% du prix du foncier constructible incite les propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation différée en fonction des fluctuations du marché immobilier, ces derniers auront tout intérêt à exploiter au maximum la fenêtre de 12 années respectivement de 4 années qui leur est ouverte, ainsi qu'à voir retarder au maximum le risque de

s'exposer à un éventuel reclassement. Il faut néanmoins espérer que tel ne sera pas le cas en pratique, et que les propriétaires collaboreront avec les autorités communales en vue de mobiliser leur bien.

Enfin, en ce qui concerne le contenu de l'article 8, le SYVICOL préconise de remplacer la notion d'« illustration » par celle de « plan », plus adaptée au langage architectural.

Article 2 nouveau

Cet article introduit une modification de l'article 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, afin de permettre au collège des bourgmestre et échevins de lancer une modification ponctuelle du plan d'aménagement général, dont la procédure décrite au futur article 18^{bis} de la loi précitée sera plus amplement analysée lors de l'examen de l'article 4 du projet de loi.

Sur le principe, le SYVICOL est largement favorable à une telle disposition qui répond à une demande des communes en matière de simplification administrative qu'il a récemment eu l'occasion de rappeler⁴. En effet, la procédure d'adoption du PAG, qui s'applique quelle que soit la modification envisagée, est extrêmement lourde et coûteuse en temps et en ressources.

Tandis que d'autres instruments de l'aménagement du territoire, étatiques⁵ et communaux⁶, peuvent faire l'objet d'une procédure de modification ponctuelle, seul le PAG échappe encore à cette possibilité. Le SYVICOL constate que les cas d'ouverture de la procédure de modification ponctuelle sont strictement encadrés par les alinéas 2 et 3 du texte, qui définissent les modifications qualifiées de « ponctuelles », respectivement celles qui ne sont pas à considérer comme telles.

Selon le dictionnaire de l'Académie française, l'adjectif ponctuel se définit comme « limité à un ou à quelques points, éléments ou objectifs précis », à l'inverse donc de ce qui est global.

La modification « ponctuelle », donc, semble pourtant difficile à appréhender si on considère qu'elle fait l'objet d'une définition qui n'est jamais la même selon les instruments précités, sauf pour les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol. Le présent projet de loi n'y fait pas exception, et il innove en ce qu'il définit la modification ponctuelle du PAG comme celle qui a « pour objet l'adaptation du plan d'aménagement général sur un ou plusieurs fonds précis sans mettre en cause la logique intrinsèque du plan, la systématique des options opérées et la cohérence du système global instauré ».

Comme l'indiquent les auteurs au commentaire des articles, cette définition est inspirée d'un arrêt de la Cour administrative du 9 octobre 2014, n°33257 du rôle, qui a circonscrit l'étendue du pouvoir de tutelle spéciale d'approbation dont dispose le ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'approbation du PAG. La Cour avait ainsi retenu que « le ministre est appelé à résorber la réclamation portée devant lui (...) en tenant compte de la logique intrinsèque du plan, de la différenciation des optiques urbanistiques épousées par la commune, de la systématique des options opérées et de la cohérence surtout du système global instauré ».

Cet arrêt a partant été rendu dans une affaire où les juges ont cadré le pouvoir de réformation du ministre en matière d'approbation de PAG, n'ayant donc rien à voir avec la notion de « ponctuel ». Il est intéressant de noter que le même ministre, appelé à vérifier la conformité du projet de modification ponctuelle du PAG aux dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et à ses règlements d'exécution dans le cadre de la procédure qui s'en suit, serait donc lui-même amené à apprécier si le projet élaboré par le collège des bourgmestre et échevins présente un caractère ponctuel en interprétant son propre pouvoir d'appréciation.

Pour le SYVICOL, il importe avant tout d'éviter que les responsables communaux ne mettent en route une procédure de modification ponctuelle du PAG, qui n'aboutira pas au motif que ladite modification ne peut pas être considérée comme ponctuelle et partant ne serait pas conforme à l'article 8 sous examen.

Il est dès lors fondamental que cette définition respecte l'exigence de précision liée à la nécessité de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique. Le collège des bourgmestre et échevins doit être en mesure de vérifier si la modification ponctuelle envisagée est conforme à la lettre de l'article 8, sans avoir à se livrer à une interprétation du texte, ce d'autant plus que la procédure de modification ponctuelle elle-même n'est pas exempte de critique comme on le verra ci-après.

De plus, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont choisi l'expression « sur un ou plusieurs fonds précis » plutôt que « sur un ou plusieurs points précis ». Le PAG est, selon les termes de l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, « un ensemble de prescription graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol ». Le PAG fait donc essentiellement référence à des zones recouvrant tous les immeubles par nature (fonds de terre ou bâtiments) situés dans celles-ci. Les auteurs ont-ils voulu par ce biais limiter la possibilité d'une modification ponctuelle à la seule partie graphique du PAG ?

Il s'y ajoute que selon le commentaire des articles, « lors de l'appréciation du caractère ponctuel de la modification projetée il y a également lieu de considérer l'envergure du projet de modification par rapport à l'envergure de la localité censée l'accueillir. Il y a à cet égard lieu de veiller à prendre en considération l'envergure des travaux de viabilisation à réaliser notamment ». A quelle disposition se rapporte cette argumentation ?

Par ailleurs, l'article 8, alinéa 4, vise trois situations différentes qui ne sont « pas considérées comme des modifications ponctuelles ». Puisqu'il s'agit d'exclure certains cas de figure sans rapport avec la définition du terme « ponctuel », le SYVICOL suggère de commencer la phrase comme suit : « Une modification ponctuelle ne peut pas concerner (...) ».

Ainsi, sont tout d'abord exclues les modifications qui ont pour objet de délimiter la zone verte.

Le SYVICOL s'oppose à cette exclusion d'office, qui serait motivée selon les auteurs par le fait que l'intervention de l'autorité de tutelle spéciale en matière d'environnement et de protection de la nature et des ressources naturelles n'est pas prévue dans la nouvelle procédure allégée de modification d'un PAG. Le SYVICOL tient à relever que la compétence du ministre ayant l'environnement dans ses attributions se place dans le cadre de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il s'agit d'une compétence concurrente relevant de la tutelle étatique qui pourrait tout à fait s'exercer parallèlement à celle du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la nouvelle procédure prévue à l'article 18^{bis} de la loi, comme cela est d'ailleurs le cas dans la procédure classique. Il s'entend bien évidemment que la modification qui a pour objet de délimiter la zone verte devra pouvoir être qualifiée de ponctuelle au sens de l'alinéa 3 de cet article.

Deuxièmement, ne sont pas considérées comme ponctuelles les modifications « qui ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol ». Le terme « substantiellement » est problématique, dans la mesure où il n'a pas de portée normative certaine et est sujet à interprétation.

Est substantiel, ce qui est « essentiel, par opposition à secondaire, accessoire »⁷. Dès lors, qu'est-ce qui est substantiel et qu'est-ce

¹ A noter dans ce contexte que le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes parle lui de « zones dédiées prioritairement au logement » qui, selon le commentaire de l'article 12, point 2, du projet de loi désigne les zones d'habitation et les zones mixtes telles que définies par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune

² Pasicrisie administrative 2020, n° 36 et suivants : « Une jurisprudence constante décide que les projets d'aménagement constituent des actes réglementaires dans la mesure où ils ont pour objet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement et le régime des constructions à élever. »

³ Cour adm. 23 février 2006, n° 20173C du rôle : « les actes administratifs à caractère réglementaire doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité. Ces motifs doivent être retraçables, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi. »

⁴ Voir l'avis du SYVICOL au sujet du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes

⁵ L'article 7 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire prévoit une procédure de modification ponctuelle du programme directeur d'aménagement du territoire ; Les articles 13 et 19 de la même loi prévoient une modification ponctuelle des plans directeurs sectoriels, respectivement des plans d'occupation du sol

⁶ L'article 26, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit une procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement particulier

⁷ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, Edition 2005

qui ne l'est pas ? Etant donné que par définition, toute modification du PAG affecte le mode et le degré d'utilisation du sol, le SYVICOL est d'avis que cette hypothèse est déjà couverte par l'alinéa 1^{er} dans la mesure où selon cette définition, une modification qui serait « substantielle » ne peut, d'office, pas être qualifiée de ponctuelle.

La dernière hypothèse visée est celle où les modifications « sont susceptibles de contrevenir aux objectifs énoncés à l'article 2 et à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 18 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. » Il y a lieu de corriger une erreur matérielle dans la mesure où ce sont les articles 1^{er} et 2 de la loi modifiée du 17 avril 2018 qui sont visés.

Sur le fond, cette précision surprend dans la mesure où par sa nature même, aucun PAG ne saurait être contraire à un plan directeur sectoriel (ci-après PDS) ou à un plan d'occupation du sol (ci-après POS) déclaré obligatoire par règlement grand-ducal, ces derniers s'imposant dans la hiérarchie des normes aux règlements communaux, peu importe qu'il fasse l'objet d'une modification ponctuelle ou non. Cette obligation générale de conformité des PAG aux instruments de la politique d'aménagement du territoire résulte notamment de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004, de l'article 18 de cette même loi ainsi que des articles 20 et 21 de la loi modifiée du 17 avril 2018. Il faut néanmoins rappeler que le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT) constitue, parmi les instruments visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 17 avril 2018, un cas à part puisque, selon l'analyse du gouvernement, le PDAT n'est pas contraignant de sorte qu'il n'y a pas d'obligation de conformité et de compatibilité du PAG aux orientations du PDAT.

Dès lors et de la même manière qu'un projet de modification du PAG ne peut être contraire à un PDS ou à un POS, un projet de modification ponctuelle du PAG ne saurait *a fortiori* y « contrevenir ».

A l'inverse, le SYVICOL soulève la question des PAG qui devront être adaptés après l'entrée en vigueur des plans directeurs sectoriels, qui est imminente. Ces adaptations pourront-elles faire l'objet de la nouvelle procédure de modification ponctuelle ?

A ce sujet, il convient de rappeler feu l'article 18*bis* introduit par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, modifié par la loi Omnibus du 3 mars 2017 et supprimé dans la foulée par la loi du 17 avril 2018 précitée, qui prévoyait déjà une procédure d'adoption allégée pour les PAG afin de les mettre en concordance avec les plans directeurs sectoriels.

Cette problématique de l'alignement obligatoire des plans d'aménagement général des communes aux PDS et aux POS découlant des articles 20, paragraphe 2, et 21, paragraphe 2, de loi modifiée du 17 avril 2018 et de la modification de plein droit des parties concernées des PAG ou PAP, qui avait bien été relevée par le Conseil d'Etat dans ses avis⁸ par rapport au projet de loi concernant l'aménagement du territoire, suscite d'ailleurs de nombreuses interrogations de la part du SYVICOL, eu égard également à l'obligation du collègue des bourgmestre et échevins de produire une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général de la commune. Il est d'avis qu'au moins en ce qui concerne les prescriptions visées à l'article 20, paragraphe 3, de la prédite loi qui devront faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG, la procédure de modification ponctuelle devrait pouvoir être applicable, dans la mesure où il s'agit de transcrire tel quel dans les PAG des dispositions imposées par la loi et les PDS.

Dès lors et s'il salue le principe de l'introduction d'une procédure de modification ponctuelle du PAG dans la loi modifiée du 19 juillet 2004, le SYVICOL ne peut marquer son accord avec le texte actuel de l'article 8 du projet de loi, pour les motifs énoncés ci-dessus.

Il ne peut que s'étonner de l'extrême précaution avec laquelle les auteurs ont strictement encadré la possibilité pour les autorités communales de recourir à une procédure de modification ponctuelle du PAG s'il s'agit uniquement de corriger des « erreurs ou incohérences de moindre envergure » respectivement d'adapter un délai de viabilisation ou de construction de logements, ce qui est à mettre en parallèle avec le projet de loi n°7648⁹ qui prévoit la possibilité pour un PAP de déroger au PAG.

Le SYVICOL propose de reprendre la définition de la modification ponctuelle d'un PAP figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, c'est-à-dire que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement particulier sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement particulier initial ». La procédure de modification ponctuelle d'un PAP a été créée par la loi Omnibus du 3 mars 2017 et à la connaissance du SYVICOL, n'a pas donné lieu à un contentieux sur l'interprétation de la définition précitée. Cette définition, adaptée à la modification ponctuelle du PAG à l'article 8, lui paraît d'autant plus appropriée que la procédure de modification ponctuelle du PAG telle que prévue à l'article 4 du projet de loi sous examen présente des garanties suffisantes préservant les droits des propriétaires et des autres personnes intéressées.

Article 3 nouveau

Cet article a pour objet de modifier l'article 9 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 pour y ajouter les articles 9*bis* à 9*nonies*, qui sont relatifs aux nouvelles servitudes administratives de viabilisation et de construction de logements et qui remplacent le contrat d'aménagement.

Article 9*bis*

Cet article crée la base légale conférant aux autorités communales la compétence de créer de nouvelles servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements limitant le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps, et de définir les zones de servitudes superposées « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL) en résultant dans le PAG.

Le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit ainsi que « le plan d'aménagement général peut désigner des servitudes comportant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements. Ces servitudes ont pour effet de limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps conformément au concept de mise en œuvre, tel que prévu à l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4. »

A titre liminaire, il convient de confronter la modification de la loi projetée à la Constitution¹⁰ ainsi qu'au premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950¹¹.

Ce texte consacre ainsi le droit à un Etat de réglementer la propriété et d'en restreindre l'usage dans l'intérêt général. De même, conformément à l'article 107 de la Constitution, le pouvoir central peut charger les autorités communales de la mission de réglementer, en vertu de leur pouvoir réglementaire propre, certaines matières d'intérêt communal, dans les limites qu'elle détermine. C'est précisément ce que le législateur a fait par le biais de la loi du 19 juillet 2004, en permettant aux autorités communales de définir elles-mêmes, par voie réglementaire, un ensemble de règles, servitudes et limitations administratives apportées au mode d'utilisation des sols via le PAG, poursuivant comme finalité l'intérêt général.

Comme l'indique les auteurs du projet de loi, le nouvel article 9*bis* introduit dans cette loi un nouveau type de servitude, dite servi-

tude *faciendo*, qui comporte à charge du propriétaire une obligation de faire. Ce faisant, les servitudes CTV et CTL affectent l'un des trois attributs du droit de propriété, l'usus, qui est le droit du propriétaire de se servir de la chose et *contrario* celui de ne pas s'en servir. Cependant, lesdites servitudes ne privent pas le propriétaire de son bien, mais au contraire elles l'incitent à faire usage de celui-ci et à le mettre en valeur, pendant une période déterminée, ce dernier devant par ailleurs se conformer aux prescriptions applicables sur ce fonds dans la réalisation du projet immobilier.

De même, de l'avis du SYVICOL, elles sont conciliables avec l'équilibre à respecter entre l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, dans la mesure où elles sont motivées par le souci d'atteindre les objectifs établis à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, aux termes duquel « les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal » et plus précisément une utilisation rationnelle du sol et de l'espace (a), un développement harmonieux des structures urbaines et rurales (b) et le développement d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités (d).

Le SYVICOL estime toutefois qu'il serait utile de compléter le texte de l'article 9*bis*, paragraphe 1^{er}, par une référence aux objectifs d'intérêt général poursuivis par l'article 2 de la loi et qui doivent guider les autorités communales lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement.

Dans ce contexte, se pose la question de l'application du droit à une indemnisation posé par l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, tel que modifié par la loi Omnibus du 3 mars 2017 à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013¹² qui avait déclaré l'ancien article 22 contraire à l'article 16 de la Constitution, à ces nouvelles servitudes. Cet article prévoit que « le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui les a créées ».

Or, il ressort de l'analyse précédente que ces zones superposées n'entraînent pas « un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels¹³ ». En effet, les servitudes CTV et CTL portant sur des terrains reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation constituent un accessoire en termes de charge et de diminution de valeur par rapport au fait de rendre le terrain constructible et de lui conférer une augmentation de valeur significative. Dès lors, on ne saurait raisonnablement soutenir qu'il y a atteinte aux dispositions de l'article 16 de la Constitution en ce que le reclassement opéré, grâce à la servitude imposée, sera largement favorable aux propriétaires. Ce raisonnement vaut par analogie pour les servitudes CTV et CTL relatives à des terrains dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG. Finalement, la question de l'équivalence à une expropriation ne devrait pas non plus se poser dans le dernier cas de figure, à savoir que la servitude s'applique à un fonds déjà classé en zone dédiée prioritairement à l'habitation et soumis à l'élaboration d'un PAP NQ, étant donné que globalement, la construction du terrain imposée par la servitude aura pour effet de valoriser la propriété immobilière en augmentant de façon certaine sa valeur financière.

Partant, les limitations au droit de propriété apportées par les servitudes CTV et CTL ne peuvent pas, de l'avis du SYVICOL, être qualifiées d'équivalente à une expropriation et elles ne peuvent donc ouvrir aucun droit à indemnité au bénéfice des propriétaires des fonds grevés.

En ce qui concerne le contenu des servitudes, la loi renvoie aux articles 29*bis* et 29*ter* du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. S'agissant d'une matière réservée par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les

finis, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc¹⁴. Les articles 2, 9*bis*, 9*ter* et 9*quater* de la loi pris ensemble déterminent les fins, les conditions et les modalités de ces servitudes, et forment ainsi la base légale aux articles 29*bis* et 29*ter* du projet de règlement grand-ducal. Le cas échéant, il conviendrait de préciser dans le texte de l'article 9*bis*, que ces servitudes sont « destinées à promouvoir l'accélération de la viabilisation des fonds concernés » respectivement « destinées à promouvoir l'accélération de la réalisation de logements ».

Le SYVICOL note par ailleurs au passage que les deux articles prévoient bien que ces servitudes sont des « zones superposées ». Par définition, une zone superposée est une zone qui se superpose à une autre zone de base du PAG. Dès lors, les conséquences qu'en tirent les auteurs au niveau de l'assiette de la servitude et de ses effets surprennent.

D'autre part, le SYVICOL estime qu'il n'est pas opportun d'énumérer à l'article 29*ter*, alinéa 2, « des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux, des logements situés dans les structures médicales et paramédicales et des logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale », le commentaire des articles y ajoutant des centres d'accueil pour femmes en détresse. D'autres structures d'hébergement – logements pour étudiants, résidences pour personnes âgées, logements intergénérationnels, foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers, etc - poursuivent cette finalité d'intérêt général.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs pourquoi les auteurs n'ont pas fait le choix de reclasser le fonds concerné en zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] selon l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui se définit comme suit : « Les zones de bâtiments et d'équipements publics sont réservées aux constructions et aménagements d'utilité publique et sont destinées à satisfaire des besoins collectifs. Seuls des logements de service ainsi que les logements situés dans les structures médicales ou paramédicales, les maisons de retraite, les internats, les logements pour étudiants, les logements locatifs sociaux et les logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale y sont admis. »

L'article 3 du projet de règlement grand-ducal qui modifie l'annexe I du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune en le complétant par deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' ». Sur l'illustration de cette légende, on constate que la date butoir devrait figurer sous la mention CTV/CTL. Selon les auteurs, « il a été opté pour l'indication des dates butoir des zones de servitude sur la partie graphique du PAG pour des raisons de transparence et de sécurité juridique ». Si cette intention est louable, le SYVICOL observe que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation : en effet, le point de départ des délais de viabilisation et de construction est fixé au jour de l'entrée en vigueur du PAG conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Or, cette date n'est pas encore connue au moment du calcul du délai de viabilisation ou de construction respectivement du vote du conseil communal visé à l'article 14, alinéa 1^{er}, puisqu'elle dépend de la date d'approbation ultérieure par le ministre. De même, l'article 9*septies* prévoit que les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent être suspendus, de sorte que l'indication figurant au PAG serait erronée et pourrait précisément être source d'insécurité juridique. Le SYVICOL demande partant à voir supprimer l'indication des dates butoir dans la partie graphique du PAG. Les délais de viabilisation (8 – 10 – 12 ans ou plus) et de construction de logements fixés par les autorités communales seraient indiqués dans la partie écrite du PAG, et le cas échéant, il appartiendra aux intéressés de se renseigner auprès de la commune sur la situation du terrain et sur la date de l'écoulement du délai de viabilisation ou de construction.

⁸ Conseil d'Etat, avis n° 50.683 du 18 novembre 2014 ; Conseil d'Etat, avis n°51.935 du 13 juin 2017

⁹ Article 10, paragraphe 8, du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes

¹⁰ Article 16 : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité dans les cas et de la manière établie par la loi »

¹¹ Article 1^{er}, paragraphe 2 : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes »

¹² Cour constitutionnelle, arrêt n°100/13 du 4 octobre 2013

¹³ Voir note 12

¹⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n°108/13 du 29 novembre 2013

Pour le surplus, il est renvoyé aux observations communes au sujet des servitudes CTV et CTL prévues aux articles 9^{ter} et 9^{quater} du projet de loi ci-dessous.

Remarques préliminaires relatives aux articles 9^{ter} et 9^{quater}

Si le SYVICOL salue le mérite des auteurs de proposer une solution innovante, il doit cependant faire remarquer que celle-ci se heurte à plusieurs considérations juridiques au niveau des effets des CTVL, respectivement de leur sanction.

Dans une vue globale des choses, si, comme exposé ci-dessus, les servitudes CTVL ne devraient pas ouvrir de droit à indemnité, en revanche, tel n'est pas le cas du changement de statut de ces fonds dans le PAG (reclassement de la zone destinée à rester libre vers une zone dédiée prioritairement à l'habitation, puis reclassement vers la zone destinée à rester libre ; levée de l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement, puis reclassement en zone agricole). Ainsi, les fonds grevés par une zone superposée CTV bénéficient d'un certain classement dans le PAG, qui n'est ni provisoire, ni suspendu à un certain délai, seule la servitude l'est. Or, le fait de rendre inconstructible un terrain qui était auparavant classé dans une zone constructible oblige l'auteur de la (nouvelle) servitude *non aedificandi* à indemnisation, et ce même si le reclassement du terrain de la zone verte vers la zone constructible a été uniquement rendu possible à travers la servitude CTVL. Une action en indemnisation est ainsi ouverte au propriétaire pour le préjudice subi, sur base de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004¹⁵.

Indépendamment de la question de savoir comment le juge judiciaire appréciera les résultats de l'enquête respectivement fera la balance entre les servitudes imposées et l'utilité publique, ce simple fait enlève, de l'avis du SYVICOL, toute utilité à la servitude CTV : non seulement, elle risque de ne pas atteindre le but recherché, à savoir la construction de logements, mais en plus l'administration communale se retrouverait obligée à indemniser le propriétaire concerné qui n'a pas viabilisé ou construit son terrain! Dès lors, la pression mise sur le secteur privé en vue d'une augmentation de l'offre de logements serait toute relative.

La même argumentation vaut, dans une moindre mesure, pour la servitude CTL alors que même à supposer qu'elle aboutisse à des constructions répondant à une mission d'intérêt général, son efficacité est diminuée par le fait que les autorités communales risquent de devoir indemniser la perte d'une chance respectivement la perte de valeur du terrain. Cet effet est d'autant plus indésirable que la commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre : contrairement aux servitudes classiques dont l'appréciation de l'opportunité appartient aux autorités communales, les servitudes CTVL sont imposées par la loi du seul fait du classement par le PAG.

En conséquence, les servitudes telles qu'envisagées ne sauraient recevoir l'aval du SYVICOL. Celui-ci s'interroge d'ailleurs sur la plus-value de ces servitudes CTVL par rapport à la servitude « zones d'urbanisation prioritaire » prévue à l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune.

Pour neutraliser cet effet indésirable de la servitude CTV, le SYVICOL propose de déplacer l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logement au niveau du classement du terrain dans le PAG, en l'érigeant en une condition de ce classement. Ainsi, le classement favorable dans une zone constructible ne serait que provisoire, conférant au propriétaire du terrain un droit de construire mais pour une période limitée définie par le PAG. Le non-usage de ce droit dans le délai imparti entraînerait sa déchéance et le classement provisoire prendrait fin, le fonds se trouvant dans la situation initiale, sans changement de statut et donc sans droit à indemnité. Le propriétaire perdrait ainsi la chance de valoriser son terrain qui lui avait été offerte pour une durée limitée, de par son inaction et donc uniquement de son propre fait. Au contraire, s'il avait fait usage de son droit de construire,

le classement provisoire deviendrait définitif à l'achèvement de la construction. A noter que, le cas échéant, une levée provisoire de la servitude *non aedificandi* produirait le même effet.

Le SYVICOL est cependant conscient que cette solution n'est pas applicable aux fonds déjà viabilisés mais non construits – autrement dit les « Baulücken » - qui constituent des enclaves dans le tissu urbain et qui sont par définition des terrains nus constructibles. Il est d'avis que l'obligation de construire telle que prévue par les articles 104 et 105 actuels de la loi du 19 juillet 2004 constitue un instrument efficace entre les mains des autorités communales et qu'elle pourrait même être renforcée, au lieu d'être affaiblie. A ce sujet, le SYVICOL renvoie à ce sujet à ses remarques contenues dans son avis du 13 novembre 2017.

Le SYVICOL ajoute que le Code de l'urbanisme français, qui permet la réservation, dans les zones urbaines et à urbaniser, d'emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit¹⁶ assorti d'un droit de délaissement¹⁷ au profit des propriétaires concernés, constitue une piste intéressante qui mérite d'être explorée. L'achat du terrain par un promoteur public, respectivement le droit d'emptyeuse ou le droit de superficie, permettrait ainsi de réaliser de manière certaine la construction de logements locatifs sociaux répondant à une mission d'intérêt général.

Enfin, ces terrains pourraient aussi faire l'objet d'un droit de préemption en élargissant l'assiette de celui-ci à des terrains nus sis en zone urbanisée clairement définis dans le PAG qui feraient l'objet d'une stratégie de développement, ce qui faciliterait également l'exercice ultérieur du droit de préemption.

Deuxièmement, le SYVICOL s'interroge sur les effets attachés par les auteurs du projet de loi à ces servitudes. Il est d'avis qu'ils font fausse route en ce qu'ils prévoient que les servitudes CTVL sortent leurs effets au moment de l'expiration du délai qu'elles ont institué. En réalité, les zones superposées « créneau temporaire de viabilisation » et « créneau temporaire de construction de logements », qui ont un caractère temporaire et limité dans le temps, sortent leurs effets dès l'entrée en vigueur du PAG et jusqu'à l'écoulement du délai qu'elles ont institué, respectivement, elles s'éteignent lorsque le but poursuivi par la servitude est atteint. L'obligation de faire – viabiliser ou construire le terrain dans un délai déterminé – découlant de ces servitudes s'impose donc dès l'entrée en vigueur du PAG (article 29^{bis} et 29^{ter}, alinéa 1^{er}) et pendant tout le délai de viabilisation respectivement de construction. Retenir le contraire reviendrait à vider ces servitudes de leur contenu.

Que se passe t'il à l'issue du délai de viabilisation respectivement de construction, en cas de non-usage ?

Classiquement, le contrôle des servitudes d'utilité publique s'opère lors de la délivrance des autorisations de construire, leur non-respect étant sanctionné par un refus de délivrance de l'autorisation de construire sollicitée. Pour les servitudes *non aedificandi* ou en cas d'exécution contraire à l'autorisation, le contrevenant s'expose à des sanctions pénales et la puissance publique peut exiger la démolition de la construction illégale.

En matière de servitude *faciendo*, la question du non-respect de la servitude est beaucoup plus difficile à appréhender. Le SYVICOL est d'avis que la servitude est déjà éteinte au moment du constat effectué par le bourgmestre selon l'article 9^{quinq.} Dès lors, la sanction de l'absence de viabilisation ou de construction du terrain doit résulter de la loi et non de la servitude. En effet, la servitude d'urbanisme établie une charge sur un fonds dans l'intérêt général, son objet n'est pas de sanctionner un comportement particulier du propriétaire.

D'autre part, le texte n'envisage pas l'hypothèse où le propriétaire entame de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction pour faire échec à une sanction, mais sans intention

de les achever. La commune n'aura aucun moyen juridique pour forcer le propriétaire à achever les travaux. Il serait dès lors opportun de prévoir un délai d'achèvement des travaux.

Enfin, les communes devront bien veiller à définir dans leur PAG des valeurs minimales pour la densité de logement, le coefficient d'utilisation du sol et le coefficient d'occupation du sol afin de garantir une utilisation rationnelle de celui-ci et d'éviter qu'un propriétaire ne soit tenté d'implanter sur son terrain une construction quelconque afin de faire échec à la loi.

C'est donc sous réserve de ces remarques que le SYVICOL procédera à l'analyse des articles 9^{ter} et 9^{quater} du projet de loi.

Article 9ter

Cet article définit les modalités d'application de la servitude « créneau temporaire de viabilisation » ou CTV.

Le paragraphe 1^{er} du texte détermine le champ d'application de la servitude, qui porte sur :

- les fonds initialement classés en zone non dédiée prioritairement à l'habitation, reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP,
- les fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP NQ dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG,
- tout fonds non visé à l'alinéa 1^{er} qui est dédié prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP.

Le champ d'application détermine si la servitude CTV s'applique de manière obligatoire ou facultative. Dans le premier cas du reclassement d'une parcelle en zone constructible, le PAG doit impérativement prévoir une telle servitude.

En ce qui concerne la seconde hypothèse, le SYVICOL signale ici une incohérence entre le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dont la formulation « ceci est également le cas » semble indiquer que comme pour l'alinéa 1^{er}, la servitude est obligatoire, tandis que le paragraphe 3, alinéa 3, indique que « lorsque le fonds ne doit pas être couvert par la servitude susmentionnée, conformément au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est reclassé en zone agricole ». Il y a donc lieu de clarifier la question de savoir si la servitude CTV peut ou doit s'appliquer aux fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP NQ dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG.

La dernière hypothèse vise tout fonds non visé à l'alinéa 1^{er} qui est dédié prioritairement à l'habitation soumis à l'élaboration d'un PAP, par exemple des fonds reclassés lors de la dernière refonte du PAG et dont le PAP n'a pas encore été exécuté. S'il est clair que la servitude CTV s'appliquera de manière facultative, le paragraphe 3 manque de préciser ce qu'il adviendra du terrain en l'absence de viabilisation à l'issue du délai, et le texte doit partant être complété sur ce point.

L'article 9^{ter}, paragraphe 2, apporte des précisions sur le délai de viabilisation qui ne peut pas dépasser douze ans. Exceptionnellement, le PAG peut prévoir un délai supérieur à douze ans « lorsque les fonds concernés sont également régis par d'autres législations qui imposent des contraintes supplémentaires. »

Or, par définition, les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la mise en œuvre du PAG dépendent de différents prestataires. Ces travaux comprennent notamment, selon l'article 23, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 « la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations », qui relèvent de la compétence d'organismes divers et se basent sur d'autres législations. Dans ces conditions, ce délai pourrait toujours excéder douze années.

Le SYVICOL constate qu'une hypothèse de prorogation du délai de viabilisation respectivement de construction de logements figure à l'article 9^{septies} du projet de loi. Il s'agit de permettre au propriétaire de solliciter, par une demande écrite et motivée auprès de la commune, une prorogation de ces délais en cas de force majeure

ou de retards qui ne lui seraient pas imputables. Pour des raisons de cohérence, cette disposition trouverait davantage sa place à la suite de l'alinéa 4 du paragraphe 2.

Le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas fallu prévoir à cet article une possibilité pour la commune de proroger une fois le délai pour une durée limitée (deux ans par exemple) sur demande écrite et motivée du promoteur, sans devoir obligatoirement passer par une modification ponctuelle du PAG. En effet, il faut se poser la question des intérêts ici en cause. Par hypothèse, la demande de prorogation du délai intervient à la requête du propriétaire concerné. Quels autres intérêts tiers pourraient bien être lésés ? C'est de manière générale plutôt à la constructibilité ou à la construction elle-même que l'on s'oppose, pas à l'absence de construction...

L'enjeu se situe entre la commune et le propriétaire : soit elle est d'accord avec la demande de prorogation du délai présentée par le propriétaire, et dans ce cas une simple information avec indication de la nouvelle date d'écoulement du délai au propriétaire suffit pour lui être opposable. Soit, la commune oppose une fin de non-recevoir à cette demande et elle n'initiera de toute façon pas de procédure de modification du PAG. Il s'agit là d'une simple application par analogie de la prorogation du délai en matière d'autorisation de bâtir (article 37 alinéa 5) à la servitude CTV. Retenir cette solution maintient également une certaine pression sur le promoteur, qui devra toujours prouver que le retard – et non le dépassement du délai – ne lui est pas imputable.

En tout état de cause, les autorités communales devront veiller à ce que leur décision y relative soit retraceable.

Enfin, le paragraphe 3 précise le sort des différents fonds frappés de la servitude CTV suite à l'écoulement du délai de viabilisation. Le SYVICOL renvoie à ses observations faites précédemment, notamment en ce qui concerne le sort des fonds visés à au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, pour lesquels la servitude CTV est facultative.

Article 9quater

Cet article définit les modalités d'application de la servitude « créneau temporaire de construction de logements » ou CTL.

Le SYVICOL réitère sa remarque faite au sujet du champ d'application établi par l'article 9^{ter}, paragraphe 1^{er}, à savoir de préciser si les fonds sis en zone dédiée prioritairement à l'habitation, soumis à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » dont l'interdiction temporaire de construction et d'aménagement est levée par le PAG, doivent ou peuvent faire l'objet d'une servitude CTL.

En ce qui concerne le délai pour la construction de logements, l'article 9^{quater}, paragraphe 2, prévoit que pour les fonds déjà viabilisés, il ne peut dépasser quatre ans. Pour les fonds non encore viabilisés et qui font l'objet d'une servitude CTV (paragraphe 2, alinéa 3) « ce délai ne peut pas dépasser le délai de viabilisation de plus de quatre ans ». Ici, le point de départ du délai de construction de logements - la fin du délai de viabilisation - risque de porter préjudice au promoteur qui entame la réalisation des travaux de viabilisation peu avant la fin de ce délai. Son délai de construction théorique de quatre années se retrouvera ainsi considérablement amputé. Le SYVICOL est d'avis que ce délai devrait commencer à courir à compter de l'achèvement des travaux de viabilisation, respectivement qu'il doit pouvoir être prorogé d'office jusqu'à un délai maximal de quatre années après l'achèvement des travaux de viabilisation, sans qu'une modification ponctuelle du PAG ne soit nécessaire. En cas de non-réalisation des travaux de viabilisation, la servitude CTL perd de toute façon tout son intérêt, le terrain étant reclassé en une zone non constructible. De plus, la remarque faite à l'article précédent en ce qui concerne une éventuelle prorogation du délai de construction de logements vaut également ici.

Le paragraphe 3 prévoit la sanction appliquée aux terrains non construits à l'écoulement du délai de construction. Il dispose que « À défaut d'avoir entamé les travaux précités de manière significative avant l'écoulement du délai mentionné au paragraphe 2, le mode d'utilisation du sol initialement prévu par le plan d'aménagement général est reclassé.

Suite au reclassement précité, seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement peuvent y être autorisées. Ces constructions sont déclarées d'utilité publique. »

¹⁵ Article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 : « le droit de demander une indemnisation résultant des servitudes découlant d'un plan d'aménagement général est prescrit cinq ans après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général qui les a créées », s'applique donc en principe à ces servitudes. Pour rappel, cet article tel que modifié par la Omnibus du 3 mars 2017 a renversé le principe posé par l'ancien article 22 selon lequel les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité, qui avait été déclaré contraire à l'article 16 de la Constitution par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013.

¹⁶ Article L. 151-41 du Code de l'urbanisme

¹⁷ Article L. 152-2 du Code de l'urbanisme

Le SYVICOL se demande de quel reclassement il s'agit. Dans les deux premières hypothèses visées à l'article *9quater*, paragraphe 1^{er}, alinéa 1 et 2, soit les fonds n'ont pas été viabilisés et ont déjà été reclassés en zone non constructible, soit ils sont viabilisés et leur reclassement implique qu'ils tombent dans une autre zone. Laquelle ? Il semblerait logique que cela soit la zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] prévue à l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. En tout état de cause, le SYVICOL s'interroge sur le fonctionnement pratique de cette disposition, dans la mesure où « seules des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement » peuvent y être autorisées. Un particulier devient-il alors promoteur public ? Dans cette hypothèse, le droit de délaissement déjà évoqué ci-dessus pourrait être envisagé.

Enfin, si l'article *9quater*, paragraphe 3 précise à l'alinéa 1^{er} que le reclassement se fait conformément aux dispositions de l'Article *9quinquies*, tel n'est pas le cas de l'article *9ter*, paragraphe 3.

Article *9quinquies*

Cet article doit instaurer une procédure d'information des autorités communales du début de travaux de viabilisation et de construction de logements. En réalité, il concerne surtout la constatation par le bourgmestre que les travaux de viabilisation ou de réalisation de logements n'ont pas été entamés de manière significative. Les auteurs ont ici fait preuve d'un raisonnement qui va à l'encontre des principes généraux du droit et de toute simplification administrative, ce que le commentaire des articles peine d'ailleurs à justifier.

Ainsi, le texte prévoit que le bourgmestre constate le jour de l'écoulement du délai que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative et qu'il en informe dans les quinze jours par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre et les propriétaires concernés. Ces derniers ont la possibilité de présenter des observations au ministre qui « statue sur ces réclamations » et « approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre », puis notifie la décision ministérielle endéans un délai de quinze jours au bourgmestre (mais pas aux propriétaires concernés !). Il faut encore remarquer que, selon la logique des auteurs du projet de loi, le reclassement du fonds est d'ailleurs supposé avoir d'ores et déjà eu lieu à minuit de la date butoir fixée par la commune, selon les articles *29bis* et *29ter*.

Le SYVICOL fait observer que de la même manière que chaque fonds à l'intérieur du périmètre d'agglomération a un certain classement dans le PAG, un reclassement ne saurait intervenir de plein droit sans une décision de l'administration contre laquelle un recours peut être intenté devant les juridictions administratives. De même que le rapport établi par la police des bâties est un préalable à l'arrêt de fermeture du chantier pris par le bourgmestre, le constat à dresser par le bourgmestre que les travaux de viabilisation ou de construction n'ont pas été entamés de manière significative ne constitue qu'un acte préparatoire à la décision de reclassement, qui relève de la compétence des autorités communales conformément à la loi et à la règle du parallélisme des formes.

Dès lors et quelle que soit la procédure à suivre pour ce qui est de l'établissement du constat, seule la décision administrative à caractère individuel affectant ses droits en tant que propriétaire pourra être attaquée par ce dernier, en critiquant la motivation à sa base, à savoir ledit constat de non commencement des travaux.

Si le SYVICOL comprend le souci légitime des auteurs du projet de loi d'éviter un vote du conseil communal sur le reclassement et donc par conséquent, sur le PAG modifié - ce que l'erreur matérielle qui s'est glissée au paragraphe 7 semble confirmer - il doit néanmoins souligner que cette façon de procéder est contraire aux principes généraux du droit. Rien n'empêche cependant les auteurs de prévoir une procédure simplifiée dérogatoire au droit commun - arrêté du bourgmestre, vote complémentaire du conseil communal, délibération - à condition que le reclassement du fonds soit acté par une décision administrative à caractère individuel.

Le SYVICOL est également d'avis qu'il n'est pas nécessaire que le constat ait lieu « le jour de l'écoulement du délai » et qu'un délai de huit jours peut être laissé aux autorités communales pour effectuer ce constat.

Enfin, le SYVICOL constate une erreur matérielle au paragraphe 7 de cet article, qui renvoie « aux votes visés au *9ter*, point 4 » lequel n'existe pas.

Article *9sexies*

Cet article énumère des fonds qui ne peuvent pas faire l'objet des servitudes CTVL.

Sont ainsi exemptés de la servitude CTVL les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares, les fonds qui sont déjà viabilisés, les fonds reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement - autrement dit les fonds reclassés en zone d'aménagement différé (ZAD) - et enfin les fonds appartenant à des promoteurs publics.

En ce qui concerne la deuxième et la troisième exemption, le SYVICOL se demande s'il est vraiment utile de préciser que ces fonds ne peuvent faire l'objet d'une servitude de viabilisation dans la mesure où, soit ces fonds sont déjà viabilisés, soit ils ne peuvent pas l'être.

Sont exemptés de la servitude CTVL, les fonds reclassés en zone dédiée prioritairement à l'habitation superposée d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement et les fonds appartenant aux promoteurs publics.

En ce qui concerne la ZAD, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont prévu une exemption dans la mesure où elles ne tombent pas dans le champ d'application de ces servitudes aux termes des articles *9ter* et *9quater* du projet de loi et *29bis* et *29ter* du projet de règlement grand-ducal.

Article *9septies*

Le SYVICOL remarque à titre préliminaire que cet article vise « les délais de viabilisation et de réalisation de logements », tandis que tous les autres articles du projet de loi visent la « construction » de logements.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article *9septies* prévoient deux hypothèses de suspension des délais de viabilisation et de construction de logements en cas de remboursement ministériel ainsi qu'en cas de modification de ces délais par le biais d'une modification ou d'une modification ponctuelle du PAG. Si une telle suspension se justifie dans le cadre d'un remboursement ministériel, on peut s'interroger sur sa raison d'être au cas où les terrains font l'objet d'une procédure de modification. Le commentaire des articles, qui se limite au paragraphe 1^{er} de l'article *9septies*, n'apporte donc aucune explication à ce sujet.

Or, la modification du PAG vise en principe à rallonger ce délai : si elle est approuvée, la date d'écoulement du délai de viabilisation ou de construction de logements est modifiée et la suspension est sans incidence sur cette date. Au contraire, si la modification est rejetée, le délai supplémentaire accordé du fait de la suspension n'est pas justifié dans la mesure où les travaux de viabilisation ou de construction auraient pu recevoir un début d'exécution.

Toujours en matière de suspension des délais, le SYVICOL observe que les auteurs auraient pu profiter du présent projet de loi pour modifier l'article 37, paragraphe 5, afin de tenir compte de l'arrêt de la Cour administrative du 13 décembre 2018¹⁸ qui a décidé qu'un effet suspensif doit être entrevu par rapport à tout permis de construire attaqué en justice, tant que la décision de justice définitive n'a pas été rendue.

L'article *9septies*, paragraphe 3, permet au propriétaire de demander une prorogation du délai de viabilisation respectivement du délai de construction. Le SYVICOL renvoie à titre principal à ses commentaires à l'endroit de l'article *9ter*, paragraphe 2 et *9quater*, paragraphe 2.

Article *9octies*

Selon son titre, cet article introduit des dispositions particulières pour personnes publiques et sociétés de développement à participation étatique ou communale. Ainsi il est prévu que le reclassement des fonds n'aura pas lieu si un promoteur public en est le propriétaire, l'emphytéote ou le superficiaire au jour du reclassement, respectivement s'il est bénéficiaire d'une promesse unilatérale de vente ou d'un compromis de vente.

Les paragraphes 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observations particulières.

De manière plus surprenante, cet article prévoit un paragraphe 3 rédigé comme suit : « *Le mode d'utilisation et, le cas échéant, le degré d'utilisation du sol affectés aux fonds suite à un non-respect des délais prévus aux articles 9ter et 9quater, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévue aux articles 30 et 30bis pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié.* »

Le SYVICOL se demande s'il s'agit d'un oubli résultant d'une version antérieure du projet de loi, alors qu'il n'a rien à voir avec les deux paragraphes précédents. Le commentaire de ce paragraphe brille d'ailleurs par son absence.

Cette disposition prévoit un gel pendant six années du classement des terrains ayant fait l'objet d'un reclassement en vertu des articles *9ter* et *9quater*. Le SYVICOL s'y oppose formellement alors qu'elle va à l'encontre du principe de mutabilité des plans d'aménagement général. Il s'y ajoute que le conseil communal est seul compétent pour décider de l'opportunité de procéder à une modification du PAG et ce à n'importe quel moment.

Le SYVICOL comprend qu'il s'agit de sanctionner doublement (dans le temps) les propriétaires récalcitrants qui n'auraient pas profité du délai de viabilisation ou de construction de logements pour valoriser leur bien en maintenant le nouveau classement du terrain pendant une période déterminée. Il est cependant d'avis qu'une telle disposition va à l'encontre de l'esprit du projet de loi qui vise à augmenter l'offre de logements en mettant sur le marché davantage de terrains constructibles, de sorte que cette disposition n'apporterait aucune plus-value. De plus, étant donné que les propriétaires se verront indemniser du fait du reclassement de leur terrain, ils pourront patiemment attendre la prochaine modification du PAG sans que leur terrain ne perde de valeur, au contraire.

Article *9nonies*

Cet article interdit tous travaux contraires au mode d'utilisation du sol que les fonds concernés sont susceptibles de connaître après leur reclassement pendant la période qui commence à courir après l'écoulement du délai de validité des servitudes et jusqu'à la décision ministérielle sur le constat dressé par le bourgmestre conformément à l'article *9quinquies*.

Il est vrai que le propriétaire conserve en principe le droit de construire et d'exécuter l'autorisation qui lui a été accordée aussi longtemps que celle-ci n'a pas été annulée par le juge administratif. Pour ne pas créer une situation de fait entre l'écoulement des servitudes et le reclassement du terrain, il convient donc d'empêcher le propriétaire entreprenant de créer des éléments de fait accompli.

Cependant, plutôt que de viser un classement qui n'est pas encore devenu définitif et donc de se référer à une situation future qui n'est encore qu'hypothétique, le SYVICOL propose de suspendre toutes les autorisations de construire et le cas échéant la convention prévue à l'article 36 à partir du jour de l'écoulement du délai de viabilisation ou du délai de construction de logements jusqu'à la notification de la décision du ministre au propriétaire concerné (respectivement, selon la procédure de l'article *9quinquies* proposée par le SYVICOL, en attendant l'écoulement des voies de

recours contre la décision administrative de la commune portant reclassement du terrain).

Deux solutions sont alors possibles : soit, le ministre approuve le constat que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative, et le terrain est reclassé ce qui provoque l'application du futur alinéa 5 de l'article 37, à savoir que les autorisations de construire délivrées sur ces fonds sont périmées de plein droit. Soit, le ministre refuse d'approuver ce constat, la période de suspension prend fin et les travaux pourront être poursuivis conformément à l'autorisation accordée.

Le cas échéant et si le texte est maintenu dans sa version actuelle, alors il faudrait interdire « tous travaux généralement quelconques » et non pas seulement les « travaux contraires au mode et au degré d'utilisation du sol dont disposeront les fonds en cas de reclassement ». De même, il convient de remplacer l'expression « considérés comme interdits » par « sont interdits ».

L'alinéa 2 de cet article est superfétatoire, puisqu'il vise une situation qui est couverte par l'alinéa 1^{er}. De plus, il manque l'adverbe « pas » marquant la négation à la fin de la phrase.

Article 4 nouveau

Cet article a pour objet d'introduire une procédure allégée en cas de modification ponctuelle du PAG déclenchée par le collège des bourgmestre et échevins sur base du nouvel article 8, alinéa 2.

Par rapport à la procédure classique de modification du PAG, c'est-à-dire à la procédure d'adoption du PAG prévue aux articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, seul l'avis de la commission d'aménagement ne sera pas nécessaire - mais il est remplacé par le constat de la conformité de la procédure par le ministre - ce qui représente un gain de temps potentiel de trois mois¹⁹. A noter que dans le cadre de la présentation des amendements au projet de loi²⁰, le ministère de l'Intérieur table sur une réduction théorique de la procédure de douze à sept mois, soit un gain de cinq mois.

A ce sujet, le SYVICOL souhaite faire remarquer que le rétablissement du délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis serait plus que souhaitable et permettrait certainement de faire gagner un temps précieux à la procédure. En effet, ce délai, après avoir été réduit de six à quatre mois, a été supprimé en catimini par la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Cela n'est pas sans faire peser sur la procédure une certaine insécurité juridique, dans la mesure où l'article 14, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 fait courir le délai de trois mois endéans lequel le conseil communal décide de l'approbation ou du rejet du PAG à partir de l'échéance du délai supprimé. Dès lors, les communes ne peuvent pas continuer la procédure sans l'avis de la commission d'aménagement, qui dispose de tout son temps pour rendre son avis, et ce alors même que l'article 11, alinéa 4 de la loi prévoit que le conseil communal peut passer au vote faute pour la commission de lui faire parvenir son avis. Le SYVICOL demande partant à ce que le délai de quatre mois soit rétabli à l'article 11, alinéa 2 de la loi, tout en faisant remarquer qu'un raccourcissement de ce délai serait le bienvenu.

De manière générale, l'envergure de la procédure de modification ponctuelle est à mettre en rapport avec sa portée : en l'espèce, on s'accorde pour dire qu'il s'agit de procéder de manière exceptionnelle à des adaptations mineures du PAG en vue de corriger des « erreurs ou incohérences de moindre envergure »²¹, par exemple entre la partie graphique et la partie écrite du PAG, le redressement d'erreurs matérielles ou autres modifications d'ordre secondaire qui se seraient révélées en cours d'exécution du PAG. Dans tous les cas portés à la connaissance du SYVICOL, les problèmes rencontrés étaient d'une importance insignifiante par rapport à l'ensemble des dispositions contenues dans le PAG.

Rappelons également que le projet de loi, avec le nouvel article 8, encadre très fortement la possibilité même de recourir à une modification ponctuelle du PAG, par une interprétation restrictive

¹⁹ Voir le commentaire du SYVICOL au sujet de l'article 11, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

²⁰ https://mint.gouvernement.lu/fr/actualites/gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actuelles%2Bcommuniques%2B2020%2B11-novembre%2B12-bofferding-baulandvertrag.html

²¹ A noter que les auteurs du projet de loi évoquent également la possibilité d'adapter un délai de viabilisation ou de construction de logements ce qui, d'après l'analyse faite par le SYVICOL, ne requiert pas de modification ponctuelle du PAG.

du caractère 'ponctuel'. Les auteurs notent eux-mêmes qu'« au vu des faibles incidences qu'est susceptible d'engendrer une telle modification ponctuelle et pour des raisons de célérité, il n'a pas été jugé utile de soumettre le projet au conseil communal en vue de l'obtention de ce dernier du 'feu vert' pour entamer l'enquête publique ».

Il est donc établi que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAG ne peut concerner que des hypothèses marginales, la procédure de modification du PAG 'classique' devant rester la règle aux termes de l'article 8, alinéa 1^{er}.

C'est sur base de ces réflexions que le SYVICOL analysera la procédure allégée prévue par les auteurs du projet de loi.

L'article 18bis, alinéa 1^{er}, prévoit que « *Le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général, avec l'étude préparatoire, la fiche de présentation, ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales élabore conformément à la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, est élaboré par le collège des bourgmestre et échevins qui délibère sur la conformité du projet de modification ponctuelle avec les dispositions de l'article 8, alinéa 2.* »

Or, précisément, ce sont ces études préparatoires qui sont le plus couteuses et chronophages, quand bien même leur assiette serait limitée aux modifications projetées. S'il est vrai que l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoit qu'une étude préparatoire doit systématiquement être effectuée, rien n'empêche le législateur de prévoir une dérogation à cette règle. C'est d'ailleurs ce qui est prévu par la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui pose le principe d'une évaluation environnementale en matière d'aménagement du territoire urbain et rural mais en y apportant une exception à savoir que « *les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque l'autorité responsable du plan ou programme estime, le ministre entendu en son avis, qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.* »

Le SYVICOL est d'avis que ce raisonnement est transposable à la modification ponctuelle du PAG qui, compte-tenu de son envergure, ne devrait pas être soumis à l'obligation d'élaborer une étude préparatoire. Selon le commentaire des articles du projet de loi ayant conduit à l'adoption de la loi modifiée du 19 juillet 2004, « l'étude préalable est nécessaire pour permettre aux autorités communales d'agir en connaissance de cause et de prendre des options qui se justifient dans un contexte global d'aménagement et d'urbanisme ». La même loi a d'ailleurs prévu à l'article 108bis, paragraphe 1^{er}, une période transitoire au cours de laquelle les plans ou projets de PAG fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 pouvaient être modifiés sans que l'élaboration d'une étude préparatoire ne soit nécessaire. En l'espèce et dans la mesure où il ne s'agit pas de remettre en cause les options fixées par le PAG, le SYVICOL estime qu'une étude préparatoire n'est pas nécessaire. Le collège des bourgmestre et échevins doit partant pouvoir immédiatement lancer la procédure d'enquête publique.

Le paragraphe 4 de l'article 18bis soulève une autre problématique. Celui-ci dispose que « *Dans le même délai de quinze jours tel que fixé au paragraphe 2, le dossier est transmis au ministre par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception.* »

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate et informe le collège des bourgmestre et échevins par lettre recommandée, que le projet de modification est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution, le conseil communal peut procéder à la procédure d'adoption, telle que prévue aux paragraphes 5 et suivants du présent article. Il en est de même en cas d'absence de réponse ministérielle après l'expiration du délai précité.

Si dans les trente jours de la réception du dossier, le ministre constate que le projet de modification ponctuelle n'est pas

conforme aux dispositions de la présente loi ni aux règlements d'exécution, il transmet le dossier à la commission d'aménagement, qui émet, endéans le délai précité, son avis conformément à l'article 11, alinéa 2, et en informe le collège des bourgmestre et échevins dans le délai précité de trente jours (...). »

A ce sujet, le SYVICOL doit encore et toujours rappeler qu'en matière de pouvoir des autorités décentralisées, le principe de l'autonomie communale garanti par la Charte européenne de l'autonomie locale et par l'article 107 de la Constitution est le principe et les attributions tutélaires étatiques l'exception. Cette tutelle s'exerce, en matière de PAG et de PAP, par le biais du pouvoir d'approbation attribué au ministre de l'intérieur.

Le SYVICOL s'étonne dès lors que le projet de loi prévoit un pouvoir de contrôle supplémentaire, à savoir de constater que le projet de modification est conforme à la loi et à ses règlements. Ce faisant il attribue au ministre un pouvoir dont il ne dispose pas, y compris dans le cadre de la procédure de modification classique. Certes, ce contrôle a également été instauré dans le cadre de la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP prévue à l'article 30bis, mais dans ce cas le ministre ne dispose plus d'une tutelle d'approbation puisqu'une simple notification pour information est prévue en fin de procédure. Si un certain contrôle semble dès lors justifié en cas de modification ponctuelle du PAP, il n'en va pas de même dans l'hypothèse qui nous occupe où les auteurs ont prévu de donner au ministre le même pouvoir de tutelle spéciale qui lui a été reconnu par la Cour constitutionnelle²² dans le cadre de la procédure d'adoption du PAG, lui permettant de vider à un niveau précontentieux les réclamations portées devant lui.

Le SYVICOL répète encore une fois que la procédure est à mettre en rapport avec la modification projetée. Il ne saurait dès lors marquer son accord avec le texte actuel prévoyant une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt.

Il plaide dès lors pour une tutelle d'approbation classique portant sur le projet de modification ponctuelle du PAG tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18bis, paragraphe 5. Si le ministre approuve la modification, la procédure aura duré un peu plus de cinq mois. Au contraire, s'il la rejette, la commune devra alors entamer une procédure de modification du PAG sur base des articles 10 à 18 de la loi. Pour le cas où la modification ponctuelle tombe dans le champ d'application de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la procédure d'approbation par le ministre ayant l'environnement dans ses attributions devra elle aussi faire l'objet d'une adaptation.

Amendement 2 – Article 5 nouveau

Cette modification visant l'article 35, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 figurait dans le projet de loi initial. Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler par rapport à cet article.

Amendement 3 – Article 6 nouveau

Cet article apporte une modification à l'article 37, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004, en le complétant par une disposition prévoyant la péremption de plein droit des autorisations de construire délivrées sur les fonds reclassés en vertu des articles 9ter et 9quater.

Si le SYVICOL comprend le raisonnement des auteurs, il se demande néanmoins si le reclassement du terrain en une zone non constructible - hypothèses de l'article 9ter – ne purge pas automatiquement le terrain des autorisations de construire délivrées qui, de facto, ne peuvent plus être exécutées.

Amendement 4 – Article 7 nouveau

Le nouvel article 7 remanie à nouveau le Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » du projet de loi en supprimant le chapitre 1^{er} relatif au contrat d'aménagement.

Les chapitres relatifs au remembrement urbain, à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux disponibilités foncières subsistent, leur contenu ayant été revu « sans pour autant remettre en question le fond du commentaire initial rattaché aux articles précités ». Par conséquent, l'ensemble des remarques formulées par le SYVICOL dans son avis du 13 novembre 2017 précité relatives à ces chapitres (anciens articles 45 à 66 du projet de loi – articles 41 à 62 du texte coordonné) restent valables.

Il demande itérativement le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens. Il est d'avis que les motifs qui ont présidé à l'introduction de l'obligation de construire dans la législation sur l'aménagement communal par la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sont plus que jamais d'actualité. A l'époque, les auteurs avaient ainsi retenu que « l'utilité publique peut être motivée par le fait que ces poches non-construites forcent à l'extension des limites de l'urbanisation et sont ainsi indirectement génératrices de frais supplémentaires pour la collectivité locale ». De plus, suite à la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 ayant modifié l'article 16 de la Constitution, les procédures d'expropriation peuvent être poursuivies. Dans la mesure où la loi prévoit que « la commune entame la procédure d'expropriation à son propre profit sur base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations », l'utilité publique à la base de la procédure d'expropriation peut être aisément vérifiée par les juges. S'il est vrai que de manière générale, les procédures d'expropriation connaissent une issue incertaine, cela ne veut pas dire qu'elles n'aboutissent jamais. De plus, il arrive très souvent que dans le cadre des discussions entre le pouvoir exécutif et le propriétaire, un terrain d'entente soit trouvé rendant la procédure d'expropriation superflue. Enfin, le SYVICOL donne à considérer que si la réalisation des zones prioritaires d'habitation du PDS 'Logement' pourrait se faire théoriquement à la suite de l'expropriation des terrains concernés sur base de l'article 24 de la loi modifiée du 17 avril 2018 précitée, il ne voit pas en quoi cette procédure serait moins incertaine pour l'Etat que pour une commune qui disposerait d'un projet concret d'aménagement sur ce terrain répondant à l'intérêt général.

En ce qui concerne l'article 43 du texte coordonné - ancien article 47 du projet de loi – concernant le projet de remembrement, le SYVICOL constate qu'à la dernière phrase du dernier alinéa, le mot « taxées » a été remplacé dans le projet de loi par le mot « évaluées ». Il se demande s'il s'agit d'une erreur matérielle, dans la mesure où selon la nouvelle rédaction de l'alinéa 4, l'évaluation de la valeur des parcelles attribuées, qui est fixée en fonction du mode et du degré d'utilisation du sol tel que précisé par le PAP 'nouveau quartier', tient déjà compte de la plus-value résultant de l'opération de remembrement.

Amendement 5 – Article 8 nouveau

Cet article introduit les nouveaux articles 108quinquies et 108sexies énonçant des dispositions transitoires pour les projets d'aménagements généraux et les PAP NQ.

Ainsi, l'article 108quinquies prévoit que les dispositions de l'article 9bis ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement qui ont été soumis au premier vote du conseil communal après le 1^{er} janvier 2022, ceci, d'après le commentaire des articles, afin de ne pas appliquer le projet de loi aux communes qui ont « déjà refondu » leur PAG conformément à la loi du 19 juillet 2004, respectivement à celles dont la refonte du PAG est en cours de procédure. Pourtant, d'après le texte de l'article, le projet de loi s'appliquera bien à tout projet d'aménagement – donc à une modification subséquente des PAG entièrement refondus en vertu de la loi modifiée du 19 juillet 2004 - mais uniquement à partir du 1^{er} janvier 2022. Une commune qui serait dès lors tentée par une modification de son PAG afin d'introduire, sur une base facultative, pour les terrains reclassés dans une zone d'habitation ou une zone mixte lors de la dernière refonte, respectivement pour les terrains classés dans une zone dédiée prioritairement à l'habitation mais non encore construits, une servitude CTVL ne pourrait pas le faire avant cette date.

S'il salue le fait que le futur article 9bis de la loi ne s'applique pas aux communes dont la refonte du PAG est en cours de procédure et

celles qui n'ont pas encore entamé la refonte de leur PAG, le SYVICOL demande à ce que d'autres articles du projet de loi, notamment l'article 1^{er} et les articles 9ter à 9nonies, soient également visés par l'article 108quinquies. En effet, ce sont les articles 9ter et 9quater qui créent l'obligation de soumettre les fonds reclassés en zone d'habitation ou zone mixte à une servitude CTVL. De même, l'article 1^{er} du projet de loi, qui introduit l'obligation d'élaborer un concept de mise en œuvre au niveau de l'étude préparatoire, ne devrait pas non plus s'appliquer à ces communes.

Finalement, il demande à voir préciser dans le texte de l'article 108quinquies que ce sont les projets d'aménagement « général » qui sont visés par cette disposition.

En ce qui concerne la numérotation de cet article, le SYVICOL donne à considérer que le projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes prévoit également un nouvel article 108quinquies dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 de sorte qu'il faudra le cas échéant renuméroter cet article.

En ce qui concerne l'article 108sexies, le SYVICOL s'interroge sur la motivation des auteurs du projet de loi en l'absence d'explications détaillées au commentaire des articles.

Le texte précise à l'alinéa 1^{er} que « les dispositions de l'article 29bis (c'est nous qui surlignons) ne s'appliquent pas aux plans aménagement particulier 'nouveau quartier' ni aux conventions prévues à l'article 36, dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1^{er} janvier 2021 ».

C'est précisément le visa de cet article qui interroge le SYVICOL. Trois cas de figure sont en effet possibles :

- soit il s'agit d'une erreur matérielle, et les auteurs ont entendu viser l'article 9bis du projet de loi, comme c'est le cas à l'article 108quinquies,
- soit c'est le futur article 29bis dénommé « Zones de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui est visé,
- soit c'est le futur article 29bis issu du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement avec les communes qui est visé.

Dans le premier cas, la disposition corrigée signifierait que l'article 9bis du projet de loi ne s'applique pas aux terrains soumis à un PAP NQ dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1^{er} janvier 2021. Pour ce qui est des conventions prévues à l'article 36, rappelons l'article 36, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui prévoit une péremption de plein droit de la convention dans un délai à fixer par le collège des bourgmestre et échevins.

Cette disposition serait alors en contradiction avec la volonté des auteurs du projet de loi d'« activer des fonds classés en zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier d'ores et déjà approuvé mais dont l'exécution n'a pas encore été entamée ». Précisément, d'éventuelles servitudes CTVL instituées via une modification ultérieure du PAG ne pourraient pas concerner des terrains soumis à un PAP NQ dont la procédure a été entamée avant le 1^{er} janvier 2021. Une telle exclusion serait, de l'avis du SYVICOL, injustifiée dans la mesure où ces servitudes ont justement pour objet de pousser le propriétaire d'une « Baulücke » à user de son bien et à le mettre en valeur.

Le même raisonnement vaut pour le cas où c'est l'article 29bis du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui est visé.

Reste la troisième hypothèse partant du postulat que c'est bien le futur article 29bis du projet de loi n°7648 déposé à la Chambre des députés en date du 7 août 2020 qui est visé, ce qu'une lecture combinée des alinéas 1 et 2 de la disposition semble confirmer. Dans ce cas, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs n'ont pas procédé par le biais d'un amendement gouvernemental audit projet de loi, au lieu d'insérer un cavalier législatif dans le projet de loi sous avis.

²² Cour constitutionnelle, arrêt n° 111/14 du 20 juin 2014

En suivant cette démarche, les auteurs se seraient aperçus de la contradiction entre l'article 108sexies du présent projet de loi et l'article 10, point 3, du projet de loi n°7648 instaurant un article 108quinquies qui est libellé comme suit :

« Les dispositions de l'article 29bis ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier 'nouveau quartier', dont la procédure est entamée à partir du 1^{er} juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1^{er}. »

Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier 'nouveau quartier' dont la procédure est entamée avant le 1^{er} juillet 2021, sur base de l'article 30, alinéa 1^{er}. »

A contrario donc et selon cette disposition, l'article 29bis ne concerne pas les PAP NQ dont la procédure a été entamée avant le 1^{er} juillet 2021, tandis que l'article 108sexies sous analyse dispose lui que l'article 29bis ne concerne pas les PAP NQ (et les

conventions prévues à l'article 36) dont la procédure d'adoption a été entamée avant le 1^{er} janvier 2021.

Outre ce problème de date, le SYVICOL s'interroge à la lecture de l'alinéa 2 sur la raison d'être de cette disposition. En effet, cet alinéa prévoit que pour chaque PAP NQ visé à l'alinéa 1^{er} prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités, au moins 10 pour cent de la surface construite brute à dédier au logement sont réservés à la réalisation de logements à coût modéré. Or, cette question est déjà réglée par l'article 108quinquies cité ci-dessus, qui maintient la règle des 10% posée à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 pour les PAP NQ entrés en procédure avant le 1^{er} juillet 2021.

L'article 108sexies serait alors à supprimer. En tout état de cause, le SYVICOL demande aux auteurs du projet de loi de clarifier leurs intentions.

Projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Avis du 25 janvier 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat de villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure d'avoir, par courrier du 6 novembre 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et les amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi en question.

La législation actuelle ne permet pas à une commune d'installer un dispositif de vidéosurveillance dans les espaces publics à des fins de sécurité publique. Toutefois, de plus en plus de communes souhaitent installer de tels dispositifs à des fins de prévention et de détection d'infractions pénales. À l'heure actuelle, le système de vidéosurveillance policière (VISUPOL) est limité au territoire de la Ville de Luxembourg. Selon l'avis de la CNPD « une extension de ce dernier à d'autres communes n'est pas envisagée¹ ».

Le projet de loi sous examen a pour objet de modifier la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de conférer une base légale à la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale dans le cadre de sa mission de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL, qui s'est réunie en janvier 2021 et sur base des entretiens individuels avec des communes concernées.

Il prend en considération, à côté du projet de loi déposé initialement, les amendements adoptés, respectivement, le 20 mars 2020 par le Gouvernement en conseil (7498⁰³) et le 19 novembre 2020 par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense de la Chambre des Députés (7498⁰⁶).

II. Remarques article par article

Article 1^{er} du projet de loi

L'article 1^{er} vise à ajouter un article 43bis dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, dont l'objet est d'encadrer la vidéosurveillance effectuée par la Police.

De manière générale, le SYVICOL salue le remplacement des termes « *risque particulier de commission de crimes ou délits ou d'atteintes à la sécurité des personnes ou des biens* » par la notion plus générale de « *risque particulier de commission d'infractions pénales* » comme critère pour l'installation de VISUPOL dans les lieux susceptibles d'être placés sous vidéosurveillance. Ceci évite de limiter la vidéosurveillance à des catégories particulières d'infractions pénales.

Paragraphe 1^{er} de l'article 43bis

Le nouvel article 43bis, paragraphe 1^{er}, dispose : « *La Police peut, avec l'autorisation du ministre, placer sous vidéosurveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.* »

Le SYVICOL regrette que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle, d'installer ces dispositifs.

En effet, plusieurs communes ont exprimé la volonté de pouvoir bénéficier d'un tel droit d'initiative, estimant la situation de sécurité à certains endroits de leur territoire et le sentiment de sécurité de leurs habitants requièrent une vidéosurveillance. Un droit d'initiative au profit des autorités communales n'aurait aucune répercussion sur la procédure en soi ou sur le traitement des données. Le commentaire des articles le confirme à la page 6 (ad paragraphe 3 et 4) : « *Il est dès lors exclu que le ministre autorise, de manière générale, la Police à mettre en œuvre la vidéosurveillance dans les lieux accessibles au public* ». La décision finale est prise par le ministre tout en respectant les procédures et conditions prévues par le projet de loi.

D'un point de vue politique, il est énormément important que le bourgmestre puisse agir, en prenant une initiative de demande, sur une question qui concerne la sécurité sur le territoire de sa commune, un domaine de compétence qui lui est attribué par la loi communale.



© iStock by Getty Images

Dès lors, le SYVICOL propose de reformuler le paragraphe 1^{er} de la manière suivante : « *La Police peut, sur sa propre initiative ou sur proposition du bourgmestre territorialement compétent, avec l'autorisation du ministre, placer sous surveillance aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales* ».

Paragraphe 2 de l'article 43bis

Le paragraphe 2 de l'article 43bis énumère sous les points 1° à 5° les lieux qui sont considérés comme présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces.

Le SYVICOL estime que la dernière partie de la première phrase du paragraphe 2, « *à condition que les autres moyens mis en œuvre pour en empêcher la commission se soient avérés inefficaces* », nécessite des explications plus précises. D'un côté, cette condition générale est impossible à remplir s'il s'agit d'un lieu ou d'une infrastructure nouvelle qui, par sa nature, a un besoin réel de vidéosurveillance à des fins policières. Certes, le nouveau stade national est visé explicitement au point 4° du paragraphe sous revue, mais un besoin de vidéosurveillance peut se présenter aussi à l'intérieur et dans la périphérie d'autres infrastructures communales importantes. L'obligation de prouver à chaque fois le manque d'efficacité d'autres moyens revient à attendre la commission d'infractions pénales – qui peuvent être lourdes de conséquences pour les victimes – avant d'envisager la mise en place d'une vidéosurveillance. Le SYVICOL est conscient du fait que la vidéosurveillance porte atteinte aux libertés individuelles et qu'elle est donc à mettre en œuvre avec parcimonie. Néanmoins, il aurait souhaité une approche plus proactive.

De l'autre côté, le SYVICOL s'est également interrogé sur la définition de la formulation d' « *autres moyens* » pour les lieux où cette condition pourrait théoriquement s'appliquer. Le projet de

loi ne précise pas ce qu'on peut entendre par de tels moyens et laisse une grande marge d'interprétation qui joue un rôle primordial au moment où une demande sera refusée. Comme il s'agit d'un critère objectif dans le cadre de la procédure d'autorisation, il est crucial que ces critères soient clairs et précis pour comprendre par la suite tout refus de demande.

Le même raisonnement vaut pour la formulation d'un « *grand nombre de personnes* ». Cette formulation varie en fonction du lieu et devra ainsi être définie en fonction du lieu en question. On peut citer ici l'exemple d'un parc qui est bien évidemment accessible par un grand nombre de personnes mais ne sera pas forcément fréquenté simultanément par un grand nombre de personnes, contrairement à un stade national qui donne accès à grand nombre de personnes et rassemble en même temps un grand nombre de personnes. Dans les deux cas, la terminologie prend une envergure différente.

S'y ajoute que le projet de loi ne donne pas de définition du terme « *lieu accessible au public* ». S'agissant donc d'un critère objectif, il est nécessaire que celui-ci revête un caractère précis et clair.

Le SYVICOL demande donc que les auteurs du texte renvoient le paragraphe sous revue en ces sens.

Paragraphes 3 et 4

Le paragraphe 3 prévoit que « *l'autorisation ministérielle est délivrée, pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance, sur base d'une analyse d'impact réalisée par le directeur général de la Police et après avis, chacun en ce qui le concerne, du procureur d'État et du bourgmestre territorialement compétents, le conseil communal ayant été entendu en son avis, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable selon la même procédure* ».

Lus ensemble, les paragraphes 3 et 4 constituent la procédure pour la délivrance de l'autorisation ministérielle pour chaque lieu placé sous vidéosurveillance. Le cœur de cette procédure se compose de l'analyse d'impact et des avis sollicités.

¹ Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet sur la Police grand-ducale, page 3/9

² Article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, JO, Mémorial A, n°621 du 28 juillet 2018

Le SYVICOL estime d'une part que le comité de prévention devrait être demandé en son avis, comme il possède selon la loi la compétence de « *procéder à l'étude et à l'analyse dans les communes des diverses formes de délinquance, de nuisances et de troubles portés à l'ordre public ainsi que de leur perception par la population* », mais aussi celle de « *définir au niveau communal des objectifs et des actions coordonnées auxquels l'État, d'une part, et la commune, d'autre part, décident d'un commun accord de contribuer, notamment dans le domaine de la prévention de la criminalité, des nuisances et des troubles susvisés* »². Même si le texte prévoit l'avis du bourgmestre et si le comité de prévention est composé entre autres des bourgmestres des communes relevant du territoire de compétence du commissariat de police, le SYVICOL plaide pour l'introduction, à côté de l'avis du bourgmestre, d'un avis provenant du comité de prévention. L'avis du comité de prévention ne reflète pas forcément l'avis du bourgmestre de la commune concernée et vice-versa.

D'autre part, le SYVICOL est étonné que le texte prévoit, à la suite des derniers amendements adoptés par la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, l'exigence d'un avis du conseil communal. Le commentaire de l'amendement 3 estime que le « conseil communal doit aussi être entendu en raison de l'impact que peut avoir la vidéosurveillance pour la commune ». La justification ne semble pas claire aux yeux du SYVICOL, notamment comme la compétence en matière de police au niveau communal appartient au bourgmestre.

Le SYVICOL demande une révision du paragraphe sous revue de sorte que seul le comité de prévention et le bourgmestre soient sollicités en leur avis au niveau communal.

Paragraphe 5, 6, 7, 8, 9 et 10 de l'article 43bis

Sans commentaire

Article 2 du projet de loi

Sans commentaire

Projet de loi n°7715 relative à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation et portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Avis du 25 janvier 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Digitalisation de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 19 novembre 2020, le projet de loi n°7715 relative à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation et portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Par un courrier du 26 novembre 2020, le SYVICOL a été saisi par Monsieur le Ministre d'un amendement gouvernemental au projet de loi susmentionné. Le présent avis tient compte de cet amendement et reprend la numérotation des articles en résultant.

Le but principal du projet consiste à mettre la législation relative aux cartes d'identité délivrées aux personnes de nationalité luxembourgeoise en conformité avec le règlement européen susmentionné, qui prévoit l'enregistrement sur lesdites cartes de deux empreintes digitales, et ce à partir du 2 août 2021.

Une deuxième innovation consiste à supprimer la disposition qui exige l'enregistrement de la résidence (respectivement de l'adresse de référence) du titulaire sur la puce électronique de la carte d'identité. Cette mesure répond à une revendication de longue date du SYVICOL et constitue une simplification administrative considérable. En effet, il ne sera dorénavant plus nécessaire de demander une nouvelle carte d'identité lors de chaque changement de résidence.

Par ailleurs, le projet donne aux particuliers de nouvelles possibilités pour demander par la voie électronique la communication ou la rectification de leurs données personnelles enregistrées aux registres national ou communal des personnes physiques.

Finalement, il procède au redressement de plusieurs erreurs matérielles au niveau de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Le SYVICOL avise le projet de loi n°7715 favorablement, sous réserve des remarques ci-dessous.

II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL prend note du fait que, à partir du 2 août 2021, les cartes d'identité délivrées aux personnes de nationalité luxembourgeoise devront inclure deux empreintes numérisées du titulaire, ceci en exécution du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 (art. 1).
- Il salue le fait que, dorénavant, la résidence habituelle du titulaire ne sera plus enregistrée sur la puce électronique incorporée dans la carte. Les auteurs du projet ont ainsi fait droit à une demande de longue date du SYVICOL (art. 2).
- Des questions se posent au sujet de l'exemption des enfants de moins de 12 ans de l'obligation de donner leurs empreintes. Le SYVICOL appelle le Gouvernement à communiquer aux communes toutes les informations nécessaires en temps utile (art. 2).
- Le SYVICOL préconise une entrée en vigueur de toutes les dispositions du projet de loi à la même date (art. 8).



© Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg / CTIE

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

La modification prévue à l'article 3 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques a pour objet, à côté de la rectification d'une erreur matérielle, d'étendre la liste des données biométriques à collecter lors de la demande d'une carte d'identité. A la photographie et à la signature numérisées du titulaire s'ajoutent ainsi, par référence à l'article 12, paragraphe 2, alinéa 3, tel qu'il sera modifié, deux empreintes digitales.

Comme cette modification répond à une exigence du règlement (UE) 2019/1157, elle ne donne pas lieu à des observations de la part du SYVICOL, dans la mesure où elle ne complique pas la procédure d'enrôlement auprès des administrations communales. En effet, les équipements techniques pour les demandes de cartes d'identité sont les mêmes que ceux pour les demandes de passeport, qui nécessitent d'ores et déjà la prise d'empreintes numérisées.

Article 2

L'article 2 apporte plusieurs modifications à l'article 12, paragraphe 2, de la loi du 19 juin 2013.

Le SYVICOL salue particulièrement la suppression, à l'alinéa 3, de la lettre f) « la résidence habituelle du titulaire ou une adresse de référence visée à l'article 25 ».

Dans son avis du 29 juin 2015 sur le projet de loi n°6807 modifiant 1. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques; 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003, il avait déjà critiqué l'enregistrement de la résidence habituelle – et, *a fortiori*, l'adresse de référence – sur la puce électronique incorporée dans la carte d'identité, au motif principal que ceci rend nécessaire un remplacement de la carte lors de chaque changement d'adresse, fût-ce à l'intérieur d'une même commune, ce dont les titulaires ne sont guère conscients, vu qu'il s'agit d'une information non visible à l'œil nu.

Il avait par ailleurs rendu attentif au fait que seules certaines autorités équipées de lecteurs spéciaux ont accès à cette information et qu'il serait préférable d'équiper celles-ci d'appareils mobiles leur permettant d'accéder directement au registre national des personnes physiques et de se procurer ainsi des informations nettement plus fiables.

Le SYVICOL constate donc avec satisfaction que ses recommandations seront enfin suivies, ce qui entraînera une simplification administrative sensible pour les communes.

Le numéro 5^e de l'article 2 prévoit, pour les enfants de moins de 12 ans, une exemption de l'obligation de donner leurs empreintes digitales. Selon l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/1157, cette exemption est prévue d'office pour les enfants de moins de six ans et facultativement (pour les États membres) pour les enfants de moins de douze ans.

Au moment de la demande d'une carte d'identité pour un enfant de moins de 12 ans, les parents auront donc le choix si les empreintes seront prises ou non. Les auteurs du projet n'expliquent pas pourquoi ils ont choisi de profiter de la faculté prévue par le règlement, ni si l'absence d'empreintes aura de quelconques conséquences pour la validité de la carte lors de voyages dans des pays qui n'auront pas opté pour l'exemption en question.

Étant donné que l'enrôlement de la majorité des demandes de cartes d'identité est effectué par les communes, c'est à elles que les parents s'adresseront en priorité pour savoir s'il est utile ou non de prendre les empreintes de leurs enfants âgés de moins de 12 ans. Le SYVICOL appelle donc les autorités compétentes à communiquer aux communes toutes les informations nécessaires en temps utile.

Article 3

Cet article a été ajouté au projet de loi par l'amendement gouvernemental communiqué au SYVICOL par courrier du 26 novembre 2020.

Il a pour objet de mettre en œuvre l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1157, en disposant que la carte d'identité

délivrée à une personne dont aucun des doigts « ne peut temporairement faire physiquement l'objet d'un relevé d'empreintes digitales » est valable pour une durée de 12 mois.

À côté de cette situation temporaire, il y a des personnes chez lesquelles la prise d'empreintes est impossible d'une façon permanente, notamment en raison d'un handicap physique.

Le règlement prévoit ce cas à son article 3, paragraphe 7, alinéa 3, qui dispose : « Les personnes dont il est physiquement impossible de relever les empreintes digitales sont exemptées de l'obligation de les donner. »

Même si, en raison de la primauté du droit européen, l'applicabilité de cette disposition au Luxembourg ne fait aucun doute, le SYVICOL est d'avis qu'il aurait été dans l'intérêt de la lisibilité du texte et de la facilitation de sa mise en œuvre, de la reprendre également en droit national, par exemple sous forme d'un alinéa supplémentaire de l'article 12, paragraphe 2.

Article 4

L'article 4 a pour objet d'apporter à l'article 36 de la loi une modification permettant une demande sous forme électronique de données figurant aux registres national ou communal des personnes physiques non seulement, comme par le présent, moyennant une signature électronique avancée, mais aussi lorsqu'elle est « soumise grâce à un dispositif informatique qui garantit l'identité du demandeur et l'authenticité de la demande ». Les auteurs précisent que cette modification est introduite « à la fois dans un souci de neutralité technologique, et pour anticiper l'apparition de solutions techniques innovantes qui faciliteront les démarches des citoyens ». Considérant cette innovation comme une mesure de simplification administrative, le SYVICOL ne s'y oppose pas, sous condition que le niveau de sécurité soit au moins équivalent à celui procuré par la signature électronique demandée actuellement.

Avant la mise en place de telles solutions concernant le secteur communal, le SYVICOL appelle le Gouvernement à se concerter avec le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) et avec la Ville de Luxembourg.

Article 5

L'article 5 apporte à l'article 37 des modifications similaires que celles décrites ci-dessus. Le SYVICOL formule donc les mêmes remarques que par rapport à l'article 4.

Article 6

Cet article a pour objet de corriger l'intitulé de citation de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et ne donne lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.

Article 7

Même commentaire que par rapport à l'article 6.

Article 8

L'article 8 fixe au 2 août 2021 la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux empreintes numérisées. Cette date coïncide avec celle d'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1157. Selon le commentaire des articles, la date d'entrée en vigueur est retardée au maximum afin de donner au Centre des technologies de l'information de l'État le temps nécessaire pour prendre les mesures techniques assurant une mise en œuvre sans heurts de la procédure de délivrance des cartes d'identité comprenant des empreintes numérisées. Cette approche prudente est sans doute dans l'intérêt des communes.

Les autres dispositions entreront en vigueur selon les règles ordinaires, c'est-à-dire le 4^e jour qui suit celui de la publication au Journal officiel.

Si le SYVICOL salue certes l'intention du Gouvernement de ne pas retarder l'entrée en vigueur d'innovations telles que l'absence d'enregistrement de la résidence sur la puce électronique, il se demande néanmoins si l'entrée en vigueur déphasée ne compliquera pas inutilement l'application des futures dispositions et la communication avec les communes.

Pour cette raison, il préconise la fixation d'une date d'entrée en vigueur unique pour l'ensemble de la loi commentée.

Projet de loi n°7632 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant :

- 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ;**
- 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État**

Avis du 25 janvier 2021

I. Remarques générales

Par la présente, Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7632. Il déplore le fait qu'il a de nouveau été obligé de s'autosaisir dans un dossier qui concerne clairement les communes.

Le projet de loi transpose en droit luxembourgeois la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen. La directive procède à la refonte des 4 directives faisant partie du cadre réglementaire applicable aux réseaux et aux services de communications électroniques. Ceci implique que tous les réseaux et services de communications électroniques seront soumis à un même code de communications électroniques européen établi au moyen d'une directive unique.

Plus précisément, la directive crée le cadre légal européen pour l'installation des points d'accès sans fil de faible puissance et à portée limitée, encore appelés « small cells », utilisés dans le cadre de l'exploitation du réseau 5G. Le Luxembourg est parmi les pays les plus stricts en Europe concernant la réglementation limitant le champ électromagnétique produit par une antenne. Actuellement, la limite se trouve à 3V/m par élément rayonnant, s'appliquant à l'ensemble des éléments rayonnants fonctionnant sur un même site¹.

Au niveau communal, on se pose actuellement un grand nombre de questions, notamment sur les contraintes concernant la mise à disposition des bâtiments et infrastructures publics et l'envergure des travaux d'installation mais aussi sur les répercussions urbanistiques, environnementales et sanitaires de l'installation de ces points d'accès.

Bien que le réseau 5G constitue la connectivité du futur et soit fortement promu par le gouvernement luxembourgeois et l'Union européenne, le SYVICOL est d'avis que sa mise en place ne devra en aucun cas se faire au détriment des droits et compétences des communes.

II. Remarques article par article

Le projet de loi introduit de nombreuses nouveautés provenant de la directive à transposer. Compte tenu de l'envergure du projet de loi, le SYVICOL va se limiter dans ce contexte à l'analyse de l'article 68 du projet de loi, portant transposition de l'article 57 de la directive et qui concerne directement les communes.

L'article en question porte sur le déploiement et l'exploitation de points d'accès sans fil à portée limitée. Il dispose que « les autorités compétentes ne limitent pas indûment le déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée. Toute règle régissant le



déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée doit être cohérente sur le plan national. Ces règles sont publiées avant leur application. En particulier les autorités compétentes ne subordonnent pas le déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée à un permis d'urbanisme individuel ou à d'autres autorisations individuelles antérieures, si le déploiement respecte les caractéristiques physiques et techniques précisées par la Commission européenne, par la voie d'actes d'exécution pris en vertu de l'article 57, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/1972 précitée. »

Le SYVICOL note que le projet de loi prévoit une exemption de toute autorisation préalable pour l'installation de ces points d'accès sans fil à portée limitée, si le déploiement respecte les caractéristiques physiques et techniques précisées par la Commission européenne dans le règlement d'exécution (UE) 2020/911 de la Commission².

Le SYVICOL constate que le projet de loi porte ainsi atteinte aux compétences des communes qui leur sont attribuées par l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Dès lors, le SYVICOL est d'avis que l'installation de tels dispositifs nécessite d'office sinon une autorisation préalable, du moins une notification préalable aux communes territorialement compétentes. En tout état de cause, tel qu'expliqué ci-après, l'autorisation préalable de la commune en tant que propriétaire de l'infrastructure sur laquelle seront mis en place les dispositifs sera nécessaire. Par ailleurs, pour le cas où l'installation des dispositifs concernés nécessite des travaux ou aménagements tombant sous le champ d'application de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, une autorisation de construire sera nécessaire. Le cas échéant, une permission de voirie est également requise.

Dans ce contexte, le SYVICOL se demande si le règlement grand-ducal du 25 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles » est d'application pour l'installation des points d'accès. Aux yeux du SYVICOL, les « small cells » tombent dans le champ d'application du règlement, étant donné qu'ils constituent « une station radioélectrique d'un réseau d'un opérateur

de réseau public de communications mobiles destinée à couvrir une zone géographique déterminée », comme prévu par l'article 2, paragraphe 2, du règlement en question. Dans ce cas, toute installation ou modification d'un tel point d'accès nécessitant des travaux de construction ou d'aménagement serait alors soumise à une autorisation préalable du bourgmestre.

Comme l'installation de tels points d'accès nécessite en tout cas un raccordement à l'électricité et en général un compteur propre, il est fort probable que l'installation entraînera des travaux d'infrastructure dans l'espace public, bien que l'envergure de ces travaux puisse varier d'un lieu d'installation à un autre.

À côté d'une autorisation de construire, il est aussi prévu dans le règlement en question que « sur demande du bourgmestre, chaque opérateur est tenu d'informer celui-ci endéans du mois qui suit la date de la demande de l'ensemble du projet de réseau de téléphonie mobile concernant le territoire de sa commune ». Ceci constitue une étape préalable à l'installation d'une énorme importance.

Dans ce contexte, le SYVICOL propose que les opérateurs soient obligés à proposer à chaque commune un « masterplan » renseignant sur les antennes prévues sur le territoire en question, afin que l'installation de ces points d'accès soit coordonnée et structurée sur le plan communal. L'acceptation de ce plan pourrait valoir autorisation générale pour l'installation des « small cells » prévues, sans préjudice bien sûr des règles relatives à l'autorisation des antennes plus importantes. Ceci permettrait de simplifier le volet procédural et de clarifier à l'avance toutes les questions de sécurité et de sûreté. De plus, l'établissement d'un « masterplan » permettrait aux opérateurs et aux communes de favoriser un partage des infrastructures afin de limiter au minimum les nuisances sur l'environnement et les risques de sécurité. La publication du « masterplan » pourrait être effectuée par l'ILR sur son site Internet fonctionnant comme point d'information unique.

Par la suite, l'article 68, paragraphe 1er, prévoit à son alinéa 3 que « par dérogation au deuxième alinéa du présent paragraphe, les autorités compétentes peuvent exiger des autorisations pour le

déploiement de points d'accès sans fil à portée limitée sur des bâtiments ou dans des sites présentant une valeur architecturale, historique ou naturelle qui font l'objet d'une protection conformément au droit national ou, lorsque cela est nécessaire, pour des raisons de sûreté publique ». Cette disposition prévoit deux cas de figure, où l'opérateur est d'office tenu d'avoir une autorisation pour le déploiement de points d'accès.

Toutefois, le SYVICOL demande des clarifications sur la terminologie de la « sûreté publique » dans le contexte de la directive. Ni la directive et le règlement d'exécution au niveau européen, ni le projet de loi au niveau national ne donnent des précisions sur cette notion. Il faudrait définir plus précisément les conditions et exigences requises pour le cas de figure de la sûreté publique pour que les communes sachent bien pour quelle installation une telle autorisation est requise et dans quel cas elles pourraient la refuser.

Finalement, le paragraphe 3 de l'article 68 dispose que « les opérateurs ont le droit d'accéder à toute infrastructure physique contrôlée par les pouvoirs publics nationaux, ou communaux, qui est techniquement adaptée pour héberger des points d'accès sans fil à portée limitée ou qui est nécessaire pour connecter de tels points d'accès à un réseau fédérateur, y compris le mobilier urbain, tel que les poteaux d'éclairage, les panneaux de signalisation, les feux de signalisation, les panneaux d'affichage, les arrêts d'autobus et de tram, et les stations de métro. Les pouvoirs publics satisfont à toutes les demandes raisonnables d'accès à des conditions équitables, raisonnables, transparentes et non-discriminatoires, qui sont rendues publiques à un point d'information unique ».

Le SYVICOL tient à rappeler que l'accord des communes devra en tout état de cause être demandé au préalable pour accéder aux infrastructures dont elles sont propriétaires. Non seulement les principes du droit de propriété jouent ici, mais il se pose aussi toute une série de questions concernant la sécurité des infrastructures (exemples : châteaux d'eau, sites d'école, ...).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0911&from=EN>

Projet de loi n°7742 autorisant le Gouvernement à participer au financement de l'achèvement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) par dépassement du montant fixé par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de ladite station de traitement

Avis du 25 janvier 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir consulté, par courrier du 11 décembre 2020, au sujet du projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement de l'achèvement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du

Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) par dépassement du montant fixé par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de ladite station de traitement.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi avisé, il a été constaté pendant l'avancement du chantier que le budget initial des travaux d'extension et de modernisation de la station de traitement du SEBES sera dépassé de quelque 42,26 millions d'euros. Le nouveau budget du projet se chiffre ainsi à 207.068.840,- euros.

En raison du principe de participation financière paritaire entre l'Etat et le secteur communal¹, les surcoûts pour chaque partie s'élèveront à 21,13 millions d'euros.

Le comité du SEBES a approuvé en sa séance du 16 octobre 2020, à l'unanimité des voix, un devis supplémentaire de 42,40 millions d'euros pour le projet en question.

Les communes concernées, qui sont représentées directement ou indirectement au sein du comité du SEBES, ayant marqué leur accord à la rallonge budgétaire proposée, le SYVICOL considère qu'il ne lui appartient pas de commenter cette décision.

¹ En application de la loi du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre



Projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021

Avis du 1^{er} février 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de l'Économie de l'avoir consulté, par courrier du 22 janvier 2021, au sujet du projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021.

Il remercie également Monsieur le Directeur du STATEC et ses collaborateurs responsables du recensement pour un échange de vues par visioconférence en date du 5 janvier 2021, avec la participation du ministère de l'Intérieur.

Traditionnellement, les communes sont fortement impliquées dans la réalisation du recensement général de la population, en assurant, moyennant des agents recenseurs spécialement recrutés, la collecte de données sur le terrain. Ceci s'explique sans doute par le fait que, conformément à l'article 4bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la fixation du nombre de membres des conseils communaux est basée sur les nombres d'habitants déterminés moyennant un recensement décennal.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et la mise en place du registre national des personnes physiques (RNPP), les données démographiques nécessaires sont disponibles à tout moment. Non seulement n'est-il plus nécessaire de procéder à un recensement pour les obtenir, mais en plus les données du RNPP sont plus fiables, car elles sont basées sur des déclarations officielles, plutôt que sur une enquête.

Le SYVICOL appelle donc le Gouvernement à modifier la loi communale en conséquence, afin que le nombre de membres de chaque conseil communal puisse être établi sur base du RNPP en temps utile avant les prochaines élections communales.

Même s'il a été surnommé « Digital RP » pour souligner l'accent mis sur l'enquête en ligne et le recours à des données administratives existantes – initiatives sans doute à saluer du point de vue communal – force est de constater qu'une partie importante des données seront toujours recensées moyennant des formulaires sur papier¹ et que le rôle et les obligations des communes en cette matière n'ont guère changé depuis l'édition 2011. Toujours seront-elles responsables de l'organisation de l'enquête sur le terrain et devront-elles recruter des agents recenseurs à cette fin.

Comme il est développé sous III ci-dessous, le SYVICOL estime que ceci est particulièrement problématique en période de pandémie, lorsque les contacts interpersonnels sont à limiter autant que possible. Conscient du fait que la date prévue initialement était celle du 1^{er} février 2021, il n'est pas d'avis que le recensement puisse avoir lieu dans des conditions normales en juin, et plaide donc pour le report à une date ultérieure.

Indépendamment de la situation sanitaire actuelle, il constate qu'il existe à travers l'Europe une forte tendance vers l'utilisation de registres administratifs pour la fourniture des données statistiques demandées par les autorités européennes. Lors de l'édition 2011 du recensement, le Luxembourg était un de seulement 12 pays sur les 28 Etats membres de l'Union européenne procédant encore à un recensement traditionnel, tandis que les autres se sont basés entièrement ou partiellement sur des registres administratifs pour éliminer – dans le cas de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande et de la Suède – ou réduire le recours à des enquêtes².

En Belgique, pour mentionner encore cet exemple, il a été possible d'éviter un recensement traditionnel en complétant les données contenues dans des registres officiels par celles résultant de sondages réalisés dans d'autres contextes. Ceci a également permis une réduction considérable du coût du recensement, qui ne s'est élevé qu'à quelque 3 millions d'euros selon EUROSTAT³. Rappelons que la fiche financière jointe au projet de règlement grand-ducal sous analyse prévoit pour le Luxembourg une dépense totale de 5.117.780 euros pour les exercices 2018 à 2024, dont 2.890.000 euros pour 2021. Et ce montant ne tient pas compte de l'adaptation des indemnités des agents recenseurs à l'évolution générale des prix, que le SYVICOL exige à l'endroit de l'article 11.

Le Luxembourg adoptera donc en 2021 pour la première fois une méthode combinée mettant en relation des données issues de registres avec celles recensées auprès des ménages. Malheureusement, on n'a pas l'impression que cette innovation entraîne un allègement substantiel du questionnaire. Le SYVICOL souhaiterait donc que le Luxembourg prenne une attitude plus progressive dans cette matière et suive l'exemple des pays dans lesquels l'organisation de recensements fastidieux de la population est une chose du passé.

II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL demande de modifier la loi communale de façon à ce que la fixation du nombre de membres des conseils communaux se base dorénavant sur le RNPP, et non plus sur le résultat du recensement décennal (remarque générale).
- Afin de respecter au mieux les mesures de distanciation sociale nécessitées par le combat de la pandémie de Covid-19, il est proposé de reporter, par une disposition légale afférente, le recensement général de la population au-delà du 1^{er} juin 2021, de préférence au début 2022 (art. 1^{er}).
- Si le recours à des registres administratifs est salué, le SYVICOL demande une approche plus conséquente, afin de réduire le nombre de questions incluses dans le questionnaire (art. 2).
- Si l'obligation pour les communes de recruter des agents recenseurs est maintenue, le montant des indemnités prises en charge par l'Etat est à revoir à la hausse, en tenant au moins compte de l'évolution des prix depuis 2001 (art. 11).
- Le SYVICOL propose que le STATEC envoie par courrier postal, à la fin de la période prévue pour les réponses en ligne, les questionnaires sur papier aux ménages n'ayant pas répondu dans le cadre de la première phase. Plus tard, après la date butoir pour les réponses moyennant le formulaire papier, le STATEC pourrait envoyer une lettre de rappel ciblée, soulignant les sanctions prévues en cas de refus de participation au recensement. Ceci éliminerait le besoin de recenseurs recrutés par les communes, tout en assurant probablement un taux de réponse au moins équivalent (art. 12 et 13).

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}

L'article 1^{er} fixe la date de référence du recensement au 1^{er} juin 2021. Le SYVICOL est conscient du fait que la date prévue initialement était le 1^{er} février 2021 et que le recensement a été reporté en raison de la pandémie de Covid-19.

Malheureusement, rien ne permet de présager que, d'ici seulement 4 mois, la situation sanitaire se soit normalisée – ou même stabilisée à un niveau acceptable. Dès lors, le risque de transmission du virus inhérent à l'organisation d'une enquête de porte à porte à la date prévue est pour l'instant incalculable. Ceci est d'autant plus préoccupant que les personnes âgées – et donc, par définition, vulnérables – auront sans doute moins tendance à opter pour le recensement en ligne que les plus jeunes.

Il ne serait d'ailleurs pas surprenant que ces personnes soient plus réticentes qu'en conditions normales à ouvrir leur porte aux agents recenseurs. Du côté de ces derniers, la crainte d'une infection risque en plus de décourager plus d'un à se porter candidat, ce qui compliquera le recrutement du personnel nécessaire par les communes.

Pour ces raisons, le SYVICOL ne saurait approuver l'organisation du recensement avec effet au 1^{er} juin 2021. Il invite le Gouvernement à choisir une date de référence ultérieure, de préférence au cours du premier semestre 2022, et de suivre ainsi l'exemple allemand. En effet, par une loi du 3 décembre 2020⁴, le recensement en Allemagne a été reporté du 16 mai 2021 au 15 mai 2022. Afin de respecter l'article 5 du règlement (CE) N° 763/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement, qui fixe l'année de référence du recensement à 2021, en laissant aux Etats membres le choix de la date précise, les résultats seront mathématiquement ramenés à la situation au 31 décembre 2021⁵.

La France, quant à elle, ne procède pas à des recensements décennaux couvrant l'ensemble de son territoire, mais organise chaque année une enquête de recensement dans une partie des communes, ce qui permet d'actualiser la population de chacune d'entre elles en principe dans un rythme quinquennal. Si le système français n'est pas directement comparable, il a cela en commun avec le recensement luxembourgeois qu'il recourt largement à des enquêtes et engendre ainsi de nombreux contacts entre les recenseurs et les ménages. Ce sont justement ces contacts qui ont amené les responsables à reporter les opérations de recensement prévues pour janvier 2021 à janvier 2022. Ci-dessous un extrait d'un communiqué de presse de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) du 27 novembre 2020 : « L'évolution de la situation sanitaire conduit l'institut à reporter à 2022 la prochaine enquête annuelle de recensement. En effet, la collecte sur le terrain, qui aurait dû débuter le 21 janvier 2021, entraîne de nombreux déplacements et contacts avec les habitants, difficilement compatibles avec le contexte sanitaire. Consultés, l'Association des maires de France (AMF) et les représentants des communes au sein de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) ont soutenu ce report. »⁶

Au Luxembourg, à côté du règlement (CE) N° 763/2008 mentionné ci-dessus, une deuxième contrainte relative à la date du recensement résulte de l'article 4bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui prévoit un recensement de la population « au moins tous les dix ans » afin de déterminer le nombre de membres du conseil communal de chaque commune. L'exposé des motifs

² Paolo VALENTE, Innovative approaches to census-taking: overview of the 2011 census round in Europe (https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2015/mtg1/UNECE_paper_Paolo_draft_0925_rev2.pdf)

³ Site Internet EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/cens_11r_esmscs_be.htm, voir sous « 18. Cost and Burden »

⁴ „Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 3. Dezember 2020“

⁵ https://www.zensus2021.de/DE/Aktuelles/PM_Verschiebung_in_Kraft.html

⁶ https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/14985873/cp_report_enquete_rp.pdf

¹ Un recensement d'essai réalisé dans 5 communes en 2019 a produit 27,2 % de réponses sous forme électronique

affirme que « du fait que le dernier recensement s'est déroulé en 2011, il découle l'obligation de réaliser le recensement décennal au cours de l'année 2021 ».

Or, les auteurs omettent de préciser que la date de référence du recensement de 2011 était le 1^{er} février⁷ et que la période de 10 ans endéans laquelle la prochaine édition aurait dû avoir lieu est donc arrivée à échéance le 1^{er} février 2021. Le SYVICOL recommande dès lors au Gouvernement de saisir la Chambre des Députés d'un projet de loi portant prolongation exceptionnelle du délai en question, afin de donner au report du recensement la sécurité juridique nécessaire. A ses yeux, et conformément à sa proposition ci-dessus, cette prolongation devrait englober le premier semestre 2022.

Le projet de loi en question s'inscrirait dans une longue liste de mesures législatives liées au combat de la pandémie prises par le Parlement avec une grande célérité au cours des derniers mois.

Art. 2

Cet article énumère les informations à collecter dans le cadre du recensement.

Le SYVICOL constate tout d'abord que la quantité et la diversité des données dépasse de loin celle prévue par le règlement (CE) N° 763/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement. Certes, l'énumération annexée à ce règlement n'est pas exhaustive et le STATEC est libre d'inclure des questions dépassant le minimum exigé par les autorités européennes. Néanmoins, il est à craindre que la quantité de données à fournir et le temps nécessaire pour remplir les questionnaires – le modèle « ménage privé » communiqué au SYVICOL par le STATEC compte pas moins de 36 pages – ne décourage plus d'un à le remplir correctement et intégralement.

Le SYVICOL salue le fait qu'il sera recouru dans une certaine mesure à des données existantes dans certains registres (comme notamment le RNPP), mais se demande s'il n'aurait pas été possible d'aller plus loin dans cette direction et de réduire ainsi le volume du questionnaire.

Le SYVICOL s'étonne notamment que la résidence habituelle soit à indiquer pour chaque membre du ménage individuellement. N'est-elle pas identique pour chaque personne indiquée sur une seule et même fiche ? En tout cas s'agit-il d'une donnée figurant au RNPP.

Il se demande également pourquoi il n'est pas fait usage d'autres registres, comme celui qui est utilisé pour l'émission des fiches de retenue d'impôt. Ceci rendrait certaines questions relatives à l'occupation professionnelle des recensés, comme par exemple celle du lieu de travail, superflues.

Bref, aux yeux du SYVICOL, il importerait d'accroître le recours à des données préexistantes pour alléger le questionnaire autant que possible.

Ce dernier contient par ailleurs des questions relatives à des données énumérées à l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (Règlement général sur la protection des données) et dont le traitement est interdit sauf exceptions. Il s'agit notamment de celles relatives à l'état de santé et à d'éventuels handicaps. Même si l'article 17 oblige toute personne impliquée à la confidentialité, le SYVICOL se demande s'il est justifiable de collecter des données tellement sensibles moyennant des formulaires papier, qui sont traités sans mesure de protection additionnelle par des agents recenseurs dont la seule qualification requise est la majorité.

Art. 3

L'article 3 énumère les données qui seront reprises du registre national des personnes physiques, du Centre commun de la sécurité sociale et du registre des bâtiments et des logements.

Le SYVICOL rappelle dans ce contexte sa demande, formulée à l'endroit de l'article 2, de maximiser le recours à des données pré-

existantes et de limiter ainsi celles recensées moyennant le questionnaire au strict minimum.

Art. 9

L'article 9 énumère les différents documents utilisés dans le cadre du recensement.

A côté du questionnaire « ménage privé », qui a été remis au SYVICOL à titre d'information, on y trouve le questionnaire « ménage collectif », qui est utilisé, comme le précise le commentaire des articles, pour les habitants de structures telles que les maisons de retraite.

Sous les points 3, 4, 5 et 6, l'énumération indique les listes de contrôle « agent recenseur » et « STATEC », ainsi que les états récapitulatifs « Quartiers de recensement « QR » » et « Sections électorales « SE » ». Les listes de contrôle devront être préremplies de différentes informations pour chaque personne recensée par les administrations communales, qui devront également remplir les états récapitulatifs.

Ni le projet de règlement, ni le commentaire des articles ne précisent la manière dont le (pré)remplissage des documents en question sera effectué. Le SYVICOL ne peut donc qu'espérer qu'il se fasse d'une manière automatisée sur base des registres de la population.

Art. 10

L'article 10 définit les compétences et missions respectives du STATEC et des communes.

Il oblige ces dernières à recruter des agents recenseurs et charge les collèges des bourgmestre et échevins de la direction et de la surveillance du recensement, ainsi que de l'exhaustivité du dénombrement.

En ce qui concerne les agents recenseurs, le texte ne prévoit d'autre condition que celle qu'ils doivent être majeurs.

Si, d'un côté, le SYVICOL approuve le fait que le recrutement des recenseurs ne soit pas compliqué encore davantage par des conditions de qualification trop exigeantes, il donne néanmoins à considérer que les personnes en question procéderont au traitement d'une grande quantité de données, en partie hautement sensibles, et que la majorité comme seule condition n'assure pas le sérieux et la fiabilité nécessaires.

S'y ajoute que, depuis l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données déjà cité, non seulement les exigences en la matière ont augmenté, mais également la sensibilité de la population à la protection de leurs données personnelles.

Le SYVICOL doute dans ce contexte que le concept de l'agent recenseur occasionnel, démuné d'une qualification particulière, soit encore à la hauteur du temps.

Art. 11

L'article 11 renvoie à un règlement ministériel pour la fixation des indemnités dues aux agents recenseurs.

Par courriel du 16 octobre 2020, le STATEC a communiqué aux communes les montants des indemnités allouées par lui, qui sont fixés comme suit : 25 € pour la participation à la séance de formation, 1 € par immeuble recensé, 2 € par logement recensé, 1,2 € par personne recensée.

Le même courriel ajoute que les communes sont libres de dépasser les montants ci-dessus, sans cependant que le STATEC ne prenne en charge le supplément. Le SYVICOL regrette que les indemnités prévues soient les mêmes que celles allouées non seulement en 2011, mais également en 2001 ! Il est clair que les communes devront annoncer un montant nettement supérieur, si elles entendent recruter des recenseurs en nombre suffisant.

Le SYVICOL insiste donc, pour le cas où sa demande d'organiser le recensement sans le recours à des recenseurs n'était pas retenue, que l'Etat procède à une augmentation sensible des indemnités,

de façon à au moins tenir compte de l'évolution générale des prix depuis 2001.

Art. 12 et 13

Les articles 12 et 13 sont commentés ensemble, car ils concernent tous les deux les agents recenseurs à recruter par les communes et leur rôle dans le déroulement du recensement.

Le SYVICOL rappelle tout d'abord que, comme il l'a souligné à l'endroit de l'article 1^{er}, il n'est pas d'avis que la situation sanitaire actuelle permette l'organisation du recensement en porte à porte selon la façon traditionnelle en juin 2021.

Indépendamment de ceci, il met en question d'une façon plus générale l'implication des communes dans l'organisation du recensement, et plus particulièrement le recours à des agents recenseurs.

En effet, le fait que la première phase du recensement se fera en ligne entraînera déjà un degré de centralisation important, augmenté encore par la possibilité accordée aux ménages de retourner, dans la 2^e phase, les questionnaires sur papier directement au STATEC.

Selon la procédure prévue actuellement, le STATEC communiquera aux communes la liste des personnes ayant répondu en ligne. Ces dernières passeront les informations aux recenseurs, afin que ceux-ci puissent adapter leurs listes des ménages auxquels ils devront remettre un questionnaire papier.

Il sera possible de répondre en ligne du 1^{er} au 20 juin et par un questionnaire sur papier du 14 au 27 juin. Les deux périodes se chevaucheront donc du 14 au 20 juin. La distribution des formulaires papier, quant à elle, devra avoir lieu entre le 14 et le 18 juin.

Le SYVICOL ignore à quel moment et sous quelle forme le STATEC compte informer les communes des réponses par Internet. Pour cibler le mieux possible la distribution des questionnaires, les informations en question devraient être envoyées aux communes à plusieurs reprises pendant la période prévue pour la distribution des formulaires. En tout cas, après la période prévue pour la réponse en ligne, une liste finale des ménages ayant profité de cette possibilité serait à communiquer via les communes aux agents recenseurs, afin que ceux-ci puissent procéder à un contrôle d'exhaustivité.

Ce qui est certain, c'est que les communes et les agents recenseurs devront gérer une grande quantité de données et s'y adapter en un laps de temps très bref. Quels que soient leurs efforts, il sera néanmoins inévitable qu'un certain nombre de ménages reçoivent un formulaire de recensement, alors même qu'ils auront déjà participé à l'enquête en ligne. Ceci suscitera des réclamations, qui ne se dirigeront pas contre le STATEC, mais contre les communes et leurs agents recenseurs, vu leur proximité des citoyens.

Lors de l'entrevue du 5 janvier, les représentants du STATEC ont précisé que, pour limiter les contacts physiques, les agents recenseurs seraient invités à ne pas remettre les questionnaires en mains propres, mais à les déposer dans les boîtes aux lettres. Dans ces conditions, le SYVICOL se demande quel est l'intérêt à organiser la distribution par les communes.

En effet, vu que le STATEC disposera à tout moment d'une liste actualisée des répondants par Internet, il serait, aux yeux du SYVICOL, nettement moins compliqué et plus efficient s'il enverrait lui-même, par courrier postal, les formulaires aux ménages n'ayant

pas répondu en ligne à la date qu'il fixerait. Ceci constituerait une simplification administrative importante et réduirait en même temps le nombre de questionnaires distribués inutilement.

Les questionnaires envoyés de cette manière devraient être accompagnés d'une enveloppe timbrée servant au retour du questionnaire au STATEC.

Dans une troisième phase, le STATEC, qui serait à tout moment au courant des ménages n'ayant pas encore répondu, enverrait une lettre rappel, en soulignant les sanctions prévues en cas de refus de participation. Le SYVICOL est d'avis que ceci assurerait un taux de réponse au moins égal à celui qui pourrait être atteint par les contacts personnels – qu'il y a lieu d'éviter, rappelons-le – avec des agents recenseurs.

Ces derniers, il faut le souligner, ont de plus en plus de difficultés à rencontrer leur public cible à domicile. En semaine, pendant la journée, la plupart des ménages sont déserts. En soirée, beaucoup de personnes hésitent à ouvrir leur porte à des inconnus. Et le weekend, finalement, ce sont souvent des activités récréatives qui éloignent les gens de leur foyer.

Art. 14

L'alinéa 2 de cet article prévoit le cas de recensés « qui sont dans l'impossibilité de remplir tout ou partie de leurs questionnaires ou qui préfèrent laisser à l'agent recenseur le soin de remplir leur déclaration ».

Pour le SYVICOL, il est hors de question, aussi longtemps que les mesures de distanciation en relation avec la pandémie sont applicables, que des agents recenseurs travaillant sous la responsabilité des communes (art. 10) accèdent aux logements des personnes recensées pour les assister dans le remplissage du formulaire. Si le Gouvernement insiste, contrairement aux propositions ci-dessus, sur le recours à des recenseurs, il est impératif que leurs contacts avec les ménages soient réduits au strict minimum.

Sauf erreur de compréhension, c'est d'ailleurs ce qui a été retenu lors l'entrevue du 5 janvier avec les responsables du STATEC. Le texte serait donc à modifier en conséquence.

Art. 15

L'article 15 délimite la période endéans laquelle les agents recenseurs doivent collecter et vérifier les questionnaires. Le SYVICOL se demande sur quels éléments la vérification est censée porter et par rapport à quelles données elle doit être effectuée, vu que les agents recenseurs ne disposent en principe que des données leur fournies par les recensés.

Sauf organisation centralisée du recensement par le STATEC, des précisions sont nécessaires.

Art. 18

L'article 18 exclut du champ d'application du règlement sous revue les agents diplomatiques étrangers et les personnes assimilées, leurs membres de famille et les domestiques étrangers demeurant chez eux et dispose que les agents recenseurs ne leur remettent pas de questionnaires.

Le SYVICOL en prend note, en espérant que les communes reçoivent des données précises permettant d'identifier les ménages concernés.

⁷ Circulaire ministérielle n°2862 du 18 juin 2010



© iStock by Getty Images

Projet de loi n°7658 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet

1. la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ;
 2. la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'éducation ;
 3. l'institution d'un Conseil scientifique ;
- ### 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;
- ### 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;
- ### 4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale

Avis du 15 mars 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de s'autosaisir dans le cadre du projet de loi sous objet pour présenter les réflexions suivantes au sujet de l'équipement informatique mis à disposition de l'enseignement fondamental par les communes.

L'article 35 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, dispose : « Toute commune est tenue de mettre à la disposition les infrastructures et équipements nécessaires pour assurer l'enseignement fondamental [...] ». Depuis l'entrée en vigueur de cette obligation – reprise d'ailleurs de la législation antérieure et non particulièrement contestée à l'époque – les coûts en résultant pour les communes ont continuellement augmenté. Cette croissance s'explique notamment par les besoins en matériel informatique tels que PCs, tablettes, tableaux interactifs, projecteurs, etc. Même si le gouvernement promeut fortement la digitalisation de l'enseignement fondamental et s'il a publié en novembre 2019 un « Guide du matériel informatique dans les écoles fondamentales¹ », il ne participe d'aucune manière dans le financement des équipements nécessaires.

C'est un des sujets thématiques par le SYVICOL dans une prise de position adoptée le 10 février 2020 et communiquée à Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Il y a proposé une plus grande implication du Centre de gestion informatique de l'éducation, qui pourrait centraliser l'achat et l'entretien de l'équipement en question. Ceci présenterait un avantage pour les élèves qui changent de lieu de résidence. Ils auraient la possibilité d'utiliser le même équipement technique auquel ils s'étaient habitués dans leur ancienne école. Une autre raison est liée à la considération que tous les élèves devraient avoir les mêmes opportunités et, par analogie, le droit au même équipement scolaire. Cette approche garantirait que chaque élève aurait accès aux mêmes outils pédagogiques et bénéficierait donc des mêmes chances dans sa formation scolaire. La prise de position mentionnée est jointe en annexe au présent avis.

¹ https://portal.education.lu/Portals/3/Documents/guides/CGIE_Guide%20du%20mat%C3%A9riel%20informatique%20dans%20les%20%C3%A9coles%20fondamentales_Web.pdf

L'exposé des motifs du projet de loi sous analyse insiste longuement sur l'importance croissante de la digitalisation dans la société et sur le besoin d'y préparer les élèves en leur transmettant les compétences nécessaires pour pouvoir mettre les outils technologiques à leur profit. C'est la raison pour laquelle le projet prévoit notamment la création du poste de directeur adjoint du CGIE et la mise en place d'instituteurs spécialisés en compétences numériques.

Le SYVICOL se sent interpellé par l'article 1^{er} point 1° du projet de loi, qui prévoit d'insérer à l'article 11 de la loi modifiée du 7 octobre 1993 un point 8 qui étend les missions du CGIE par celle « de coordonner et de financer l'acquisition, l'installation, la maintenance et l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement secondaire public ». Le SYVICOL constate que cette disposition est incohérente avec l'article 10 de la même loi, qui dispose que, dans le cadre des missions définies à l'article 11, le centre est compétent pour l'ensemble des technologies de l'information et de la communication pour l'administration de l'Éducation nationale. Il est précisé à l'article 10 que « l'administration de l'Éducation nationale » inclut « l'ensemble des administrations, services, écoles ou institutions qui sont placés sous l'autorité du ministre », sans distinguer entre les niveaux fondamental et secondaire.

Pour les raisons présentées dans sa prise de position déjà mentionnée et résumées brièvement ci-dessus, il appelle donc le gouvernement à inclure dans le nouveau point 8 l'enseignement fondamental public.

Cette revendication devient encore plus pertinente si on considère l'article 1^{er} point 3° du projet de loi qui prévoit de compléter l'article 25 de la loi modifiée du 7 octobre 1993 par un paragraphe 5 prévoyant l'introduction des instituteurs spécialisés en compétences numériques, qui auront parmi leurs missions celle « de coordonner l'implémentation des TIC avec le directeur de région concerné ».

Le SYVICOL s'étonne de cette formulation, qui ne réserve aucune place aux autorités communales, alors même que le texte, tel que déposé, laisse l'intégralité des frais de l'équipement informatique à leur charge. Il exige que, si l'État s'attribue de tels pouvoirs sur l'implémentation des TIC dans les écoles de l'enseignement fondamental, qu'il supporte également les coûts relatifs à la mise en place et au fonctionnement de l'équipement nécessaire.

Projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages

Avis du 15 mars 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises regrette que le texte du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, bien qu'il concerne les communes, ne lui ait pas été soumis officiellement pour avis par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. C'est donc en s'autosaisissant qu'il formule le présent avis.

Le projet de loi sous examen vise à modifier la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages afin de transposer en droit national la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Selon l'exposé des motifs, la directive (UE) 2018/852 contient de nouvelles mesures visant à limiter la production de déchets d'emballages et à promouvoir le réemploi et le recyclage. Les États membres doivent encourager l'augmentation de la part d'emballages réutilisables mis sur le marché à l'aide de certaines mesures comme un système de consigne nationale unique ou des pourcentages minimaux d'emballages réutilisables mis sur le marché chaque année.¹ Le SYVICOL ne peut que supporter ces principes.

Néanmoins, il constate que certaines des remarques formulées dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets s'appliquent également au projet de loi sous examen. Ceci est le cas notamment en ce qui concerne certaines définitions, ainsi que pour ce qui est de l'abolition de la commission de suivi multipartite.

Le SYVICOL remarque également que le projet de loi renvoie à plusieurs reprises à des règlements grand-ducaux d'exécution. Ainsi, l'article 8, paragraphe 4, par exemple, fait référence à un règlement grand-ducal définissant la date et les modalités de mise en œuvre du système de consigne nationale unique. Cette disposition est formulée dans des termes si généraux que sa portée réelle au niveau communal ne sera connue qu'au moment où le texte du règlement grand-ducal aura été publié. Partant, le SYVICOL insiste d'ores et déjà que le gouvernement lui soumette le projet de règlement grand-ducal en question pour avis en temps utile.

Le SYVICOL tient à préciser que s'il parle dans le cadre du présent avis des communes, ce terme englobe les syndicats intercommunaux qui exercent des compétences communales en matière de gestion des déchets d'emballage.

Enfin, le SYVICOL souligne l'importance d'une coopération continue entre les communes et le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable pour garantir un bon fonctionnement de la gestion des déchets (d'emballage) sur le plan national et communal.

II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL exprime ses réserves par rapport à la première définition de l'article 2, qui considère les autorités publiques comme des « acteurs économiques ». A ses yeux, la définition prête à confusion, puisque les communes offrent un service public sans but lucratif (art. 2).

¹ Exposé des motifs du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages page 13, paragraphe 2.

² Article 2, paragraphe dernier du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages

- Vu que les définitions des termes « déchets municipaux », « déchets municipaux ménagers » et « déchets municipaux non ménagers » figurant à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets, telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°7659, s'appliquent au projet de loi sous avis², le SYVICOL se voit obligé de rappeler ses remarques formulées dans son avis sur le projet de loi susmentionné. Ces remarques concernent principalement la répartition des compétences entre les différents acteurs de la gestion des déchets municipaux (art. 2).
- Le SYVICOL insiste sur sa consultation en temps utile au sujet du projet de règlement grand-ducal déterminant la date et les modalités de mise en œuvre du système de consigne national unique (art. 8).
- Le SYVICOL demande le maintien de la commission de suivi multipartite, qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés (art. 12).

III. Remarques article par article

Article 2

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 3 de la loi du 21 mars 2017 et énonce les définitions.

D'abord, le SYVICOL note que la première définition du nouvel article 3 considère les autorités publiques – y compris l'Etat et les communes – comme étant des « acteurs économiques » en matière de gestion de déchets d'emballages. Même si cette catégorisation n'est pas nouvelle par rapport à la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et bien que le SYVICOL ne s'y oppose pas en principe – après tout, les autorités publiques constituent bien un acteur parmi d'autres en matière de gestion des déchets – il doit cependant réitérer une remarque faite dans son avis sur le projet de loi n°7659 :

Tandis que les communes sont certes à considérer comme des agents économiques en matière de gestion de déchets, elles offrent néanmoins des services publics sans but lucratif. Selon l'avis du SYVICOL, elles se distinguent donc nettement des autres acteurs dans le domaine des déchets d'emballages comme les fournisseurs de matériaux d'emballage, les fabricants, les transformateurs, les remplisseurs et les utilisateurs, les importateurs, les commerçants et les distributeurs. Selon le SYVICOL, il serait utile de consacrer une définition séparée aux « autorités et organismes publics », afin d'éliminer toute source de confusion concernant le rôle des communes en la matière. D'ailleurs, le texte lui-même fait cette différence au nouvel article 7, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, lorsqu'il dispose : « Ces systèmes sont ouverts à la participation des acteurs économiques des secteurs concernés et à la participation des autorités publiques compétentes. ».

Le dernier alinéa de l'article 2 du projet de loi sous avis dispose que les définitions des termes « déchets municipaux », « déchets municipaux ménagers » et « déchets municipaux non ménagers » figurant à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets s'appliquent au projet de loi sous avis. Le SYVICOL se voit dès lors obligé de rappeler ses remarques formulées dans son avis sur le projet de loi n°7659, plus précisément concernant l'article 3, où il s'oppose fermement à la distinction non prévue au niveau européen entre déchets municipaux ménagers et non ménagers, car celle-ci risque d'embrouiller les compétences des différents acteurs de la gestion des déchets.

Article 8

L'article 8 transpose l'article 1^{er}, paragraphe 8, de la directive et modifie l'article 7 de la loi du 21 mars 2017 qui concerne les systèmes de reprise, de collecte et de valorisation pour les déchets d'emballages. Il place la responsabilité principale pour la reprise et la valorisation de ces derniers auprès des responsables d'emballage.

Il dispose également que les systèmes à mettre en place par les responsables d'emballages pour assurer soit la reprise ou la collecte des déchets d'emballages, soit le réemploi ou la préparation en vue de la réutilisation ou de la valorisation des mêmes déchets « [...] sont conçus de manière à éviter des entraves aux échanges ou des distorsions de concurrence. ». Le SYVICOL tient à rappeler qu'à ses yeux, les communes, en tant que personnes morales de droit public, ne sont pas à considérer comme des organismes en libre concurrence avec les autres acteurs du marché. Comme indiqué au commentaire de l'article 3 dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, une commune qui est soumise à des règles et à des procédures particulières, notamment en matière de tarification, ne peut concourir avec des acteurs commerciaux, qui sont libres de fixer leurs tarifs et conditions comme ils le souhaitent et individuellement d'un client à l'autre.

Le quatrième paragraphe de l'article 8 introduit un système de consigne national unique qui soumet les emballages de boissons servant à la consommation humaine mises sur le marché luxembourgeois à une consigne se situant entre 10 centimes et 1 euro.³ Il va sans dire que le SYVICOL soutient les efforts du Gouvernement visant à réduire les déchets d'emballages et à prendre une mesure face au problème du « littering » au Luxembourg.

Or, il regrette que le projet de loi soit trop imprécis concernant la date et les modalités de mise en œuvre, ainsi que les implications au niveau local. En effet, du point de vue communal se posent des questions comme : Quel rôle sera attribué aux communes dans ce nouveau système de consigne ? Les communes seront-elles obligées de reprendre les emballages consignés ? Si oui, quelles en seront les modalités financières ? Le gouvernement prévoit-il une entité nationale qui coordonnera et gèrera le système de consigne national ?

Le SYVICOL souhaiterait que le projet de loi soit explicité sur ces points, plutôt que de se limiter à un règlement grand-ducal. En même temps, il invite le gouvernement à le consulter en temps utile lors de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal en question.

D'ores et déjà, le SYVICOL souligne qu'il est d'avis que, conformément à la responsabilité élargie des producteurs, la compétence pour restituer la consigne aux détenteurs devrait se situer chez les responsables des déchets d'emballages et non chez les communes.

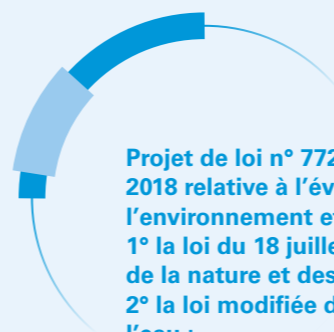
Article 12

Cet article abroge l'article 13 de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages et abolit la Commission de suivi multipartite instituée en application de l'article 19, paragraphe 9, de la loi du 21 mars 2012.

Les missions de cette commission, qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés, sont d'assister le ministre dans l'application des dispositions de la loi relative aux déchets, ainsi que de celles de la loi sur les déchets d'emballage, et de discuter des problèmes généraux inhérents à l'exécution des dispositions relatives au régime de la responsabilité élargie des producteurs.

Comme déjà indiqué dans son avis sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, dans le but de garantir un dialogue régulier et constructif entre les acteurs principaux de la gestion des déchets, le SYVICOL exige donc le maintien de la commission de suivi multipartite et demande aux auteurs du projet de loi sous avis de conserver l'article 13 de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

³ Article 8, paragraphe 4 du projet de loi n°7654 modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages



Projet de loi n° 7724 modifiant la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et modifiant
1° la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
2° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
3° la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Avis du 15 mars 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Environnement de lui avoir soumis, par courrier du 20 novembre 2020, le présent projet de loi pour avis. Il ressort du dossier législatif que le projet de loi revêt un caractère prioritaire puisque la Commission européenne a ouvert au mois d'octobre 2019, une procédure d'infraction contre le Luxembourg pour transposition incorrecte des directives 2011/92/UE et 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil.

Un certain nombre d'observations de la part de la Commission européenne concernent le remembrement rural qui fait actuellement l'objet du projet de loi n°7370 concernant la gestion durable des biens ruraux, et au sujet duquel le SYVICOL a émis son avis en date du 10 juillet 2019. Or, d'après la réponse du Luxembourg à

la mise en demeure de la Commission européenne, ledit projet de loi n°7370 doit encore être amendé en ce sens que l'article 32 doit être supprimé et l'article 55, paragraphe 1^{er}, remplacé. Il faut cependant remarquer que les amendements précités n'ont pas encore été déposés et que la procédure législative est en stand-by, le projet de loi n°7370 n'ayant pas encore été avisé par le Conseil d'Etat, contrairement à celui sous examen.

Le projet de loi sous analyse a donc pour objectif principal une transposition fidèle de la directive 2011/92/UE telle que modifiée par la directive 2014/52/UE afin de remédier aux lacunes de la loi identifiées par la Commission européenne.

Les auteurs indiquent par ailleurs profiter de la modification pour adapter la loi afin que l'enquête publique en matière environnementale puisse également se faire sur la plateforme enquête publique mise en place par le ministère de la digitalisation. Celle-ci, intitulée 'portail national des enquêtes publiques', a été depuis effectivement lancée officiellement et mise en ligne le 13 janvier 2021. Si le SYVICOL salue la dématérialisation de la procédure d'enquête publique, il tient néanmoins à faire remarquer que le texte de loi prévoit déjà actuellement une publication sur un support électronique.

Il aura ainsi fallu attendre plusieurs années pour voir ce projet se concrétiser et il ne faut d'ailleurs pas se cacher que le Luxembourg est en retard par rapport à ses voisins, loin de l'ambition affichée par le gouvernement de faire du Luxembourg un pays modèle en matière de digitalisation¹.



© Christelle Bissener

¹ Accord de coalition 2018-2023, page 4 : « Le Gouvernement conçoit la digitalisation comme une opportunité à saisir davantage. Il a l'ambition de faire du Luxembourg un pays modèle en la matière. Les jalons sont posés pour permettre à notre pays de se distinguer par une approche volontariste, accompagnant et promouvant la digitalisation de sa société là où cela s'avère nécessaire. »

En Belgique, les enquêtes publiques sont entrées dans l'ère du numérique depuis le 1^{er} janvier 2017, et l'Allemagne a mis en ligne la même année un portail internet central² regroupant également les procédures menées par les autorités fédérales. La France a, quant à elle, lancé son portail national unique³ en mars 2018 regroupant toutes les enquêtes publiques associées à des projets soumis à une étude d'impact.

Le SYVICOL se félicite partant de cette avancée décisive et il encourage le gouvernement à poursuivre et à accélérer ses efforts pour généraliser la dématérialisation des procédures administratives. Il insiste néanmoins sur le fait que la dématérialisation s'inscrit dans le processus plus vaste de la transformation digitale, et que c'est une véritable digitalisation qui doit être visée avec comme objectif final une simplification des procédures tant pour les administrations que pour les entreprises et les citoyens. Le SYVICOL sera attentif à ce que la révolution digitale annoncée ait bien lieu⁴.

Parmi les 20 articles du projet de loi, ceux concernant l'information et la consultation ont particulièrement retenu l'attention du SYVICOL, alors que les modifications projetées soulèvent plusieurs questions. De manière générale, le SYVICOL note que les auteurs utilisent indifféremment les termes 'support internet', 'site internet', 'support électronique' et 'assistant électronique', et il demande à les voir harmoniser. Si au contraire ces termes désignent des choses différentes, alors ils pourront utilement faire l'objet d'une définition à l'article 1^{er} de la loi.

Seuls les articles faisant l'objet de remarques particulières de la part du SYVICOL seront examinés en détail à la section III du présent avis.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL se demande si la nouvelle formulation de l'article 8 relatif à l'information et la participation du public transpose de manière fidèle la directive 2011/92/UE telle que modifiée par la directive 2014/52/UE, en ce qui concerne plus précisément la publication des informations et le point de départ du délai de consultation du public.
- Ainsi, l'ajout d'un paragraphe 4 à cet article concernant le caractère secret de certaines informations pose la question de sa conformité avec l'article 10 de la directive.
- De même, le SYVICOL est d'avis que le nouveau texte ne résout pas le conflit identifié par la Commission européenne en lien avec la transposition de l'article 6, paragraphe 6, de la directive, qui instaure un délai de communication des informations au public et aux autorités, et un délai de communication des observations par le public. Afin de donner une date certaine au point de départ de ce délai, et pour garantir que le public dispose effectivement de trente jours pour émettre ses observations et suggestions, le SYVICOL recommande de fixer son point de départ à partir de la publication de l'avis dans au moins quatre journaux quotidiens. De plus, le public doit disposer de toutes les informations avant que ce délai ne commence à courir.
- La même problématique se pose au sujet de la modification apportée à l'article 14 de la loi, qui concerne l'information et la consultation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences des projets d'infrastructures de transport. Le SYVICOL est d'avis que la procédure de consultation doit en tout état de cause offrir les mêmes garanties d'information et de participation du public que celle prévue à l'article 8 de la loi.
- Concernant les informations à mettre à la disposition du public, il est souhaitable que celles-ci soient publiées sur le portail national des enquêtes publiques, qui doit centraliser l'ensemble des procédures d'enquête publique. De plus, une consultation physique de ces informations par les personnes intéressées auprès des communes concernées devra toujours rester possible.

- L'obligation à charge du maître d'ouvrage de publier un avis dans les journaux est une nouveauté que le SYVICOL salue, étant donné que la publicité de la procédure s'en trouvera renforcée. Cependant, pour s'assurer que le maître d'ouvrage opère ces diligences en temps utile, il serait nécessaire d'introduire dans la loi un délai pour procéder à la mise à disposition des informations ainsi qu'à la publication du rapport d'évaluation.

- En ce qui concerne la consultation du public, le point de départ du délai n'est pas précisé dans le texte. Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de fixer le point de départ du délai de consultation du public par rapport à la publication de l'avis dans les quatre quotidiens. Le SYVICOL demande de faire abstraction de la possibilité de présenter des observations directement auprès du maître d'ouvrage, et recommande de se limiter au dépôt d'observations et d'objections en ligne via le seul portail national des enquêtes publiques ou par écrit au collègue des bourgmestre et échevins d'une des communes concernées.

- Le SYVICOL propose également de modifier le texte en ce qui concerne l'enquête publique à laquelle doit procéder le collègue des bourgmestre et échevins de chaque commune d'implantation, à l'issue de la consultation publique. Il est d'avis que celle-ci pourrait être remplacée par une réunion publique d'information ou une enquête pendant la phase de consultation du public, le but étant de permettre aux intéressés de disposer d'un maximum d'informations sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement à un stade précoce de la procédure et surtout à un moment où il est possible de présenter des observations ou des objections.

- Le SYVICOL plaide pour que, une fois la consultation du public clôturée, le dossier soit retourné par le bourgmestre ou le commissaire spécial directement au ministère de l'Intérieur aux fins de transmission aux autres administrations, sans transiter par le maître d'ouvrage.

- Enfin, le SYVICOL estime qu'il serait utile d'inscrire dans la loi l'obligation de demander l'avis des communes directement impactées par le projet ainsi que de celles situées dans un rayon de 500 mètres à partir du tracé ou de l'implantation. Une disposition similaire figurait d'ailleurs dans la loi abrogée du 29 mai 2009, et le SYVICOL est d'avis qu'elle est particulièrement importante en matière d'infrastructures de transport, ce d'autant plus que les projets autorisés au titre de la présente loi sont ensuite dispensés de toute autre autorisation, notamment sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

III. Remarques article par article

Article 5

L'article vise à transposer l'article 5, 3, point b) de la directive 2011/92/UE tel que modifiée par la directive 2014/52/UE qui oblige l'autorité compétente à disposer d'une expertise suffisante pour examiner le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, respectivement à avoir un accès au besoin à une telle expertise, en ajoutant un alinéa prévoyant que l'autorité compétente peut recourir à des experts externes dans le cadre de l'examen du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. Etant donné que cet examen débouche sur une conclusion motivée de l'autorité compétente sur les incidences notables du projet sur l'environnement, le SYVICOL se demande si ce nouvel alinéa ne serait pas mieux à sa place à l'article 10 relatif à la conclusion motivée, plutôt qu'à l'article 7 qui traite de la consultation d'autres autorités sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Article 6

Les auteurs du projet de loi indiquent que cette modification de l'article 8 relatif à l'information et la participation du public est proposée afin de répondre aux critiques formulées par la Commission européenne et d'effacer des ambiguïtés éventuelles dans le texte

actuel quant au moment de la publication des informations et le point de départ du délai de consultation du public.

Ainsi, le paragraphe 2 devient le paragraphe 1^{er} et inversement, apportant plus de cohérence au texte. Des précisions terminologiques ont été apportées aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3. A ces derniers vient s'ajouter un 4^{ème} paragraphe, prévoyant que l'administration (et non pas l'autorité) compétente peut disjoindre du dossier des informations de nature à entraîner la divulgation de secrets de fabrication, ainsi que les données dont la divulgation porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité nationale ou à l'ordre public. Le SYVICOL se pose la question de savoir si ce nouveau paragraphe, qui n'est pas explicité au commentaire des articles, transpose de manière fidèle l'article 10 de la directive 2011/92/UE d'après lequel les autorités compétentes ont l'obligation de « respecter les restrictions imposées par les dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales et par les pratiques juridiques établies en matière de secret commercial et industriel, notamment de propriété intellectuelle, ainsi qu'en matière de protection de l'intérêt public ».

En ce qui concerne la dématérialisation de la procédure d'enquête publique, le SYVICOL est d'avis que les objectifs visés par les auteurs n'ont pas été atteints puisque la procédure prévue par le nouveau texte pose toujours des problèmes. Il invite les auteurs à s'inspirer de la procédure d'enquête publique figurant à l'article 25 du projet de loi n°7473 relatif au patrimoine culturel, qui pourrait servir de modèle en la matière, en ce qu'il prévoit à la fois une consultation hybride par le public sur un support électronique et sur un support matériel.

Le SYVICOL note que le paragraphe 1^{er} mentionne « un support internet » installé à cet effet, le paragraphe 2 fait lui mention du « site internet », tandis que le paragraphe 3 fait référence au « support électronique » par le biais duquel les intéressés peuvent transmettre leurs observations. Le SYVICOL observe qu'il est préférable d'adopter une terminologie commune, soit celle de site internet – celui-ci étant devenu une réalité – ou celle plus générale de support électronique.

La Commission européenne avait par ailleurs conclu à une transposition incorrecte de l'article 6, paragraphe 6, de la directive qui dispose que « des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour :

a) informer les autorités visées au paragraphe 1 ainsi que le public ; et

b) permettre aux autorités visées au paragraphe 1 et au public concerné de se préparer et de participer effectivement au processus décisionnel en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article. »

Cet article vise à la fois un délai de communication des informations au public et aux autorités qui est transposé au paragraphe 1^{er} (ancien paragraphe 2), et un délai de communication des observations par le public, transposé au paragraphe 3.

Concernant le paragraphe 3, ce dernier est modifié de manière que le délai de trente jours pendant lequel tous les intéressés peuvent émettre leurs observations et suggestions commence à courir le lendemain de la publication – en lieu et place de la publicité - du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement. Or, si publicité et publication sont effectivement deux choses différentes, il n'en reste pas moins que le point de départ du délai doit absolument avoir une date certaine.

C'est pourquoi les procédures d'enquête publique en matière administrative prévoient de manière standard que le délai commence à courir à partir du moment où le projet est porté à la connaissance du public par voie de publication. C'est par exemple ce que prévoit la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Or, ici, le texte ne vise pas la publication de l'avis conformément au paragraphe 2, mais la publication du rapport d'évaluation, dont la date ne coïncide pas forcément. En effet, il faudra nécessairement

compter avec un certain délai entre la publication du rapport lui-même et l'insertion d'un avis dans les journaux, informant le public que la procédure d'enquête est ouverte. De fait, le délai de trente jours ouvert au public s'en trouverait écourté, ce qui serait contraire à l'article 7 de la directive selon lequel « le délai fixé pour consulter le public concerné sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement visé à l'article 5, paragraphe 1, ne peut être inférieur à 30 jours ». Le SYVICOL invite partant les auteurs à modifier cet article en conséquence.

La même observation peut être faite en ce qui concerne le délai de communication des informations au public. Le SYVICOL se demande si la nouvelle formulation des paragraphes 1^{er} et 2 répond de manière efficace à la critique exprimée par la Commission européenne, tenant à la nécessité d'une communication (unique) au public de toutes les informations pertinentes avant que le délai de communication des observations ne commence à courir.

Article 8

L'article 8 du projet de loi a pour objet de modifier l'article 14 de la loi qui concerne l'information et la consultation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences des projets d'infrastructures de transport, qui est profondément remanié.

Ainsi, au paragraphe 2, il est désormais prévu que « *La mise à disposition de l'avant-projet sommaire ainsi que les informations visées à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} ainsi que l'avant-projet sommaire par moyens électroniques (c'est nous qui surlignons) incombe au maître d'ouvrage et est à charge de ce dernier. Le maître d'ouvrage dépose ces informations à la maison communale de la ou des communes concernées* ».

Premièrement, le SYVICOL se demande si le maître d'ouvrage pourra mettre à disposition ces informations via le portail national des enquêtes publiques, ce qui est souhaitable afin de centraliser l'ensemble des procédures d'enquête publique⁵. En tout état de cause, et a fortiori dans le domaine particulier des infrastructures de transport, il convient que la procédure offre les mêmes garanties d'information et de participation du public que celle prévue à l'article 8 de la loi. S'il s'agit de donner au maître d'ouvrage la possibilité de publier des informations sur son propre site internet, comme le laisse à penser l'article 18 de la loi, le SYVICOL insiste sur le fait que la procédure de consultation elle-même doit s'opérer via la seule plateforme nationale, à laquelle le site internet du maître d'ouvrage peut renvoyer.

Il s'y ajoute que la formulation « par moyens électroniques » risque d'induire en erreur le maître d'ouvrage, qui n'est pas nécessairement une administration publique, alors qu'une consultation physique des documents auprès de la ou des communes concernées doit toujours être possible afin de ne pas exclure les personnes non connectées. Le SYVICOL propose de s'inspirer de la formulation de l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 afin de lever tout doute à ce sujet.

Le point 3 du paragraphe 3 est également à revoir alors qu'il semble que les auteurs n'ont pas su choisir entre deux formulations. Le SYVICOL est en faveur de l'indication du site internet et du ou des lieux où le rapport d'évaluation peut être consulté(e), par analogie à l'article 8, paragraphe 2, point 4.

L'obligation à charge du maître d'ouvrage de publier un avis dans les journaux est une nouveauté que le SYVICOL salue, étant donné que la publicité de la procédure s'en trouvera renforcée. Cependant, pour s'assurer que le maître d'ouvrage opère ces diligences en temps utile, il serait nécessaire d'introduire dans la loi un délai pour procéder à la mise à disposition des informations ainsi qu'à la publication du rapport d'évaluation.

D'autres problèmes se posent finalement au niveau des paragraphes 4 à 7 qui traitent de la consultation du public proprement dite.

Concernant le paragraphe 4, le renvoi à l'avis visé au paragraphe 2 est erroné suite à la reformulation de celui-ci, alors que c'est l'avis

² <https://www.uvp-portal.de/>

³ www.projets-environnement.gouv.fr

⁴ Voir à ce sujet la Stratégie Gouvernance électronique 2021-2025 ; Projet de budget 2021, Ministère de l'Intérieur, page 76-77 ; Débat de consultation 'la transformation digitale du Luxembourg', juin 2019

⁵ Article 6, paragraphe 5 de la directive : « Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires afin de garantir que les informations pertinentes sont accessibles au public par voie électronique, au moins par l'intermédiaire d'un portail central ou de points d'accès aisément accessibles, au niveau administratif approprié. »

prévu au paragraphe 3 qui est en réalité visé. Le texte mentionne ensuite « la durée de la publication ». Le SYVICOL se demande s'il ne s'agit pas plutôt de la durée de la consultation, alors que la publication a lieu à un moment précis mais ne se poursuit pas dans le temps. Au contraire, il serait logique que l'avis soit affiché aussi longtemps que la consultation du public est ouverte, et donc de faire coïncider la durée d'affichage de l'avis avec celle de la consultation. Enfin, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs utilisent la terminologie « la ou les communes d'implantation du projet » (paragraphe 4) au lieu de « la ou les communes concernées » (paragraphe 2 et 5).

Au paragraphe 5, le point de départ du délai n'est pas précisé. Par analogie à l'article 8, paragraphe 3 et aux remarques formulées par le SYVICOL à son sujet, il conviendrait de fixer le point de départ du délai de consultation du public à la publication de l'avis dans les quatre quotidiens. Le texte se réfère également à un « assistant électronique installé à cet effet » où les observations et objections contre le projet doivent être déposées par les intéressés. Le SYVICOL comprend le texte dans le sens où c'est le portail national des enquêtes publiques qui est visé alors que, au risque de se répéter, il est souhaitable de centraliser l'ensemble des processus d'évaluation des incidences sur l'environnement sur un seul site internet⁶ et ce quelle que soit la matière concernée. Il convient dès lors de remplacer l'expression « par le biais d'un assistant électronique installé à cet effet » par « sur le site internet visé au paragraphe 3, point 3 ».

Alors que selon l'ancienne rédaction de cet article, les observations et objections contre le projet devaient être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la ou des communes concernées, le projet de loi prévoit en sus la possibilité d'en déposer par le biais de l'assistant électronique évoqué ci-dessus et, plus surprenant, que « tous les intéressés peuvent émettre leurs observations et objections par le biais du support électronique visé au paragraphe 3 ou transmettre leurs observations écrites directement au maître de l'ouvrage (c'est nous qui surlignons) au plus tard dans les trente jours qui suivent le premier jour de la publication du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement » d'après le nouveau paragraphe 6.

Or, les paragraphes 5 et 6 sont redondants en ce qu'ils règlent tous les deux les modalités de la procédure de consultation du public, de sorte que le SYVICOL appelle les auteurs à les fusionner et à clarifier le texte en ayant à l'esprit l'objectif prôné par la directive d'instaurer des procédures coordonnées et communes à tous les projets pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement est obligatoire, tout en réorganisant la procédure de manière chronologique.

En ce qui concerne la transmission des observations et objections directement au maître d'ouvrage, le SYVICOL se pose la question de savoir si cette possibilité est compatible avec l'article 6, paragraphe 4 de la directive⁷. A cela s'ajoute un risque de confusion pour les intéressés qui pourraient présenter leurs observations et objections de trois manières différentes, ainsi que le danger, qui n'est pas à exclure, que l'une ou l'autre d'entre elles se perde en cours de route...

Pour toutes ces raisons, le SYVICOL demande de faire abstraction de la possibilité de présenter des observations auprès du maître d'ouvrage et de se limiter au dépôt d'observations et d'objections via le portail national des enquêtes publiques ou par écrit au collège des bourgmestre et échevins d'une des communes concernées.

Le paragraphe 5 prévoit également qu'« à l'expiration du délai, le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune d'implantation, ou un commissaire spécial qu'il délègue à cet effet, recueille les observations écrites et procède à une enquête publique dans laquelle sont entendus tous les intéressés qui se pré-

sentent. Il est dressé un procès-verbal de cette enquête ». Même si cette disposition n'est pas nouvelle, le SYVICOL s'interroge sur la pertinence de l'organisation d'une enquête après la clôture de la consultation publique. Qu'advient-il des remarques recueillies dans le cadre de cette enquête et consignées sur un procès-verbal ? Pourront-elles constituer une base décisionnelle pour l'autorité en charge alors même qu'elles ont émises en dehors d'un délai à respecter sous peine de forclusion ?

Le texte prévoit d'ailleurs que sont entendus « tous les intéressés qui se présentent », y compris donc, ceux qui n'ont pas présenté des observations ou des objections endéans le délai précité. Or, admettre ceci reviendrait à contourner la loi en consignat sur un procès-verbal les observations de personnes intéressées qui auraient été par ailleurs forcloses à les présenter. Nonobstant les critiques d'un point de vue juridique qui peuvent être émises à l'encontre de cette enquête publique, le SYVICOL doute de l'utilité de celle-ci.

Il est au contraire d'avis que, si enquête publique – ou réunion d'information ? – il doit y avoir, alors logiquement celle-ci devrait avoir lieu pendant la phase de consultation et de préférence au début de celle-ci, puisqu'il s'agit de faire en sorte que les personnes intéressées disposent d'un maximum d'informations sur le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, à un stade précoce de la procédure, « lorsque toutes les options sont envisageables »⁸. Une seule réunion nationale ou plusieurs réunions d'information par commune ou par groupement de communes pourrait être organisée et celle-ci devrait l'être par le maître d'ouvrage.

Le SYVICOL invite partant les auteurs à profiter de la présente modification de la loi pour faire évoluer le texte.

En dernier lieu, le paragraphe 7 dispose que « le maître d'ouvrage compile les informations visées aux paragraphes 5 et 6 et les transmet sur support électronique à l'autorité compétente, au ministre ayant dans ses attributions l'Aménagement du territoire, au ministre ayant dans ses attributions l'Intérieur, au ministre ayant dans ses attributions les Travaux publics et au ministre ayant dans ses attributions les Transports. » Tant sous l'empire de la loi abrogée du 13 mars 2007 que sous celle du 29 mai 2009, le dossier était retourné par le bourgmestre ou le commissaire spécial directement au ministère de l'Intérieur, qui assurait la transmission des exemplaires destinés aux autres ministères impliqués. Depuis la transposition de la directive 2011/92/UE par la loi du 15 mai 2018, la transmission se fait par le biais du maître d'ouvrage, qui « compile les informations visées ci-dessus par une compilation et un résumé des observations reçues sur le site internet visé à l'article 8 et les transmet sur support électronique » aux différentes autorités, sans que la motivation de ce changement ne ressorte clairement des travaux parlementaires⁹.

Le projet de loi sous examen modifie à nouveau ce paragraphe en ce que « le maître d'ouvrage compile les informations visées aux paragraphes 5 et 6 ». Si auparavant, ces informations, c'est-à-dire les pièces attestant la publication, les observations et objections formulées par le public, le procès-verbal de l'enquête et l'avis du ou des collèges des bourgmestre et échevins portant sur le projet et sur les observations et objections formulées par le public, devaient être complétées (c'est nous qui surlignons) par une compilation et un résumé des observations reçues sur le site internet, elles seront à l'avenir simplement « compilées ».

D'après le dictionnaire de l'Académie française, compiler signifie « réunir en un seul corps d'ouvrage des documents puisés à diverses sources et portant sur une même matière ». Or, le SYVICOL ne saurait en aucun cas accepter qu'il puisse être porté atteinte d'une quelconque manière à l'intégrité de ces informations, qui doivent parvenir telles quelles aux autorités compétentes. Il se rallie d'ailleurs de manière générale aux réticences exprimées par

le Conseil d'Etat dans son avis du 16 janvier 2018 par rapport au projet de loi n°7162 ayant trait à l'intervention d'opérateurs privés dans une procédure publique de consultation, et s'étonne d'ailleurs que ce point n'ait pas fait l'objet de davantage de commentaires dans son dernier avis.

En tout état de cause, le SYVICOL ne voit pas l'utilité de faire transiter ces données par le maître d'ouvrage, sur lequel pourrait peser une suspicion. Si le législateur souhaite offrir la possibilité au maître d'ouvrage de présenter ses propres observations par rapport aux objections contre son projet, alors le texte pourrait prévoir une prise de position, mais sans qu'une manipulation des informations recueillies conformément aux paragraphes 5 et 6 ne soit possible.

Le SYVICOL est par ailleurs d'avis qu'il serait utile d'inscrire dans la loi l'obligation de demander l'avis des communes directement impactées par le projet ainsi que de celles situées dans un rayon de 500 mètres à partir du tracé ou de l'implantation. Une disposition similaire figurait d'ailleurs dans la loi abrogée du 29 mai 2009, et le SYVICOL est d'avis qu'elle est particulièrement importante en ce qui concerne les projets d'infrastructures de transport, ce d'autant plus que ces derniers, une fois autorisés au titre de la présente loi

sont ensuite dispensés de toute autre autorisation, notamment sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Article 18

Cet article modifie l'article 61, paragraphe 4, de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles relatif aux autorisations assorties de conditions, en y ajoutant une précision sur la prise en compte des résultats de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans l'autorisation accordée. Toutefois, le nouvel ajout devrait renvoyer aux articles 6 à 9 – au lieu de 8. De plus, sachant que dans la zone verte, les installations de transport sont soumises à autorisation du ministre en vertu de l'article 8 de la même loi, le SYVICOL est d'avis que doivent être visées non seulement les informations recueillies dans le cadre de l'évaluation des incidences environnementales aux articles 6 à 9, mais également le cas échéant celles recueillies dans le cadre de la procédure spécifique aux infrastructures de transport des articles 13 à 15.

La même remarque vaut pour l'article 19 du projet de loi qui modifie la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Projet de loi n° 7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Avis du 15 mars 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises déplore que, bien qu'il concerne les communes, le texte du projet de loi n°7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne lui ait pas été soumis officiellement pour avis par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Ceci est d'autant plus surprenant qu'il avait été sollicité en son avis au sujet de la loi qu'il s'agit de modifier, et même consulté sur l'avant-projet de loi par ses auteurs. Il en conclut dès lors que la présente situation est le fruit d'un oubli. Or, le SYVICOL rappelle que le meilleur moyen de remédier à un éventuel oubli serait de donner un caractère obligatoire à sa consultation formelle sur tout projet de loi ou de règlement grand-ducal concernant le secteur communal, comme il le réclame depuis de très longues années.

C'est donc en s'auto-saisissant que le SYVICOL a procédé à l'analyse du projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 24 septembre 2019.

Selon ses auteurs, le projet de loi a principalement pour objet de préciser la loi pour les besoins de son application pénale afin de s'assurer que les incriminations satisfont pleinement au principe de la spécification des incriminations, de préciser certains points pour augmenter la lisibilité et la sécurité juridique du texte et d'introduire une définition et une procédure de classement concernant les arbres remarquables. Le texte a subi de profondes modifications au cours des travaux législatifs, notamment l'ajout de six articles par la voie d'amendements parlementaires adoptés par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, dont il a été tenu compte dans la rédaction du présent avis.

Il en résulte un texte très hétérogène comprenant finalement 26 articles qui font l'objet d'une analyse approfondie ci-dessous. La numérotation du commentaire détaillé des articles se réfère au

document 7477/06 transmis au Conseil d'Etat pour avis complémentaire en date du 10 mars 2021.

D'un point de vue global, le SYVICOL regrette le durcissement de la répression contre les atteintes à la loi par l'augmentation substantielle de la peine encourue et la création de nouveaux délits environnementaux, et pose plus largement la question de l'efficacité de l'action répressive en droit de l'environnement et de ses bénéfices par rapport à la prévention de ces délits environnementaux. Il est d'avis que le manque d'information et la méconnaissance de la loi, de ses règlements grand-ducaux et de ses annexes est un facteur prépondérant de la destruction accidentelle de biotopes ou d'habitats protégés, bien plus qu'une réelle volonté de nuire de la part de son auteur. L'éparpillement des informations et des outils ainsi que leur imperfection contribuent également, de l'avis du SYVICOL, à un défaut de visibilité et de lisibilité de cette matière très spécifique au sein de la population.

Or, le SYVICOL est d'avis que si l'on souhaite un renforcement de l'arsenal répressif, alors il faut également investir dans la sensibilisation des citoyens et surtout mettre à leur disposition des outils fiables leur permettant de s'informer sur ce qui fait l'objet d'une protection, respectivement sur ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Il est persuadé qu'une meilleure information équivaut à une meilleure protection des espaces sensibles, même si dans les cas d'atteintes les plus graves, une punition sévère s'avère la seule réponse efficace.

Le SYVICOL redoute par ailleurs que le présent projet de loi, en imposant de nouvelles conditions par exemple en ce qui concerne les nouveaux biotopes protégés, la pollution lumineuse ou les arbres remarquables, ne vienne encore aggraver une situation déjà très compliquée sur le terrain. En effet, toute intervention dans la zone verte entraîne l'obligation de demander une autorisation, ce qui représente un véritable fardeau administratif pour les communes. Cette charge administrative s'accompagne d'une lenteur dans la prise de décision, les autorisations étant délivrées au compte-goutte et de manière aléatoire. Cette lenteur et cette lourdeur administrative pose de sérieux problèmes aux communes qui doivent parfois attendre une réponse pendant plusieurs mois. Il s'y ajoute que les communes sont livrées à l'arbitraire de l'administration qui dispose d'une complète marge de manœuvre quant à ce qui est autorisé ou non et aux conditions qu'elle impose, y compris en ce qui concerne la pollution lumineuse. Le SYVICOL y reviendra lors de l'examen de l'article 20 du projet de loi.



© Christelle Bissener

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le projet de loi modifie la définition de 'biotopes protégés' et en introduit quatre nouvelles, à trois nouvelles définitions à savoir la 'réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17', les 'facteurs abiotiques', 'l'arbre remarquable' et la 'pollution lumineuse'. Si la liste des biotopes protégés figurera désormais à l'annexe 8 de la loi, le SYVICOL est d'avis que cela ne sera pas suffisant pour garantir une connaissance approfondie de la réglementation par tout un chacun. Il insiste sur le fait que les outils à disposition – cadastre des biotopes en milieux ouverts, cadastre des biotopes à l'intérieur du périmètre d'agglomération, cadastre des biotopes du milieu forestier, Leitfaden – soient mis à jour, complétés et réunis sur une seule et unique plateforme accessible au public. Concernant la nouvelle définition de la réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17, l'élément intentionnel fait totalement défaut. Une personne pourra donc être poursuivie, qu'elle ait agi de bonne foi en méconnaissance de la loi ou avec l'intention délibérée de commettre une action répréhensible.
- L'article 6 de la loi relatif aux nouvelles constructions en zone verte est également modifié. D'une part, seules les exploitations apicoles disposant d'un nombre de ruches supérieur à trente pourront à l'avenir solliciter une autorisation d'ériger un abri apicole. Le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'un nombre important de ruches correspondant une exploitation d'élevage, et que cette limite devrait être abaissée pour permettre à davantage d'exploitants de demander une autorisation. D'autre part pourront être autorisées des constructions de petite envergure liées à d'activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel. Enfin, la nouvelle rédaction du paragraphe 6 de l'article 6 selon lequel « pour chaque construction en zone verte l'autorisation préalable du ministre est exigée » est, d'après le SYVICOL, source d'insécurité juridique.

- Plusieurs modifications sont également apportées à l'article 7 de la loi relatif aux règles concernant les constructions existantes, notamment pour préciser la définition de 'transformation matérielle' et de 'rénovation'. Le SYVICOL salue l'insertion par la Commission de trois nouveaux alinéas introduisant une dérogation dans le cas où la construction a été démolie par l'effet d'un événement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale, sous certaines conditions. La reconstruction pourra être autorisée même si l'affectation de la construction n'est pas conforme à la zone verte, et le SYVICOL approuve cette ouverture. Néanmoins, il réitère sa remarque formulée dans son avis du 19 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 quant au manque de flexibilité du texte. Il est d'avis que les conditions strictes imposées par la loi combinées à la complexité de la procédure d'autorisation risque de décourager certains propriétaires d'entamer des travaux d'entretien de leur immeuble qui seraient nécessaire à sa conservation.
- L'article 12 de la loi qui concerne les déchets, décharges et dépôts est complété par un paragraphe 3 interdisant le dépôt permanent de déblais, d'engins mécaniques, de parties d'engins mécaniques ou tout autre dépôt permanent de matériaux en zone verte. Le dépôt temporaire de ces matériaux peut cependant être autorisé par le ministre sur base de l'article 6. L'ajout de cette interdiction serait justifié par la difficulté de rapporter la preuve de l'intention de se défaire des matériaux déposés qui est nécessaire pour retenir la qualification de déchet conformément à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le SYVICOL est précisément d'avis que l'incrimination par ces deux lois du dépôt de déchets pour l'une ou de matériaux pour l'autre pose problème. Il est plutôt favorable à la recherche d'une solution dans le cadre de la loi modifiée du 21 mars 2012, qui interdit le dépôt sauvage de déchets.
- Le projet de loi introduit un nouvel article 14bis concernant les arbres remarquables, qui sont définis comme un « arbre présentant un intérêt paysager, biologique, morphologique, dendro-

logique, historique ou commémoratif ». Le SYVICOL apprécie qu'un règlement grand-ducal liste les arbres remarquables en reprenant leur essence, leur localisation et leur intérêt, ce qui ne pourra que contribuer à leur protection. Par contre, il estime que dans le cas où un tel arbre remarquable représente un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, son abattage doit pouvoir être effectué immédiatement et sans autorisation préalable. La procédure de désignation et de classement par règlement grand-ducal prévoit une consultation et une information du public, mais pas de notification individuelle, ce qui est à regretter. De même, il faudrait maintenir une alternative à la consultation du dossier sur support électronique.

- Un nouvel article 17 au projet de loi a pour objet de modifier l'article 49, paragraphe 1^{er}, concernant les pouvoirs préemptants, et d'élargir l'assiette du droit de préemption de l'Etat, des communes et des syndicats de communes aux « terrains attenants les cours d'eau ». Le SYVICOL craint que cette future disposition ne s'accompagne de nouvelles difficultés dans l'exercice du droit de préemption, auxquelles viennent s'ajouter la question de l'objectif et des critères précis qui lui sont assignés. Puisque ces terrains représentent une valeur écologique, environnementale et récréative, mais qu'il convient toutefois d'y maintenir certaines activités, le SYVICOL est d'avis que l'introduction d'un droit de délaissement serait une piste à étudier. Il plaide par ailleurs pour l'instauration d'un véritable droit de préemption environnemental.
- L'article 59, paragraphe 3, de la loi est complété par un nouvel alinéa suivant lequel les mesures de création ou de restauration de biotopes ou d'habitats sont dispensées de l'obligation de joindre à la demande une identification précise des biotopes et habitats protégés élaborée par une personne agréée, ainsi que de l'évaluation des éco-points. Il est cependant d'avis que la charge administrative liée à l'obligation d'introduire et d'instruire un dossier d'autorisation n'est pas justifiée, de sorte qu'ils pourraient être dispensés de toute autorisation ministérielle.
- Une nouvelle référence aux prescriptions d'illumination maximale des constructions a été ajoutée à la liste des conditions et mesures auxquelles le ministre peut soumettre les autorisations de construction, celles-ci pouvant être précisées par la voie réglementaire. Or un tel règlement grand-ducal n'a pas encore été adopté plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, ouvrant grand la porte à l'arbitraire. Le SYVICOL réclame qu'il soit remédié à cette lacune au plus vite en vue d'accroître la prévisibilité et la sécurité juridique pour les demandeurs d'autorisation. De même, le futur règlement grand-ducal devra préciser quelles sont les conditions et mesures qui pourront être imposées pour ne pas 'provoquer la pollution lumineuse'.
- Un amendement parlementaire à l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 étend la possibilité de réaliser des mesures compensatoires en dehors des pools compensatoires. Sur demande motivée du demandeur, le ministre pourra exceptionnellement autoriser la réalisation de mesures compensatoires particulièrement favorables à la diversité biologique, en précisant les sortes de mesures, leur localisation dans la même commune, la commune limitrophe ou exceptionnellement dans le même secteur écologique et leur envergure, sur des terrains dont le demandeur est propriétaire. Si le SYVICOL salue cette disposition qui pourra permettre de réaliser les mesures compensatoires au plus près de l'endroit où la destruction a eu lieu, c'est-à-dire dans la même commune, sinon dans une commune limitrophe, sinon dans le même secteur écologique, il regrette cependant qu'elle soit limitée aux terrains dont le demandeur est propriétaire. En effet, si un terrain a été apporté par une commune à un syndicat de communes en vue de la création d'un pool compensatoire ou appartient au syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature dont elle est membre, elle ne pourra pas demander la réalisation des mesures compensatoires sur ce terrain, faute d'en avoir la propriété. Le SYVICOL propose partant de compléter l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 par « ou dont est propriétaire un syndicat de communes dont le demandeur est membre ». Cette problématique se pose en des termes similaires aux communes membres d'un syndicat ayant

créé un pool compensatoire régional. En donnant la possibilité à ces dernières de débiter les éco-points prioritairement dans leur pool compensatoire régional, et par rapport à tout autre demandeur d'autorisation, on les encouragerait certainement à en créer de nouveaux.

- Certaines communes souhaiteraient également réaliser des mesures compensatoires sur des terrains dont elles sont propriétaires, et ce par anticipation sans attendre que de telles mesures compensatoires soient imposées dans le cadre d'une autorisation ministérielle. Or, la valeur écologique ajoutée à ces terrains ne pourrait pas être comptabilisée et transformée en éco-points au profit de la commune. Le SYVICOL propose dès lors d'introduire dans la loi un mécanisme de compensation « anticipée ».
- Finalement, le SYVICOL s'inquiète de la sévérité des peines qui pourront être prononcées sur base de la future loi à l'encontre de toute personne qui porte atteinte à une des dispositions de la loi, et il se montre plus généralement préoccupé par la pénalisation de la vie publique. Le projet de loi prévoit d'augmenter le maximum de la peine d'emprisonnement prévue à l'article 75 de la loi de 6 mois à 3 ans, et d'allonger la liste des infractions pénales. La motivation des auteurs du projet de loi semble reposer uniquement dans l'élargissement des moyens d'enquête (observation ou une opération d'infiltration) ce qui, aux yeux du SYVICOL, n'est pas de nature à justifier une telle sévérité. Il est d'avis que les peines encourues sous l'empire de la loi actuelle sont proportionnées à la gravité de l'infraction et il propose de les maintenir, mais en aggravant le maximum de la peine d'emprisonnement encourue en cas de récidive.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi propose de modifier l'article 3 relatif aux définitions. Il s'agit en premier lieu d'inclure la liste des biotopes protégés dans le corps de la loi en y ajoutant une annexe 8 intitulée 'liste des biotopes protégés', alors que cette liste figure actuellement à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives. Il convient de noter ici que cette liste s'enrichit de deux biotopes protégés avec le point 23 « futaies mélangées de chêne », tandis que le point 18 s'étend aux « arbres solitaires ».

Selon la nouvelle définition d'un biotope, il s'agit d'un « milieu biologique déterminé offrant des conditions d'habitat à un ensemble d'espèces animales ou végétales. Les biotopes protégés conformément à l'article 17, figurant à l'annexe 8, sont précisés par règlement grand-ducal en fonction de leur valeur écologique, de leur rareté ou de leur vulnérabilité ». Le SYVICOL regrette que le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 précité ne soit pas disponible à ce stade de la procédure législative.

De manière générale, le SYVICOL constate un défaut d'information quant aux instruments existants qui ne sont que peu ou pas connus, et qui sont d'ailleurs eux-mêmes insuffisants car ils ne sont pas à jour ou incomplets. Or, le SYVICOL insiste sur l'importance de tout un chacun de savoir et de reconnaître ce qui est protégé, car on ne peut pas attendre de toute personne qu'elle soit un spécialiste de la nature et de l'environnement. C'est notamment le cas en ce qui concerne les biotopes protégés, alors même qu'il existe depuis plusieurs années un cadastre des biotopes en milieux ouverts, accessible sur le site Géoportail.

Celui-ci a été réalisé sur base d'inventaires de terrain entre 2007 et 2012¹, mais sa mise à jour se fait attendre. Ce cadastre n'est pas non plus complet en ce qu'il ne comprend pas les biotopes protégés que sont les bosquets, les haies et les broussailles (points 16 et 17 de l'annexe 8). De même, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi, les biotopes nouvellement protégés devront également être cartographiés, notamment les arbres solitaires. De la même manière, les arbres dont l'abattage, le déracinement ou la destruction

¹ Source : Portail de l'environnement : https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/mesure_4_cadastre_biotopes/cadastre_biotopes_milieux_ouverts.html

sont soumis à l'autorisation du ministre au titre de l'article 14 de la loi doivent pouvoir être clairement identifiables sur une source accessible à tous.

Ce cadastre national des biotopes protégés constitue un outil de planification pour les communes et les demandeurs d'autorisation en ce qu'il recense les biotopes et habitats susceptibles de tomber sous le régime de la protection stricte de l'article 17. Pour l'instant il ne recense que les habitats protégés en milieux ouverts, de sorte qu'il devra aussi être complété par la cartographie des biotopes à l'intérieur du périmètre d'agglomération, qui est effectuée par les communes dans le cadre de l'étude préparatoire à la refonte de leurs plans d'aménagement généraux.

Une fois l'ensemble de ces derniers mis en procédure, rien ne s'oppose à ce que ces données soient intégrées au cadastre et publiées sur le site du Géoportail afin d'avoir un aperçu le plus complet possible de ce qui est protégé et de ce qui ne l'est pas. Le cadastre des biotopes du milieu forestier, qui devait être achevé en 2020, devra également être publié sur cette plateforme afin de rendre accessible en un endroit unique des informations éparses.

Le projet de loi intègre ensuite trois nouvelles définitions, à savoir la « réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17 », les « facteurs abiotiques » et l'« arbre remarquable ». Suite aux travaux en commission parlementaire, une quatrième définition a été ajoutée à savoir celle de la « pollution lumineuse », qui est définie comme « tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune ». Cette nouvelle définition est à lire en lien avec l'article 20 du projet de loi, modifiant l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi.

Concernant le nouveau point 32^e, il définit la réduction, destruction ou détérioration d'un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17 comme « toute mesure ou combinaison de mesures, par laquelle un biotope protégé ou habitat visé par l'article 17 est diminué quantitativement dans sa structure ou qualitativement dans ses fonctions écologiques, voire anéanti, dans sa structure ou ses fonctions écologiques, dues à une action mécanique, thermique ou chimique, à une modification des facteurs abiotiques, à un emploi de substances, à une gestion ou exploitation non adaptée, à une introduction de spécimens d'espèces ou à un enlèvement non approprié d'éléments ou parties constituants ». Les auteurs expliquent qu'il s'est avéré nécessaire de définir ces agissements par l'insertion d'une définition en vue de satisfaire au principe de légalité en matière pénale. Or, l'article 17, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 dispose que « un règlement grand-ducal précise les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes protégés et habitats visés par l'alinéa 1^{er} ». Il s'agit du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives. Celui-ci définit à ses articles 3 à 7 les mesures générales de réduction, de destruction ou de détérioration des biotopes protégés forestiers et des habitats d'intérêt communautaire forestiers interdites par l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Le SYVICOL se demande comment s'articule ce règlement grand-ducal avec cette nouvelle définition. Est-ce que le simple fait de faire usage d'une mesure prohibée par ledit règlement est pénalement répréhensible, ou faut-il également qu'il en résulte les effets décrits à l'article 1^{er}, point 32 ?

L'élément intentionnel fait ici totalement défaut. Or, de manière générale, le SYVICOL est d'avis que c'est surtout le défaut d'information et l'ignorance de la population qui est la cause de la destruction accidentelle de biotopes protégés, plutôt qu'une réelle volonté de nuire de la part de ses auteurs. Dans l'hypothèse où l'erreur a été commise par la commune, alors c'est la responsabilité pénale du bourgmestre respectivement du ou des membres du collège des bourgmestre et échevins qui sera recherchée en vertu du principe de la personnalité des peines.

Une meilleure connaissance de la part de la population des biotopes et habitats protégés ainsi qu'une sensibilisation à leur protection serait aux yeux du SYVICOL bien plus efficace qu'un renforcement de l'arsenal répressif, avec des peines disproportionnées par rapport à la gravité des faits. De nombreuses infractions acci-

dentes pourraient être prévenues par le biais d'une information adéquate. Le SYVICOL aura l'occasion de revenir à cette problématique à l'occasion de l'analyse de l'article 23 du projet de loi.

Article 3

Cet article modifie l'article 6 de la loi qui est relatif aux règles concernant les nouvelles constructions dans la zone verte. A l'avenir, seules les exploitations apicoles disposant d'un nombre de ruches supérieur à trente pourront solliciter une autorisation d'ériger un abri apicole, sachant par ailleurs que seules sont autorisables les constructions indispensables à l'activité d'exploitation et qu'il appartient au requérant d'une autorisation de démontrer le besoin réel de la nouvelle construction en zone verte. En ce qui concerne les ruches, le SYVICOL se demande si elles doivent être implantées sur le même site ou si les colonies peuvent être disséminées sur les terrains appartenant à l'exploitant ? Il est également d'avis que la nouvelle condition imposée par le texte pour avoir le droit de demander l'autorisation de construire un abri apicole, est très restrictive. Pourtant, l'importance des abeilles dans la biodiversité et leur contribution au maintien des écosystèmes n'est plus à démontrer. Une colonie d'abeilles peut à elle seule polliniser 3 millions de fleurs par jour. Le SYVICOL se demande pourquoi réserver la possibilité d'ériger un abri apicole pour entreposer du matériel d'apiculture en zone verte aux seules personnes qui ont pour objectif d'en faire une activité lucrative ? Il estime que l'exigence d'exploiter au moins 30 ruches est trop restrictive, et qu'un nombre de 10 ruches serait plus adapté.

Le projet de loi ajoute également à la liste des constructions autorisables, des constructions de petite envergure liées à d'activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel. Sont visées la détention en plein air d'animaux de pâturage ou autres activités agricoles, horticoles ou maraichères. Le SYVICOL regrette que le texte ne donne pas davantage de précisions en ce qui concerne les activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel, et renvoie de manière générale aux activités agricoles, horticoles ou maraichères d'ores et déjà couvertes par le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}. Il encourage les auteurs à adopter le règlement grand-ducal visé à cet article dans les meilleurs délais.

Le paragraphe 6 de l'article 6 est également modifié en ce sens que « pour chaque construction en zone verte l'autorisation préalable du ministre est exigée ». Les auteurs expliquent que cette modification a été rendue nécessaire par le nouveau libellé de l'article 75, paragraphe 1^{er}, point 1, qui incrimine désormais « toute personne qui par infraction à l'article 6, paragraphe 6 érige une construction en zone verte sans l'autorisation y visée (c'est nous qui surlignons) ou en violation de celle-ci ». Il faut cependant noter que la loi actuelle prévoit une disposition similaire, cet article ayant eu dans le projet de loi n°7048 plusieurs versions avant celle définitive qu'on lui connaît aujourd'hui : « pour chaque construction visée aux paragraphes qui précèdent, l'autorisation préalable du ministre est exigée ». Le SYVICOL se demande dès lors quelle est la plus-value apportée par le nouveau texte.

Il s'y ajoute que celui-ci risque d'être une source d'insécurité juridique compte-tenu de la distinction faite aux articles 6 et 7 entre les nouvelles constructions et les constructions existantes. Une construction illégale non autorisée en zone verte ne pourrait-elle pas, d'un point de vue juridique, être qualifiée de construction et tomber *ipso facto* dans le champ d'application de l'article 7 ?

D'autre part, à supposer que l'on soit dans le cas de figure d'une nouvelle construction en zone verte qui n'a pas été dûment autorisée au préalable, son propriétaire pourra être poursuivi sur base du futur article 75, paragraphe 1^{er}, peu importe que la construction elle-même soit conforme ou non à l'affectation de la zone verte. Selon la lecture du SYVICOL, cette disposition enlève partant au ministre toute possibilité de régularisation *ex post* de la construction litigieuse.

Article 4

L'article 4 du projet de loi vise plusieurs modifications de l'article 7 de la loi relatif aux règles concernant les constructions existantes. Il s'agit notamment de préciser que les constructions qui ne sont pas légalement existantes en zone verte ne peuvent être ni rénovées, ni transformées, ni agrandies. Selon toute logique, elles ne peuvent donc pas non plus être autorisées.

Le texte prévoit également une modification de la transformation matérielle et de la rénovation prévues au paragraphe 5. La définition de « transformation matérielle » inclura désormais toute modification extérieure, et elle devra faire l'objet d'une autorisation ministérielle.

La définition de la « rénovation » est également modifiée pour permettre de procéder à une réfection de la toiture, selon les auteurs. Si le SYVICOL approuve la version du texte adoptée par la Commission parlementaire, il se demande si une telle réfection de la toiture, en ce qui concerne la partie extérieure, ne pourrait pas être également qualifiée de transformation matérielle.

Enfin, le projet de loi modifie le paragraphe 6 concernant les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées, et qui ne peuvent être reconstruites qu'à condition que leur affectation soit conforme avec l'article 6. Il en va de même des constructions qui se trouvent dans un état de délabrement avancé ou un état de ruine, dans la mesure où elles ne pourront être restaurées ou reconstruites qu'à condition que leur affectation soit conforme à l'article 6.

Le SYVICOL salue l'insertion par la Commission de trois nouveaux alinéas introduisant une dérogation dans le cas où la construction a été démolie par l'effet d'un évènement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale, sous certaines conditions. La reconstruction pourra être autorisée même si l'affectation de la construction n'est pas conforme à la zone verte, et le SYVICOL approuve cette ouverture.

Néanmoins, il réitère ici sa remarque formulée dans son avis du 19 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 quant au manque de flexibilité du texte. Le SYVICOL est toujours d'avis que les conditions strictes imposées par la loi combinées à la complexité de la procédure d'autorisation risquent de décourager certains propriétaires d'entamer des travaux d'entretien de leur immeuble qui seraient nécessaires à sa conservation. Il avait ainsi proposé de soumettre certains types de travaux de moindre envergure, à préciser dans la loi ou par règlement grand-ducal, à une simple obligation de déclaration comme peut le prévoir le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en matière d'autorisation de construire².

Article 5

L'article 5 vient apporter une précision à l'article 11 de la loi concernant le stationnement de roulottes, de caravanes et de mobil-homes pour donner suite à une remarque du Conseil d'Etat au sujet des constructions accessoires temporaires. Même si l'article 11 pose le principe que les roulottes ne sont autorisées en zone verte que sur les terrains de camping existants, elles peuvent également l'être en zone verte sur base de l'article 6, en tant que constructions accessoires pour une durée strictement limitée à la durée nécessaire pour la réalisation d'autres constructions. Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler au sujet de cet article.

Article 6

Cet article vient compléter l'article 12 de la loi qui concerne les déchets, décharges et dépôts par un paragraphe 3 interdisant le dépôt permanent de déblais, d'engins mécaniques, de parties d'engins mécaniques ou tout autre dépôt permanent de matériaux en zone verte. Le dépôt temporaire de ces matériaux peut cependant être autorisé par le ministre sur base de l'article 6.

Les auteurs justifient l'ajout de cette interdiction par la difficulté de rapporter la preuve de l'intention de se défaire des matériaux déposés, par exemple des épaves d'anciennes voitures, intention qui est nécessaire pour retenir la qualification de déchet conformément à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Sans vouloir contester la nécessité de rechercher et de punir sévèrement ceux qui abandonnent, déposent ou jettent des déchets ou des matériaux en zone verte, le SYVICOL exprime ses doutes par rapport à la disposition projetée.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets interdit de manière générale l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, les infrac-

tions à cette interdiction étant sanctionnées par cette loi. Celle-ci fait d'ailleurs l'objet du projet de loi n°7659, qui prévoit une modification de l'article 42 en ce sens que « l'abandon, le rejet et la gestion incontrôlée, y compris l'incinération à l'air libre, le dépôt sauvage et l'introduction dans les réseaux des eaux usées, des déchets sont interdits ». Les auteurs du projet de loi ne rapportent par ailleurs aucune difficulté en ce qui concerne l'application de la loi par les juridictions pénales.

Force est de constater que dans un avenir proche, les deux lois précitées telles que modifiées viseront non seulement l'abandon ou le rejet de déchets mais encore le dépôt sauvage de déchets pour l'une, le dépôt permanent de matériaux pour l'autre. Si les termes « déchets », « jeter » et « abandonner » sont étroitement liés à la volonté de leur auteur de se défaire de la chose, tel n'est pas le cas du dépôt de matériaux, que le projet de loi définit comme « toute accumulation d'une ou de plusieurs matières en un lieu pour les conserver et, le cas échéant, les redistribuer ou les consommer selon la situation ». Or, l'idée de conserver est l'antinomie de l'idée d'abandonner, le propriétaire de la chose ayant a priori l'intention de la garder sinon de la reprendre. De même, si l'on peut concevoir un dépôt temporaire de matériaux au sens du texte – avec l'intention de les conserver, éventuellement pour les consommer plus tard – cette construction intellectuelle est beaucoup plus difficile dans l'hypothèse d'un dépôt permanent de matériaux. Le SYVICOL est partant d'avis que l'incrimination prévue au paragraphe 3 est critiquable.

Il constate également que si la peine encourue est identique, à savoir une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et une amende de 251 euros à 750.000 euros ou une de ces peines seulement, l'article 47 de la loi précitée du 21 mars 2012 prévoit cependant une peine allégée pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux, à savoir une amende de 25 euros à 10.000 euros.

Compte-tenu de ce qui précède, le SYVICOL est dès lors plutôt favorable à la recherche d'une solution dans le cadre de la loi modifiée du 21 mars 2012, qui interdit le dépôt sauvage de déchets.

Article 7

Le SYVICOL salue la précision apportée à l'article 13, paragraphe 3, de la loi selon laquelle les coupes rases de plus de 50 ares d'un seul tenant sont soumises à une autorisation ministérielle. Néanmoins, il est d'avis qu'il s'agit d'une surface relativement importante. Comme il l'a souligné dans son avis du 29 mai 2017 relatif au projet de loi, la réalité économique de l'exploitation forestière ne doit pas prendre le pas sur la fonction écologique des arbres et faire perdre de vue leur rôle, notamment dans la filtration des eaux de pluie et la réduction de l'érosion.

Article 8

Cet article introduit un article 14*bis* concernant les arbres remarquables, qui ne seront plus protégés après l'entrée en vigueur du projet de loi n°7473 relatif au patrimoine culturel.

En ce qui concerne les critères permettant de qualifier un arbre remarquable, il est renvoyé à la définition de l'article 1^{er} du projet de loi à savoir un « arbre présentant un intérêt paysager, biologique, morphologique, dendrologique, historique ou commémoratif ». Pour l'instant, environ 600 arbres remarquables constituent des arbres subventionnables dans le cadre du règlement grand-ducal du 30 septembre 2019 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel, mais leur nombre dépend des sources consultées³ de sorte qu'il est impossible de savoir exactement combien d'arbres remarquables sont aujourd'hui protégés. Le SYVICOL apprécie dès lors qu'un règlement grand-ducal liste les arbres remarquables en reprenant leur essence, leur localisation et leur intérêt, ce qui ne pourra que contribuer à leur protection.

Le texte prévoit qu'« il est interdit d'abattre, de déraciner, de transférer, d'endommager ou de détruire un ou plusieurs arbres remarquables à moins que le ministre ne l'autorise dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires. Aux fins d'obtention de l'autorisation ministérielle, le demandeur fait constater le mauvais état de santé ou l'instabilité des arbres concernés par voie d'expertise phytosanitaire. Les frais de cette expertise sont à supporter, le cas échéant, par le demandeur d'autorisation. »

² Art. 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain volontariste, accompagnant et promouvant la digitalisation de sa société là où cela s'avère nécessaire. »

Dans le commentaire des amendements parlementaires, il est indiqué que le mauvais état de santé ou l’instabilité peuvent être constatés par les agents de l’Administration de la nature et des forêts disposant des qualifications nécessaires de sorte que la référence à un bureau spécialisé a été omise. Le SYVICOL se demande, dans ce cas de figure, ce qu’il advient des frais d’expertise qui sont, le cas échéant, à supporter par le demandeur d’autorisation.

Comme il l’avait fait dans son avis au sujet de l’article 14 de la loi, le SYVICOL entend soulever la question d’un arbre remarquable présentant un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, par exemple après une tempête. En effet, en pareil cas, l’abattage de l’arbre devrait pouvoir être effectué immédiatement et sans autorisation préalable. Il demande dès lors à ce qu’une exception soit prévue dans le texte de l’article 14bis pour les arbres remarquables, et de manière générale pour tous les cas d’urgence.

Le SYVICOL se permet également de réitérer ici une demande faite dans le cadre de l’article 14 de la loi en ce qui concerne la possibilité pour une commune de faire élaborer et de soumettre au ministre pour approbation un plan de gestion des arbres de voies respectivement du patrimoine arboré urbain, permettant une gestion qualitative en planifiant les actions à mener à partir d’une connaissance précise du patrimoine arboré de la commune. Une telle approche qui est déjà pratiquée chez nos voisins belges et français, constituerait une simplification administrative pour les communes qui disposent de nombreux espaces verts, parcs ou zones naturelles.

Finalement, le projet de loi prévoit une procédure de désignation et de classement incluant la consultation du public, ce dont le SYVICOL se félicite. Un avant-projet de règlement grand-ducal sera publié sur le portail national des enquêtes publiques pendant 30 jours et tous les intéressés pourront émettre leur contribution par le biais d’un assistant électronique ou par lettre recommandée à l’Administration de la nature et des forêts. Alors que dans sa première version, l’article 14bis prévoyait la consultation par le public auprès du ministère ou d’une administration habilitée à cette fin, cette alternative à la consultation électronique a disparu suite au remaniement du texte par la Commission. Le SYVICOL demande à ce que cette possibilité soit rétablie afin de ne pas exclure des personnes qui n’ont pas accès à un support numérique. Il soulève également la question de la publicité de cette consultation, et se demande s’il ne faudrait pas également publier un avis dans les journaux. En tout état de cause, le SYVICOL estime que la remarque du Conseil d’Etat quant au recours à une procédure d’information et de consultation par voie de notification individuelle est tout à fait pertinente, et il se demande pourquoi il n’y a pas été fait droit. En effet, les propriétaires auront tout intérêt à avoir connaissance de ladite procédure et plus tard de la décision de l’administration.

Il s’étonne également du fait que les « contributions » des intéressés soient à adresser par lettre recommandé à l’Administration de la nature et des forêts et non pas au ministre ayant l’Environnement dans ses attributions. Le SYVICOL suggère de s’inspirer de la procédure de consultation publique dans le cadre de la désignation d’une zone Natura 2000 telle que modifiée par l’article 15 du projet de loi.

Enfin, s’il s’agit de prendre réellement en considération les résultats de la consultation du public, il va de soi que ledit avant-projet de règlement grand-ducal ne peut pas être soumis à l’approbation du Gouvernement en conseil avant l’expiration du délai de consultation du public de 30 jours.

Article 9

Sans observation

Article 10

L’article 10 du projet de loi introduit une modification de l’article 17 relatif à la destruction d’habitats et de biotopes. Le paragraphe 2, point 3, concernant la possibilité d’accorder une autorisation por-

tant dérogation à l’interdiction de la réduction, de la destruction ou de la détérioration de biotopes d’habitats en zone verte a été reformulé.

Au paragraphe 6, le terme ‘faucheuse à fléaux’ a été remplacé par ‘ne garantissant pas une taille nette’, ce qui correspond à une demande du SYVICOL.

Par contre, le SYVICOL réitère sa demande au sujet de l’interdiction prévue au paragraphe 5 de la taille des haies vives et des broussailles ainsi que de l’élagage des lisières de forêts du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf les haies servant à l’agrément des maisons d’habitation ou des parcs. Or, cette définition est plutôt restrictive alors qu’elle n’englobe pas les autres espaces verts tels que les cimetières, les zones de récréation, les zones de verdure, les jardins communaux, familiaux ou communautaires, les places publiques, les aires de jeux pour enfants. Le développement et la prolifération des végétaux y rendent parfois la taille des haies nécessaire en dehors des périodes visées ci-dessus. Le SYVICOL avait proposé de modifier cet article comme suit : « La taille des haies vives et des broussailles, ainsi que l’élagage des lisières de forêts sont interdites pendant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf la taille des haies servant à l’agrément des maisons d’habitation ou dans les espaces verts publics, et pour celle rendue nécessaire par des travaux effectués dans les peuplements forestiers ». Si besoin, une définition des espaces verts publics peut être introduite à l’article 3 de la loi.

Articles 11 à 14

Sans observation

Article 15

Cet article du projet de loi résulte d’un amendement parlementaire portant sur l’article 31 de la loi qui règle la désignation des zones Natura 2000. Cette modification du texte ouvre la voie à la publication du projet de désignation d’une zone Natura 2000 sur le portail national des enquêtes publiques. Le SYVICOL salue cette possibilité, et il suggère de s’inspirer de cet article en ce qui concerne la procédure de consultation publique dans le cadre de la consultation sur l’avant-projet de règlement grand-ducal désignant des arbres remarquables.

Article 16

Cet article a pour objet de modifier l’article 33, paragraphe 2, de la loi concernant l’intégrité de la zone Natura 2000 qui se lirait alors comme suit : « Si, en dépit de conclusions négatives de l’évaluation des incidences sur le site et en l’absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d’intérêt public *majeur* (c’est nous qui soulignons) y compris de nature sociale ou économique, l’État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée [...] ». Il s’agit, selon les auteurs, de corriger une erreur lors de la transposition de l’article 6, paragraphe 4, de la Directive 92/43/CEE.

Or, si la loi du 18 juillet 2018 emploie à plusieurs reprises l’expression « raisons impératives d’intérêt public majeur » (article 28, article 33, paragraphe 3), force est de constater qu’il s’agit d’une notion qui n’est juridiquement définie par aucun texte d’ordre législatif ou réglementaire ni par aucune jurisprudence nationale – malgré l’abondance de décisions jurisprudentielles en ce qui concerne la notion d’intérêt public. Au niveau de la jurisprudence de la Cour de Justice de l’Union européenne, a été reconnu comme pouvant constituer une raison impérative d’intérêt public majeur, la nécessité de garantir la sécurité de l’approvisionnement en électricité en tout temps d’un Etat⁴. La Commission européenne ne donne pas non plus de définition de cette notion, mais des orientations sur la manière d’examiner les raisons impératives d’intérêt public majeur⁵. Le SYVICOL regrette qu’il n’existe pas de ligne claire et précise quant la qualification de « raisons impératives d’intérêt public majeur ».

Article 17

Un amendement parlementaire a ajouté un article 17 au projet de loi, qui vient modifier l’article 49, paragraphe 1^{er}, concernant les pouvoirs préemptants. Ainsi, l’assiette du droit de préemption de l’Etat, des communes et des syndicats de communes se trouverait élargie aux « terrains attenant les cours d’eau ». Le SYVICOL comprend cet ajout comme visant tous les cours d’eau, peu importe que l’on se situe dans une zone protégée d’intérêt national ou non.

Or, il craint que cette future disposition s’accompagne de nouvelles difficultés dans l’application et dans l’exercice du droit de préemption. Nonobstant la question de la pluralité de pouvoirs préemptants et de l’absence de hiérarchie entre eux déjà évoquée par le SYVICOL dans son avis du 29 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, se pose la question de l’objectif en vue duquel le droit de préemption pourra être exercé, justifié par l’intérêt général, et des critères entourant son exercice. Il résulte du texte des amendements transmis au Conseil d’Etat que cette extension fait suite à une proposition du Mouvement écologique dans son avis de janvier 2021 que la Commission a fait sienne et qui, d’après la Commission, constitue un outil important permettant aux différents pouvoirs préemptants d’acquiescer des terrains en vue de la réalisation de projets de renaturation des cours d’eau se trouvant dans un mauvais état ou de projets de mesures anti-crues naturelles.

Certes, l’article 49, paragraphe 1^{er}, indique de manière générale qu’il s’agit d’assurer la sauvegarde des habitats et espèces ainsi que du paysage et de la connectivité écologique.

Le réseau hydrographique du Luxembourg présente environ 1800 km de cours d’eau, dont 128 km sont formés par les cours d’eau frontaliers de l’Our, de la Sûre et de la Moselle⁶. Outre la question posée par ces cours d’eau frontaliers qui forment un condominium, le SYVICOL constate que l’étendue du champ d’application de ce futur droit de préemption est potentiellement très importante. D’un point de vue juridique, il craint que ce droit ne passe pas l’examen de sa légalité faute de lui assigner un objectif et des critères précis, par exemple en limitant son assiette à une bande de terrain longeant le cours d’eau.

Il faut encore remarquer qu’être propriétaire riverain de cours d’eau s’accompagne de multiples contraintes, notamment en matière d’entretien, résultant notamment de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l’eau. Selon les termes de l’article 36 de cette loi, ces travaux sont réalisés par l’Administration de la gestion de l’eau pour le compte de particuliers ou de communes et aux frais de ces derniers.

A ces contraintes s’ajoutent celles au niveau de l’utilisation ou de l’affectation de ces terrains. La plupart d’entre eux font déjà l’objet de servitudes compte-tenu de leur situation en zone vulnérable et sensible (article 20 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée), et de leur classement en zone inondable ou de rétention (article 38), en zone riveraine de protection (article 26), ou encore en zone de protection (article 44).

Le SYVICOL comprend l’intention des auteurs de permettre aux autorités publiques de mettre la main sur ces terrains qui représentent indéniablement une valeur écologique, environnementale et récréative, par exemple afin d’y réaliser des mesures de restauration des habitats humides ou de renaturation des cours d’eau, en même temps qu’un faible intérêt économique. Il convient néanmoins de permettre sur ces terrains le maintien d’activités notamment d’un usage agricole. Dès lors, le SYVICOL est d’avis que l’introduction d’un droit de délaissement ou la réquisition d’emprise totale – similaire à ce qui est pratiqué en France - serait une piste à étudier. Ainsi, si les contraintes auxquelles sont soumises le bien sont telles que le propriétaire souhaite s’en séparer, il peut obliger l’Etat à acquiescer le bien, qui n’aura alors pas à se substituer à un éventuel acquiesceur comme dans le cadre du droit de préemption. En cas d’accord, le prix est versé au propriétaire et à défaut d’accord, le juge de l’expropriation doit être saisi.

Le SYVICOL tient également à rappeler son avis du 29 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048, dans lequel il avait plaidé pour l’instauration d’un véritable droit de préemption environnemental permettant à une commune ou un syndicat de communes d’acquiescer, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien en vue de remplir ses missions découlant de l’article 69 de la loi. Une telle mesure pourrait par ailleurs encourager considérablement les communes, respectivement les syndicats de communes, à créer des pools compensatoires régionaux en vue de la réalisation de mesures compensatoires. Il renvoie à ce sujet à sa proposition concrète formulée dans son avis précité au sujet de l’article 47 du projet de loi.

Article 18

Cet article apporte une modification à l’article 57 qui concerne les subventions en faveur de la protection de l’environnement naturel, de l’espace rural et des forêts.

La liste des mesures éligibles aux aides financières accordées a été élargie à la plantation d’arbres, aux mesures relatives à la connectivité écologique, au maintien et à la restauration des écosystèmes et habitats, et à l’entretien ou la restauration d’arbres remarquables.

Le projet de loi apporte également une modification au paragraphe 3 de l’article 57 afin de clarifier le fait qu’un propriétaire peut se voir accorder une subvention sans nécessairement exploiter une activité conforme à l’article 6. Si cette précision – bien que ténue – est justifiée, le SYVICOL se demande quelle est la raison de la suppression du bout de phrase « ou à plusieurs de ces entités » entre les mots « exploitants d’activités conformes à l’article 6 » et « qui mettent en œuvre ».

Le SYVICOL salue la modification du paragraphe 4 qui introduit dans la loi la précision selon laquelle les subventions peuvent être différenciées en fonction de la catégorie de bénéficiaires, de même que la possibilité d’augmenter le pourcentage maximal à 100 pour cent des dépenses relatives à la mise en œuvre d’un plan de gestion d’une zone protégée ou d’un plan d’action « espèce » ou « habitat » repris au plan national concernant la protection de la nature.

Article 19

Cet article complète l’article 59, paragraphe 3, ayant trait aux demandes d’autorisation par un nouvel alinéa suivant lequel les mesures de création ou de restauration de biotopes ou d’habitats mentionnés au nouvel article 17, paragraphe 2, point 3, ne sont pas visées par l’article 59, paragraphe 3.

Le SYVICOL se demande à la lecture combinée des futurs articles 17, paragraphe 2, point 3 et 59, paragraphes 1 à 3, si les biotopes protégés nouvellement visés seront dispensés de la nécessité d’obtenir une autorisation ministérielle lorsqu’il s’agit d’exécuter des mesures de création ou de restauration de biotopes ou d’habitats dans le cadre d’un plan d’action d’habitat ou d’espèce tel que proposé par le plan national de la protection de la nature ou d’un plan de gestion arrêté en vertu des articles 35 ou 43, ou si le dossier de demande d’autorisation sera simplement allégé de l’obligation de joindre à la demande une identification précise des biotopes protégés, des habitats d’intérêt communautaire et des habitats des espèces d’intérêt communautaire pour lesquelles l’état de conservation a été évalué non favorable concernés par la demande élaborée par une personne agréée ainsi que l’évaluation des éco-points.

Il est d’avis que la charge administrative induite par l’obligation d’introduire et d’instruire un dossier d’autorisation n’est pas justifiée, ce d’autant plus que les plans auxquels il est renvoyé sont établis par l’Administration de la nature et des forêts, qui veille à leur réalisation et à leur respect.

³ 640 arbres remarquables en 2012 selon le site Géoportail ; 535 arbres remarquables en 2014 selon le site internet du Ministère de l’Environnement

⁴ Arrêt de la Cour, grande Chambre, 29 juillet 2019, C411/17

⁵ Document d’orientation concernant l’article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats », janvier 2007

⁶ Source : https://environnement.public.lu/fr/waasser/rivieres/reseau_hydrographique.html

Article 20

Il s'agit également d'un amendement parlementaire visant à modifier l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi, qui traite des autorisations assorties de conditions. Une nouvelle référence aux prescriptions d'illumination maximale des constructions a été ajoutée à la liste des conditions et mesures auxquelles le ministre peut soumettre les autorisations de construction. Conformément à ce que prévoit le texte, ces conditions et mesures peuvent être précisées par la voie réglementaire. Or, à la connaissance du SYVICOL, un tel règlement n'a pas encore été adopté presque trois ans après l'entrée en vigueur de la loi.

De fait, les demandeurs d'autorisation sont livrés à l'arbitraire de l'administration en l'absence de lignes directrices fixées par règlement grand-ducal, laissant la liberté la plus totale aux autorités ministérielles quant à l'application de cette disposition. En effet, même si la finalité de ces conditions et mesures est censée être circonscrite à l'alinéa 3 de cet article, celui-ci est rédigé en des termes tellement généraux - 'nuire à l'environnement naturel' - que toutes les options restent possibles. Le SYVICOL appelle dès lors le gouvernement à remédier à cette lacune au plus vite, afin d'accroître la sécurité juridique pour les demandeurs d'autorisation et surtout la prévisibilité de leurs situations.

Un ajout a été également fait à l'alinéa 3 qui est à lire ensemble avec l'alinéa 1^{er}, à savoir que les conditions et les mesures imposées dans l'autorisation de construire ont pour finalité que les constructions à réaliser et les opérations à exécuter ne puissent « provoquer la pollution lumineuse ». Vu la définition de la pollution lumineuse introduite au point 35 de l'article 3⁷, le SYVICOL insiste pour qu'un règlement grand-ducal vienne définir ce qui sera autorisable pour les nouveaux projets. Le SYVICOL s'étonne d'ailleurs qu'en pratique, des conditions tenant à la luminosité ou à l'éclairage des constructions sont déjà imposées par le Ministère de l'Environnement, en l'absence de toute base légale, y compris lorsque ladite construction est située en dehors de la zone verte, mais à proximité directe de celle-ci. Ceci confirme s'il en était encore besoin les pleins pouvoirs de l'administration en la matière.

Finalement, le SYVICOL se demande si cette disposition pourra s'appliquer par exemple à des bâtiments historiques présentant un intérêt touristique et situés en zone verte, ou encore en cas de remplacement de constructions existantes devenues vétustes, par exemple une aire de jeux ou de loisirs.

Article 21

Ce nouvel article introduit par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire modifie l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi relatif à la réalisation des mesures compensatoires, qui devrait se lire comme suit :

(3) La réalisation des mesures compensatoires est effectuée obligatoirement dans les pools compensatoires, sauf pour les constructions autorisées en vertu des articles 6 et 7.

Sur demande motivée du demandeur, le ministre peut autoriser exceptionnellement la réalisation de mesures compensatoires particulièrement favorables à la diversité biologique, en précisant les sortes de mesures, leur localisation dans *la même commune, la commune limitrophe ou exceptionnellement dans* (c'est nous qui soulignons) le même secteur écologique et leur envergure, sur des terrains dont le demandeur est propriétaire.

Le procès-verbal de la Commission du 12 février 2021 indique que cette modification a pour objet d'étendre la possibilité de réalisation de mesures compensatoires en dehors des pools compensatoires et fait suite à une demande des acteurs communaux.

Le SYVICOL salue cette disposition qui pourra permettre de réaliser les mesures compensatoires au plus près de l'endroit où la destruction a eu lieu, c'est-à-dire dans la même commune, sinon dans une commune limitrophe, sinon dans le même secteur écologique. Pour autant que cela soit possible et que les conditions soient remplies par le demandeur d'autorisation, cette démarche est en effet plus cohérente du point de vue écologique.

Il regrette cependant qu'elle soit limitée aux terrains dont le demandeur est propriétaire. Deux cas de figure sont possibles : soit, le demandeur d'autorisation est un promoteur privé, auquel cas les mesures compensatoires devraient être réalisées prioritairement sur ses terrains selon la chronologie indiquée ci-dessus. Soit, le demandeur d'autorisation est une commune ou même un syndicat de communes, et dans ce cas il va de soi que les mesures compensatoires ne pourront être réalisées que sur les terrains dont elle est propriétaire, en principe sur son territoire. Toutefois, si le terrain a été apporté à un syndicat de communes en vue de la création d'un pool compensatoire, ou appartient au syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature dont elle est membre, la commune ne pourra pas demander la réalisation des mesures compensatoires sur celui-ci, faute d'en avoir la propriété.

C'est précisément le problème qui se pose aux communes qui, après l'entrée en vigueur de la loi, se sont investies pour créer un pool compensatoire régional – un premier étant en cours d'approbation. Les éco-points générés par ce pool seront ajoutés au registre des mesures compensatoires et en seront débités sans que l'on sache à quels projets réalisés correspondent ces éco-points. En donnant la possibilité aux communes de débiter les éco-points prioritairement dans leur pool compensatoire régional, on les encouragerait certainement à en créer de nouveaux. Ainsi, le SYVICOL propose de compléter l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 par « ou dont est propriétaire un syndicat de communes dont le demandeur est membre ».

D'autre part, ces communes devraient être prioritaires pour la réalisation de mesures compensatoires à leurs projets, dans le pool compensatoire régional, par rapport à tous les autres demandeurs d'autorisation.

Certaines communes sont également demandeuses de la possibilité de réaliser des mesures compensatoires de manière anticipée sur des terrains dont elles sont propriétaires, et ce sans attendre que des mesures compensatoires soient imposées dans le cadre d'une autorisation ministérielle. Ce faisant, la valeur écologique de ces terrains s'en trouverait de toute évidence augmentée, mais cette valeur ajoutée ne pourrait pas être comptabilisée ni transformée en éco-points au profit de la commune. Le SYVICOL propose dès lors d'introduire dans la loi un mécanisme de compensation « anticipée ».

Article 22

L'article 22 du projet de loi modifie l'article 74 ayant trait au constat des infractions. Seule la modification apportée au paragraphe 2 appelle une remarque du SYVICOL. En effet, l'exigence d'une formation professionnelle spécifique sur les dispositions pénales de la loi sur la protection de la nature a été supprimée, au profit d'une seule formation générale portant sur la recherche et la constatation des infractions et sanctionnée par un certificat en cas de réussite à la formation professionnelle. Or, suite au remaniement de cet article pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, la délivrance d'un certificat en cas de réussite à la formation professionnelle a disparu. Le SYVICOL partage cependant l'avis des auteurs qu'une telle formation est indispensable et que des pouvoirs de police judiciaire ne devraient pas être confiés à des fonctionnaires et agents qui ne sont familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Il est dès lors d'avis qu'un examen de contrôle de connaissances devra être organisé et que seuls les agents qui auront réussi cet examen pourront recevoir la qualité d'officier de police judiciaire.

Article 23

Cet article modifie l'article 75 de la loi qui est relatif aux sanctions pénales. Les auteurs du projet de loi proposent d'augmenter la peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans - au lieu de 6 mois actuellement - pour une liste allongée à 43 infractions, ce qui a une incidence sur les moyens d'enquête alors que pourront être décidées une observation ou une opération d'infiltration.

Le SYVICOL s'inquiète de la sévérité des peines qui pourront être prononcées sur base de la future loi à l'encontre de toute personne

qui porte atteinte à une des dispositions de la loi, et il se montre plus généralement préoccupé par la pénalisation de la vie publique. En effet, il convient de rappeler que c'est le bourgmestre respectivement le ou les membres du collège des bourgmestre et échevins qui devra répondre personnellement des faits reprochés à la commune devant les juridictions pénales. Il s'y ajoute que pour les infractions définies à cet article, elles sont constituées même en l'absence de tout élément moral, la seule constatation de la violation d'une de ces dispositions entraînant la condamnation à une éventuelle peine d'emprisonnement et à une amende. Le cas échéant, la dimension morale jouera un rôle dans l'appréciation du juge pénal de la peine à prononcer contre la personne poursuivie.

Le SYVICOL est d'avis que cette sévérité tranche avec les peines prévues aux contraventions de première à cinquième classe, dont certaines peuvent être facilement comparées à certaines des infractions visées par le projet de loi, et révèle de réelles inégalités sur le quantum des peines. Ainsi, par exemple, l'article 560 du Code pénal punit d'une amende de 25 à 250 euros « ceux qui, dans les lieux appartenant au domaine public de l'Etat ou des communes, auront enlevé des gazons, terres, pierres ou matériaux, sans y être dûment autorisés ». Il constate que la motivation des auteurs du projet de loi semble reposer uniquement dans l'élargissement des moyens d'enquête, ce qui n'est pas de nature à justifier une telle sévérité. Si le SYVICOL ne conteste pas la nécessité de réprimer les infractions à la présente loi de manière adéquate, il est cependant d'avis que les peines encourues sous l'empire de la loi actuelle sont proportionnées à la gravité de l'infraction et qu'il n'y a pas de nécessité de les aggraver. Ces peines sont conformes

Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels

Avis du 15 mars 2021

I. Remarques générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue définit les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) et abroge le règlement du 15 juin 2018 ayant le même objet.

Afin d'établir une certaine analogie avec les examens-concours de la Fonction publique, les futurs pompiers professionnels du CGDIS, engagés sous le statut du fonctionnaire de l'Etat, devront se soumettre à une épreuve d'aptitude générale et à une épreuve spéciale organisées par une commission d'examen nommée par le conseil d'administration du CGDIS. L'épreuve spéciale comporte un examen linguistique, qui teste le niveau d'aptitude des candidat(e)s dans les trois langues administratives du pays ainsi que l'anglais, selon le cadre européen commun de référence pour les langues, un examen sportif, un examen psychologique et un entretien de sélection en langue luxembourgeoise.

En plus, le projet de règlement grand-ducal règle les conditions d'admission au stage des candidats, la durée du stage et les formations pendant la période de stage, comprenant une partie théorique générale et une partie théorique spéciale, ainsi qu'une partie pratique et les épreuves de fin de stage.

Finalement, le projet sous examen fixe les modalités de nomination des pompiers professionnels et leur classement à un grade fonctionnel, ainsi que des dispositions transitoires, modificatives et abrogatoires.

Le projet de règlement, approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 10 février 2021, a été soumis à l'avis du SYVICOL par Madame la Ministre de l'Intérieur en date du 11 février 2021. Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de cette démarche et de l'avoir associé au processus d'élaboration dudit

à la Directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qui requiert des Etats membre qu'ils prennent les mesures nécessaires pour que les infractions soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

Il s'interroge d'ailleurs sur la proportion des affaires qui ont conduit à une condamnation pénale par rapport aux avertissements taxés délivrés sur base de l'article 76 de la loi alors qu'à l'époque, les auteurs soulignaient la nécessité de désengorger les juridictions, le parquet étant « submergé par toutes les affaires dont il a à sa charge ». Ainsi, quel est le nombre de constats d'infraction qui ont fait l'objet d'une procédure pénale sur base de l'article 75 de la loi, respectivement combien d'avertissements taxés ont été décernés sur base de l'article 76 depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2018 ?

Si une personne ayant agi en toute bonne foi dans l'ignorance de la loi pourrait bénéficier d'une certaine clémence, il n'en va pas de même en cas de récidive. Le SYVICOL propose de maintenir les peines prévues à l'article 75 de la loi, mais d'introduire une disposition selon laquelle « en cas de récidive dans le délai d'un an après une condamnation du chef d'une des infractions prévues à l'article 75, paragraphe 1, la peine d'emprisonnement pourra être portée au double. »

Article 24 à 26

Sans commentaires



texte, notamment en lui ayant donné l'occasion de présenter ses observations au stade d'avant-projet de règlement grand-ducal. Il note avec satisfaction que la version sous revue tient compte d'une partie de ses remarques.

Outre les quelques remarques ci-après, le SYVICOL approuve donc le projet de règlement grand-ducal sous révision.

II. Remarques article par article

Article 3

L'article 3 fixe les modalités d'inscription aux épreuves spéciales.

Le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels prévoit que les délais d'inscription et les programmes de l'examen-concours pour les emplois des pompiers professionnels sont publiés dans un délai minimal de 2 mois avant le jour fixé pour la première épreuve.

Par le projet de règlement grand-ducal sous revue, qui abrogera celui de 2018, ce délai est réduit à deux semaines, ce qui correspond à une diminution du délai d'inscription et du temps de préparation pour les candidats de 75%.

⁷ « tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune »

Ne serait-il pas préférable de donner la possibilité aux aspirants de se préparer aux examens linguistiques, de se mettre, le cas échéant, à niveau surtout par rapport aux quatre langues testées et d'améliorer leur endurance physique pour le test sportif, plutôt que de prévoir que les candidats se soumettent assez spontanément et sans préparation aux examens proposés ?

En conséquence, afin d'accorder un temps de préparation adéquat aux futurs pompiers, surtout aux épreuves linguistiques et à l'examen sportif, le SYVICOL propose d'augmenter le délai pour la publication des examens à au moins 1 mois avant la première épreuve.

Articles 9 à 11

Les articles 9 à 11 fournissent des précisions concernant les épreuves spéciales pour l'admission au stage dans les carrières A1, B1 et C1 des pompiers professionnels.

Le SYVICOL note que le projet règlement grand-ducal ne prévoit aucune disposition concernant une re-soumission aux épreuves spéciales pour les candidats qui ont échoué lors de leur première tentative. Cependant, le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels prévoit de telles clauses relatives à l'examen concours en son article 8, ainsi que dans son article 16.

Une disposition similaire se retrouve à l'article 18, paragraphe 5 du règlement grand-ducal du 29 juillet 2020 portant : 1° fixation des conditions et modalités de l'épreuve spéciale de l'examen-concours pour l'admission au stage pour les catégories de traitement A et B et le groupe de traitement C1 du cadre policier ; 2° fixation des conditions et modalités de recrutement pour le groupe de traitement C2 du cadre policier ; 3° modification du règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 fixant les conditions et modalités d'inscription et d'organisation des examens-concours d'admission au stage dans les administrations et services de l'État.

Le SYVICOL espère que l'intention des auteurs du texte n'était pas d'exclure définitivement les candidats échoués une première fois, et que ceux d'entre eux qui ont subi un échec lors de leur première tentative auront la possibilité de se présenter au moins une deuxième fois aux épreuves spéciales.

Dès lors, le SYVICOL recommande fortement aux auteurs du texte de reprendre la formulation claire et concise du règlement grand-ducal du 15 juin 2018, et ceci non seulement afin de donner une seconde chance aux candidats, qui, d'après la formulation actuelle du texte, font déjà face à une diminution du délai d'inscription et du temps de préparation pour les épreuves spéciales, mais également afin d'assurer le traitement égalitaire des futurs pompiers par rapport autres agents de la fonction publique.

Proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (n°7700)

Avis du 19 avril 2021

I. Remarques générales

C'est en s'autoaisissant que le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) se permet de formuler le présent avis au sujet de la proposition de révision de la Constitution. Il regrette qu'il n'ait pas été consulté sur ce dossier, en dépit du fait que la proposition de révision change le cadre constitutionnel réglant le rôle, les moyens et le fonctionnement des communes.

L'absence de consultation est encore plus difficile à comprendre face aux modifications substantielles apportées au chapitre IX de la Constitution, intitulé « Des Communes », en raison desquelles il est évident que les communes sont directement concernées par la proposition de révision.

Dans sa teneur initiale, la proposition de révision constitutionnelle ne comportait pas beaucoup de changements par rapport à la Constitution actuellement en vigueur quant au chapitre sur les communes. À la suite des propositions faites par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012, qui prévoyaient des adaptations plus substantielles du texte existant, le SYVICOL avait émis un premier avis le 10 décembre 2012 dans le cadre de la révision de la Constitution luxembourgeoise.

Presqu'une décennie plus tard, le SYVICOL émet par la présente un nouvel avis dans le cadre de la révision par étapes de la Constitution. La proposition de révision sous revue représente la deuxième étape de cette réforme fondamentale de la Constitution et concerne les Chapitres dédiés à l'organisation de l'État, à son territoire, à ses habitants, au Chef de l'État, à la monarchie constitutionnelle, au gouvernement, aux relations entre l'État et les communautés religieuses, aux communes, ainsi qu'aux dispositions générales et transitoires.

Le SYVICOL se limite dans cet avis, élaboré avec l'appui des membres de sa commission consultative compétente, à commenter les dispositions de la proposition de révision qui auront des

répercussions directes sur le fonctionnement et l'organisation des communes.

II. Eléments-clés de l'avis

Les principales remarques du SYVICOL par rapport à la proposition de révision de la Constitution se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion auprès des citoyens des communes concernées (article 7).
- La proposition de révision prévoit que la commune est « administrée par un collège des bourgmestre et échevins », plutôt que « sous l'autorité » de ce dernier. Le SYVICOL constate que cette formulation risque de limiter la modernisation de l'administration communale et demande le maintien de la formulation actuelle (article 104).
- Le SYVICOL est d'avis que la proposition de révision restreint inutilement l'autonomie fiscale des communes en prévoyant que tout impôt au profit des communes est établi par la loi. S'y ajoute que toute taxe et impôt doit être approuvé par l'autorité de surveillance (article 105, paragraphe 1).
- Le SYVICOL se félicite que le principe de connexité est introduit par la proposition de révision. Il rappelle toutefois que pour assurer une application effective de ce principe, il faudra déterminer exactement quelles seront les missions des communes et créer des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables dans le cadre de l'exécution des missions partagées par l'État et les communes (article 105, paragraphe 3).
- La participation à la mise en œuvre de l'enseignement n'est plus prévue dans la proposition de révision. Compte-tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, et que l'enseignement constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement (article 107).
- Le SYVICOL se félicite que les auteurs ont prévu la possibilité pour toute commune de créer, seule ou avec d'autres com-



munes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi (article 108).

- La proposition de révision dispose que le conseil communal pourra être dissous par le Gouvernement en conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc. Le SYVICOL propose de reformuler la disposition en question dans le sens que c'est le Chef de l'État qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune (article 109).
- En s'inspirant de la Constitution autrichienne, le SYVICOL propose d'ajouter un article à la Constitution pour y ancrer la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

III. Remarques article par article

Art.7

L'article 7 dispose que les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

Le SYVICOL rappelle que la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 prévoit à l'article 5 que pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet¹.

Dans ce contexte, le SYVICOL regrette que les auteurs n'aient pas tenu compte de l'avis du Conseil d'État, qui avait suggéré de donner un fondement constitutionnel au référendum local et de

le rendre obligatoire en cas de fusions de communes. Dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a approuvé le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes.

Dans le cadre de la présente révision de la Constitution, le SYVICOL exige dès lors de prévoir à l'article 7 l'obligation d'organiser un référendum en amont de toute fusion auprès des citoyens des communes concernées.

Art. 103

L'article ne donne pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

Art.104

Le 2° paragraphe de l'article 104 dispose que la commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi. Le SYVICOL note que les auteurs de la proposition de révision ont fait un changement au niveau de la terminologie en ne prévoyant plus que la commune « est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins », mais simplement « par un collège des bourgmestre et échevins ».

D'après la formulation proposée, le collège des bourgmestre et échevins sera dorénavant plus impliqué dans la gestion quotidienne de la commune. Le SYVICOL craint que cette formulation ne soit contraire à ce qui est prévu dans le cadre de la réforme de la loi communale, comme la notion de « administrée par » ne laisse pas de place pour un intermédiaire dans la gestion communale. Si la révision de la Constitution s'inscrit dans un processus de modernisation, la formulation proposée va plutôt dans le sens contraire.

Dès lors, le SYVICOL demande de revenir à la formulation de la Constitution actuellement en vigueur pour permettre une modernisation du fonctionnement des administrations communales dans le cadre de la réforme de la loi.

Art.105

Le 1^{er} paragraphe du nouvel article 105 dispose : « Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communales sont approuvés par l'autorité de surveillance. »

Le principe de l'autonomie fiscale des communes attribuée à ces dernières l'initiative d'établir des taxes et impositions et de déterminer librement leur assiette, leur montant ainsi que les modalités d'application et d'exemption². Cette autonomie fiscale n'est limitée uniquement par l'obligation de respecter les libertés publiques et les droits fondamentaux³.

Le premier alinéa du premier paragraphe de l'article 105 constitue une nouveauté dans la mesure où tout impôt communal aura dorénavant besoin d'une base légale.

Selon le commentaire des articles, l'article 105 regroupe les dispositions qui concernent les ressources financières des communes en se basant sur une série de principes, entre autres celui qui prévoit que « les impôts communaux sont établis principalement par la loi ».

Comme les auteurs le mentionnent correctement, ces impôts sont d'ores et déjà « principalement » établis par la loi. Toutefois, il existe des impôts spécifiques qui sont nécessaires dans l'intérêt de la commune et qui ont été introduits par règlement communal en l'absence d'une base légale explicite. À titre d'exemple, on peut citer la taxe sur la résidence secondaire. Par définition⁴, celle-ci est à qualifier comme une taxe de quotité qui, selon la jurisprudence courante⁵, constitue un impôt. D'après la formulation actuelle de la première phrase de l'article 105, ces taxes auront dans le futur

¹ https://www.ccre.org/img/uploads/piècesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf

² Tribunal administratif, jugement du 18 mars 2004, n°16947 et arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2004, n°17797

³ Cour administrative, arrêt du 17 mars 1998, n°10049C

⁴ Tribunal administratif, jugement du 24 mai 2000, n°11259 ; Tribunal administratif, jugement du 30 octobre 2000, n°11890 ; Cour administrative, arrêt du 14 juin 2001, n°12594C

⁵ Tribunal administratif, jugement du 18 octobre 1999, n°9931

besoin d'une base légale. Le SYVICOL y voit une restriction de l'autonomie fiscale des communes à laquelle il doit s'opposer.

Le SYVICOL constate également une autre modification dans la troisième phrase du paragraphe premier de l'article 105, qui dispose que les impôts et les taxes communaux sont soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance. Selon le texte actuellement en vigueur, seules les impositions communales établies par le conseil communal sont soumises à l'approbation du Grand-Duc. Le SYVICOL se demande quelle est l'utilité de prévoir l'approbation des taxes et des impôts dans la Constitution par l'autorité de surveillance, alors qu'elle est déjà prévue dans la loi communale. L'article 109 de la proposition de révision constitue le fondement juridique de la tutelle administrative, dont les détails sont fixés par la loi communale, qui est d'ailleurs en cours de modification sur ce point⁶. Pour faciliter la lisibilité des textes et pour éviter des dispositions potentiellement incompatibles dans le futur, le SYVICOL propose de laisser à la loi le soin de définir la tutelle administrative sur les taxes et impôts communaux et de supprimer donc la dernière phrase du 1^{er} paragraphe de l'article 105.

Le 3^e paragraphe prévoit d'introduire dans la Constitution le principe de connexité, un principe dont l'importance est régulièrement soulignée par le SYVICOL. Cette disposition oblige l'État à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Elle s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui prévoit que les ressources financières des collectivités locales devront être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi⁷. Le SYVICOL salue le fait que le principe fasse son entrée dans la Constitution.

Le principe en question prévoit qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une commune et les missions qu'elle remplit⁸. Dès lors, si on veut garantir une application effective et efficace de ce principe, il faut déterminer exactement quelles seront les missions des communes. À l'heure actuelle, une partie des missions est exclusivement confiée aux communes à travers une disposition légale alors que d'autres missions sont exercées conjointement par les communes et l'État ou encore exercées seules par les communes, sans obligation légale expresse (par exemple l'offre de services d'éducation et d'accueil). Il sera nécessaire d'avoir une délimitation légale et claire entre les compétences de l'État et celles des communes. De plus, afin de pouvoir maintenir le contrôle des dépenses communales et la marge de manœuvre nécessaire au niveau de la prise de décision, il est important de créer des règles de codécision et de co-financement claires et équitables dans le cadre de l'exécution des missions partagées par l'État et les communes.

Art.106

Le renvoi à l'article 50 est erroné et doit être remplacé par un renvoi à l'article 33.

L'article ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du SYVICOL.

Art.107

La Constitution actuelle attribue explicitement aux communes deux tâches qui relèvent a priori des compétences étatiques : la tenue de l'état civil, compétence exclusive des communes, et la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée entre l'État et les communes. Le 1^{er} paragraphe de l'article 107 de la proposition de révision prévoit uniquement la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres de ces actes comme missions relevant exclusivement de la compétence des communes.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs de la proposition de révision de la Constitution ont décidé de retirer la mise en œuvre de l'enseignement, une compétence partagée avec l'État. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne donnent des précisions sur le retrait de cette compétence.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État a proposé de maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. Un avis auquel le Gouvernement a également fait référence dans sa prise de position du 26 février 2021, lui aussi étant d'avis qu'il faudra maintenir l'enseignement fondamental parmi les missions originaires des communes, à côté de l'état civil.

Compte-tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, et que l'enseignement constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL s'aligne sur les avis du Conseil d'État et du Gouvernement et demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement, tel qu'elle est actuellement prévue dans la Constitution en vigueur.

Toutefois, le SYVICOL insiste que les missions respectives de l'État et des communes soient précisées et que les communes aient les moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences. Actuellement, à défaut de pouvoir hiérarchique sur le personnel enseignant, la mise en œuvre de l'organisation scolaire par les communes n'est pas toujours évidente.

Art. 108

Dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a partagé le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal devrait être ancré dans la Constitution.

Dès lors, le SYVICOL se félicite que les auteurs ont retenu la proposition faite dans l'avis précité en prévoyant à l'article 108 la possibilité de toute commune de créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

Art.109

L'article 109 dispose dans sa première phrase que la loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Le SYVICOL se félicite de la formulation « limitativement », qui indique que l'autonomie communale est la règle et la tutelle l'exception.

Toutefois, dans la deuxième phrase de l'article 109, les auteurs de la proposition de révision ont prévu l'annulation ou la suspension de certains actes des organes communaux en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général. Bien que le mot « contrariété » soit plus clair et précis que celui d'« incompatibilité », le SYVICOL est d'avis que l'expression « intérêt général » laisse trop de marge d'interprétation et qu'il est difficile de déterminer de manière précise l'étendue de cette notion. L'exposé des motifs précise que l'autonomie communale « est en quelque sorte renforcée en raison du fait que seuls les actes communaux contraires à l'intérêt général (et non plus incompatibles avec l'intérêt général) pourront être suspendus ou annulés ». Or, il est difficile d'y voir un renforcement de l'autonomie communale, si l'élément central de la disposition, à savoir l'« intérêt général », n'est pas clairement défini et laisse trop de marge d'interprétation.

⁶ Projet de loi n°7514 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; de l'article 2045 du code civil ; de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

⁷ Article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale

⁸ Commentaire de l'article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale

Le SYVICOL aimerait attirer l'attention sur le fait que la question de la validité de l'intérêt général comme motif justifiant la suspension ou l'annulation d'un acte des autorités communales a déjà été soulevée en 2005 par la Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans la Recommandation 172(2005) sur la démocratie locale au Luxembourg⁹, dans laquelle le Congrès a constaté que « le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également qu'une atteinte à l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de subjectivité ». C'est la raison pour laquelle il a recommandé aux autorités luxembourgeoises de « moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ».

Le SYVICOL demande ainsi de supprimer la référence à l'intérêt général et de limiter la tutelle administrative à un contrôle a posteriori de stricte légalité pour respecter au mieux l'autonomie communale.

L'alinéa 2 de l'article 109 prévoit que le Gouvernement en conseil pourra dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc sans qu'il ne soit précisé dans quel contexte et à quelle fin celui-ci peut l'exercer.

L'ajout de la précision que la dissolution est « dans l'intérêt de la gestion de la commune » est à saluer en tant qu'encadrement du pouvoir de dissolution, même si elle reste vague.

Quant à l'autorité titulaire du pouvoir de dissolution, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'expliquent pourquoi il s'agirait dorénavant du Gouvernement en conseil, plutôt que du Grand-Duc.

Contrairement à une décision du Gouvernement en conseil, un arrêté grand-ducal est un acte juridique clairement défini, qui est publié au Journal officiel. Vu la gravité de la dissolution par le

pouvoir central d'un conseil communal élu démocratiquement, le SYVICOL plaide pour le maintien de la forme juridique de l'arrêté grand-ducal. À cette fin, et en tenant compte des articles 45 à 49 de la proposition de révision, il propose de formuler la dernière phrase dans le sens que c'est le Chef de l'État qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

Proposition d'introduire un article supplémentaire dans la Constitution sur la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL

Le SYVICOL propose d'ajouter un article dans la Constitution ayant comme objectif d'ancrer dans la nouvelle Constitution la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

L'introduction d'une telle disposition dans une Constitution est une pratique connue au sein de l'Europe. À titre d'inspiration, le SYVICOL fait référence à la Constitution autrichienne qui dispose dans son article 115(3) : « Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund¹⁰ sind berufen die Interessen der Gemeinden zu vertreten ».

Cette revendication est aux yeux du SYVICOL absolument nécessaire si on considère que les communes sont le seul vecteur de la décentralisation territoriale et que le SYVICOL a pour mission de constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises et d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général. Toutes les villes et communes luxembourgeoises lui ont fait confiance en exprimant leur volonté d'adhérer au syndicat, renouvelée tous les dix ans.

En outre, prévoir la représentation des communes luxembourgeoises par le SYVICOL dans la Constitution, serait la base adéquate pour établir dans la législation luxembourgeoise la consultation obligatoire sur tout projet de loi ou de règlement concernant les communes.

⁹ <https://www.syvicol.lu/download/757/recommandation-du-congres-172-2005-.pdf>

¹⁰ Le « Österreichischer Gemeindebund » et le « Österreichischer Städtebund » sont tous les deux des associations selon le droit autrichien. Une association (« Verein ») est une union volontaire et permanente d'au moins deux personnes, organisée sur la base de statuts, en vue de poursuivre un but spécifique, commun et idéaliste. L'adhésion reste volontaire.

Projet de loi n° 7473 relatif au patrimoine culturel

Avis complémentaire du 19 avril 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL a émis son avis dans le cadre du présent projet de loi en date du 10 février 2020. Tout en maintenant les remarques formulées dans celui-ci, il souhaite compléter cet avis à la lumière des amendements adoptés par la Commission de la culture de la Chambre des Députés ainsi que des différents avis émis, et y apporter quelques précisions supplémentaires.

Il souhaite plus particulièrement insister sur deux aspects particulièrement problématiques du projet de loi à ses yeux, à savoir les obstacles à la construction posés par les dispositions du projet de loi sur le patrimoine archéologique, ainsi que la procédure de classement de biens immeubles ensemble avec la création de secteurs protégés d'intérêt national.

A. Patrimoine archéologique

Si les amendements font droit à certaines observations émises par le SYVICOL, il reste préoccupé par les conséquences du projet de loi qui, placées dans le contexte de la crise de l'immobilier et de la croissance incessante des prix du logement, sont contreproductives. Le SYVICOL défend l'idée d'une approche plus pragmatique du concept de l'archéologie préventive basée d'une part sur une redéfinition des niveaux de potentialité archéologique et, d'autre part, sur une simplification de la procédure d'évaluation et d'autorisation ministérielle et ce afin d'assurer un meilleur équilibre entre protection du patrimoine et gestion urbanistique.

Le principe de l'archéologie préventive n'est certes pas nouveau puisque le CNRA la pratique depuis l'approbation de la Convention de la Valette par la loi du 7 décembre 2016, entrée en vigueur à l'égard du Luxembourg le 7 août 2017, le présent projet de loi devant constituer la base légale faisant actuellement défaut. En pratique, plus de la moitié (entre 55 et 62% des dossiers) des projets d'aménagement instruits par le CNRA dans le cadre de

l'évaluation archéologique¹ obtiennent une levée de contraintes archéologiques, presque tous situés dans la zone beige. Dans 90% des dossiers pour lesquels une mesure d'archéologie préventive a été prescrite, cette mesure a consisté en des sondages de diagnostic archéologique et dans seulement 2% des cas, ces sondages se sont révélés positifs et ont donné lieu à des fouilles archéologiques.

Selon les auteurs et les observateurs, la raison d'être de la vision maximaliste du projet de loi matérialisée par la zone d'observation archéologique, qui soumet sur la quasi-intégralité du territoire du Luxembourg, à quelques exceptions près, tous les travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai à une évaluation des terrains quant à leur potentialité archéologique, serait précisément justifiée par la mise en œuvre de cette Convention et notamment de son article 2 qui dispose que :

« Chaque Partie s'engage à mettre en œuvre, selon les modalités propres à chaque Etat, un régime juridique de protection du patrimoine archéologique prévoyant :

- i. la gestion d'un inventaire de son patrimoine archéologique et le classement de monuments ou de zones protégés ;
- ii. la constitution de zones de réserve archéologiques, même sans vestiges apparents en surface ou sous les eaux, pour la conservation de témoignages matériels à étudier par les générations futures ;
- iii. l'obligation pour l'inventeur de signaler aux autorités compétentes la découverte fortuite d'éléments du patrimoine archéologique et de les mettre à disposition pour examen. »

De ce point de vue, il est intéressant de comparer comment nos pays voisins, qui ont également ratifié la Convention de la Valette, ont traduit celle-ci dans leur législation. La France a été la première à signer la Convention, qui est entrée en vigueur le 11 janvier 1996. Ce sont les articles L521-1 à L524-16 et R522-1 à R524-36 du Code du patrimoine qui posent les règles applicables en matière d'archéologie préventive. Sont ainsi définies des zones de présomption de prescription archéologique et éventuellement des zones de sensibilité archéologique au niveau régional, au sein desquelles les travaux d'aménagement sont susceptibles de faire l'objet de prescriptions d'archéologie préventive². Une consultation de la carte de ces zones permet de constater que celles-ci sont définies de manière très précise, sans recouvrir l'intégralité du territoire national³.

En Belgique, où la Convention de la Valette s'applique depuis le 9 avril 2011, il convient de distinguer le régime applicable selon le lieu de situation du terrain. En Wallonie, seuls les biens visés à la carte archéologique (zones bleues)⁴ sont soumis à des prescriptions particulières en matière de délivrance de permis et de certificats d'urbanisme⁵. Or, celle-ci n'ayant jamais été publiée au Moniteur belge, elle n'est d'application qu'en tant qu'outil d'aide à la décision selon les autorités wallonnes, qui envisagent déjà d'examiner les modalités alors qu'elle est une source de mécontentement de la part des communes en raison des lourdeurs administratives et des incertitudes juridiques qu'elle engendre⁶. Il est cependant intéressant de constater que cette carte est circonscrite avec précision et qu'elle ne couvre qu'une faible partie du territoire.

En Flandre, c'est le décret du 12 juillet 2013⁷, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, qui distingue les sites archéologiques protégés, les zones archéologiques reprises dans l'inventaire établi des zones archéologiques et des zones où l'on ne s'attend pas à trouver un patrimoine archéologique et qui définit les prescriptions applicables à ces zones. Ici encore, une consultation de la carte



librement accessible en ligne⁸ permet de se convaincre de la possibilité de définir avec précision des zones présentant un potentiel archéologique voire d'exclure de telles zones.

En Allemagne, il est plus difficile de se faire une idée précise des zones actuellement protégées, alors que cette compétence relève des Länder d'après la loi fondamentale allemande. Des zones de protection contre les fouilles existent (Grabungsschutzgebiete) dans presque tous les Länder, mais le concept d'archéologie préventive peine à s'imposer. Le Land de Rhénanie-Palatinat⁹ figure parmi les plus sévères en raison de la richesse de son substrat culturel, mais la loi modifiée sur la protection des monuments du 23 mars 1978 définit seulement des zones de protection contre les fouilles dont la surface est relativement limitée.

Il faut dès lors constater que nos voisins signataires de la Convention ont opté pour une application plus ciblée de la notion d'archéologie préventive sur leur territoire, sans renoncer à leurs engagements. En effet, le problème ne vient peut-être pas de la Convention de la Valette elle-même, mais de l'interprétation extensive qui en est faite par le projet de loi. Si la Convention prévoit la « constitution de zones de réserve archéologiques », la pratique démontre que leur assiette peut être précisément limitée sur le territoire national. Le SYVICOL est dès lors convaincu que la sous-zone de la ZOA et la ZOA pourraient être circonscrites avec précision, le cas échéant en définissant des niveaux de potentialité archéologique : très haute sensibilité archéologique ; haute sensibilité archéologique ; sensibilité archéologique ; faible sensibilité archéologique – cette dernière catégorie étant d'office exclue de toute évaluation.

A ce sujet, on peut se poser la question de savoir si toutes les données disponibles au regard de l'évolution technologique de ces vingt dernières années ont déjà été effectivement exploitées et intégrées à la banque de données Lëtzebuerger Archäologie GIS (LARIS) du CNRA.

Au début des années 2000, le CNRA a travaillé sur le projet FNR « Espace et patrimoine culturel » ayant notamment pour objectif, grâce à la technique de l'archéoprognose, d'établir une cartographie prédictive des sites du patrimoine culturel en déterminant des paramètres et des critères d'implantation préférentielle des sites connus et de les transposer à d'autres zones pour cerner des

¹ Les données renseignées sont issues des rapports d'activité 2017 du Ministère de la culture, 2018, 2019 et 2020 du CNRA.

² Voir article R.532-6 du Code du patrimoine

³ <http://atlas.patrimoines.culture.fr/atlas/trunk/>

⁴ bit.ly/2Q0blUI

⁵ Articles D.13 et D.14 du Code wallon du patrimoine

⁶ <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-1860>

⁷ Voir notamment les articles 5.4.1. et 5.4.2.

⁸ bit.ly/3dZLiFn

⁹ [https://www.geoportal.rlp.de/map?LAYER\[visible\]=1&LAYER\[querylayer\]=1&WMC=16229](https://www.geoportal.rlp.de/map?LAYER[visible]=1&LAYER[querylayer]=1&WMC=16229)

zones privilégiées pour la découverte de nouveaux sites¹⁰. Les données récoltées permettent alors de calculer la valeur du potentiel archéologique d'une zone.

Plus récemment, de nouvelles techniques ont également été développées. A partir de l'automne 2019, l'exploitation des données recueillies par le LiDAR (Laser Light detection and ranging) exploité par l'Administration du cadastre et de la topographie¹¹ a permis la détection de sites archéologiques sensibles, essentiellement sur le domaine forestier. En traitant les mesures et en filtrant les résultats, le CNRA indique avoir pu identifier près de 20% de structures respectivement de sites archéologiques supplémentaires¹². Enfin, les orthophotos effectuées chaque année par l'ACT constituent également une source de renseignement précieuse et de nombreux sites ont ainsi été repérés par les collaborateurs bénévoles du CNRA.

A côté de ces techniques dites 'aériennes', le CNRA a également recouru à des prospections géophysiques (géomagnétique, géoélectrique et géoradar) depuis 2018, réalisées par une entreprise allemande spécialisée¹³, mais celles-ci ont été très peu utilisées comme en témoigne le très faible nombre de prospections réalisées, une dizaine seulement au cours des quatre dernières années.

Naturellement, ces techniques de recherche scientifique, si elles sont fructueuses¹⁴, ont cependant un coût pour l'Etat. Le recours à des sondages de diagnostic archéologique dont les frais – entre 2.- et 5.- EUR par m² – sont pris en charge par l'aménageur présente dès lors de nombreux avantages, et explique sans doute que l'option privilégiée soit celle faisant peser le risque sur le maître d'ouvrage. Si, actuellement, moins de la moitié des projets d'aménagement reçus par le CNRA font l'objet de sondages, il est à craindre que ce chiffre n'augmente massivement avec l'entrée en vigueur du projet de loi. Pourtant, un traitement minutieux et extensif des données existantes pourrait permettre de dispenser de nombreux travaux d'une opération d'archéologie préventive.

Les communes et, sans conteste, le citoyen seront les premiers préjudiciés, étant soumis à des lourdeurs administratives difficilement justifiables. En effet, ce n'est pas tant la durée de réalisation des opérations d'archéologie préventive qui est préoccupante, mais le temps perdu avant, entre la demande d'évaluation et le début des opérations. Le projet de loi impose des contraintes procédurales sans commune mesure avec le résultat escompté. Dans un premier temps, le demandeur devra soumettre au ministre une demande d'évaluation puis, une fois la mesure prescrite, il devra à nouveau saisir le ministre d'une demande d'autorisation ministérielle préalable à toute opération d'archéologie préventive ou programmée, procédure qui de surcroît n'est soumise à aucun délai. Le choix fait par les auteurs est critiquable et va nécessairement entraîner un rallongement de la durée des opérations, qui dépend encore de facteurs externes comme la disponibilité de l'opération archéologique choisie par le maître d'ouvrage, déjà confronté à un planning et des engagements. Si l'on considère que moins de la moitié des terrains de la ZOA présentent une haute potentialité archéologique, que ces terrains peuvent être sondés en quelques jours et que seuls 2% des sondages de diagnostic donnent un résultat positif, cette perte de temps inutile est considérable.

Le SYVICOL plaide pour qu'un allègement procédural respectueux des objectifs archéologiques et de la simplification administrative soit envisagé. Si le texte devait néanmoins être adopté en l'état, il ne manquera pas de demander qu'une évaluation de ces mesures, notamment du délai de traitement des demandes d'autorisation, soit rapidement réalisée. En effet, l'expérience faite par les communes dans le cadre de l'application de la loi modifiée concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, où l'approche purement conservatoire leur impose de longs mois d'attente, laisse craindre que les services du ministère, confrontés à une explosion du nombre de demandes, ne se retrouvent rapidement débordés.

Même si le processus administratif est revu, il n'en demeure pas moins que ces nouvelles dispositions auront un impact sur les projets des communes, qui sont particulièrement concernées. En effet, sont concernés d'office par la demande d'évaluation tous les travaux effectués dans les zones destinées à rester libres ou 'zone verte', comme les zones forestières, les zones de parc public, les zones de verdure, les zones agricoles, soumis à autorisation ministérielle, et ce peu importe leur surface ou leur profondeur. A contrario, les fouilles et les sondages peuvent tomber dans le champ d'application de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles puisque dans la zone verte, tout est en principe interdit, sauf ce qui est permis. D'ailleurs, dans les zones protégées d'intérêt national, peuvent être imposées des servitudes visant à interdire ou restreindre des activités susceptibles de modifier le sol telles que fouilles, sondages, ou extractions de matériaux.

Pour les grands projets d'aménagement développés et soutenus par les communes, déjà soumis à de multiples procédures administratives, les conséquences pourraient aussi être lourdes. Ces projets subissent de nombreuses modifications au cours de leur instruction, certains étant développés sur plusieurs décennies. Introduire la demande d'évaluation à un stade précoce de la procédure comporte donc des risques, mais attendre le dépôt de la demande d'autorisation de construire ou de démolir en comporte encore davantage. Qu'en est-il finalement des projets soumis à une évaluation environnementale stratégique ou à une évaluation des incidences sur l'environnement ?

Le projet de loi laisse subsister de nombreuses zones d'ombre pour les promoteurs publics que sont les communes. Or, l'insécurité de planification dans laquelle se retrouveront de nombreux projets de construction aura une incidence non négligeable sur les délais d'exécution et par voie de conséquence sur la mise à disposition de logements sur le marché.

B. Patrimoine architectural

Comme l'écrit le Service des Sites et Monuments nationaux, « il y a 103 conservateurs du patrimoine architectural dans notre pays ; c'est le Ministre de la Culture et les 102 bourgmestres avec leurs conseils échevinaux et communaux. »

Le SYVICOL ne peut que souscrire à cette formule, et force est de constater que les communes ont pris ce rôle avec sérieux. Depuis la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, elles disposent d'une compétence propre pour assurer la protection de leur patrimoine architectural et urbain, qui se traduit aujourd'hui à l'article 32 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui prévoit la possibilité de créer des secteurs et éléments protégés de type « environnement construit ».

La protection du patrimoine architectural par les communes a pris de l'ampleur dans le cadre de la refonte des plans d'aménagement généraux (ci-après PAG). Ainsi, sur les 58 communes qui ont achevé la refonte de leur PAG, un total de 14.539 immeubles sont protégés notamment via les secteurs et éléments protégés d'intérêt communal de type « environnement construit », qui soumettent les immeubles à des servitudes spéciales de sauvegarde et de protection (constructions à conserver, gabarit à préserver, alignements à préserver, petit patrimoine à conserver), ce qui représente 77% du total des objets repérés. Le SYVICOL souligne que le Service des sites et monuments nationaux (SSMN) a été étroitement impliqué dans les travaux préparatoires aux plans d'aménagement généraux, et que le chiffre de 14.539 immeubles protégés au niveau communal n'est donc pas définitif puisque ce sont au total 27.000 objets qui ont été repérés et qu'il faudra donc attendre que toutes les communes aient adopté leur nouveau PAG pour mesurer l'ampleur de la protection.

¹⁰ Le projet FNR « Espace et Patrimoine Culturel » : un outil de gestion informatisé au service du patrimoine luxembourgeois.

¹¹ L'exemple de la zone-pilote du Müllerthal, Foni LE BRUN-RICALES, Jean-Noël ANSLIJN, Frank BRONIEWSKI & Susanne RICK, 2005

¹² <https://lidar.geoportail.lu>

¹³ Rapport annuel d'activités 2019 du CNRA

¹⁴ Rapports annuel d'activités 2017 à 2020 du CNRA

¹⁵ Une combinaison de ces différentes techniques a par exemple permis des avancées significatives sur le site de Stonehenge (UK)



Dès lors, une partie conséquente des territoires des communes et la très grande majorité des centres historiques urbains sont donc d'ores et déjà couverts – ou seront couverts – par des servitudes qui affectent directement les droits des propriétaires concernés, en les soumettant à des règles plus restrictives que sur le reste du territoire communal. Les efforts des communes ne doivent pas être remis en cause par la désignation à tout-va de secteurs protégés d'intérêt national entraînant une multiplication des contraintes pour les propriétaires concernés, par ailleurs difficiles à comprendre et à faire accepter par ces derniers.

S'il est impossible pour le moment de déterminer leur nombre et leur envergure, il convient de remarquer que sur la liste des immeubles et objets classés monuments nationaux ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, figurent quelques 280 églises, chapelles et presbytères, et environ 48 châteaux classés comme monuments nationaux ou à l'inventaire supplémentaire. La définition particulièrement large du secteur protégé d'intérêt national fait craindre au SYVICOL la désignation de nombreux secteurs.

Si une protection nationale doit voir le jour avec les secteurs protégés d'intérêt national, il faudra en plus veiller à sa cohérence avec la protection au niveau communal. Si les communes d'une part, et le ministère de l'autre, agissent chacun dans leur sphère de compétence, les futurs secteurs protégés d'intérêt national et les secteurs et éléments protégés de type « environnement construit » ont le même objectif et les mêmes effets, à savoir imposer des conditions et servitudes sur les propriétés situées dans leur emprise. Le SYVICOL plaide partant pour que la création de secteurs protégés d'intérêt national soit davantage encadrée et qu'elle soit réservée au voisinage des immeubles qui présentent un caractère hautement remarquable et symbolique, comme la cathédrale Notre-Dame de Luxembourg, le Palais grand-ducal, les abbayes, les châteaux de Vianden, de Clervaux ou de Bourscheid, à titre d'exemple. De manière générale, un secteur protégé d'intérêt national ne devrait pas se superposer à un secteur protégé d'intérêt communal, pour ne pas multiplier les compétences sur ces zones et risquer une incohérence entre les prescriptions imposées au niveau national et celles imposées au niveau communal (par exemple, au niveau de la hauteur maximale admissible), voire une contradiction (par exemple, deux types de matériaux différents). Cet instrument ne devrait pas être utilisé par le ministère pour imposer une mesure de protection dans les communes qui, faisant usage de leur pouvoir d'appréciation, ont repris moins d'éléments protégés dans leur PAG que d'autres.

Pour toutes ces raisons, le SYVICOL insiste et réitère sa demande à être saisi et consulté par rapport à l'avant-projet de règlement grand-ducal relatif aux classements comme patrimoine culturel national et le cas échéant à la création de secteurs protégés d'intérêt national parallèlement à la commission, et ce en amont de la procédure de consultation d'enquête publique. Il est en effet d'avis qu'il serait utile pour les autorités de disposer de l'avis des communes concernées – sur une large partie ou sur l'ensemble de leur territoire – avant de lancer la procédure d'enquête publique, ce qui permettra de rassembler les éléments permettant d'apprécier les finalités et l'opportunité du projet et de détecter d'éventuelles incohérences au niveau des prescriptions, sans perdre de temps supplémentaire. Or, l'enquête publique arrive en général trop tardivement pour prétendre à elle seule répondre à l'exigence d'une implication des autorités communales au processus décisionnel.

II. Éléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

Patrimoine archéologique

- Le SYVICOL défend l'idée d'une approche plus pragmatique du concept de l'archéologie préventive, basée d'une part sur une redéfinition des niveaux de potentialité archéologique et d'autre part sur une simplification de la demande d'évaluation et d'autorisation ministérielle, et ce afin d'assurer un meilleur équilibre entre protection du patrimoine et gestion urbanistique. Il constate que nos voisins signataires de la Convention de la Valette ont opté pour une application plus ciblée de la notion d'archéologie préventive sur leur territoire, sans pour autant trahir leurs engagements.
- Il est d'avis qu'un traitement minutieux et extensif des données scientifiques existantes doit permettre de circonscrire avec davantage de précision des zones sensibles du point de vue archéologique, plutôt que de transférer cette charge sur les promoteurs publics et privés et plus généralement sur les citoyens. L'insécurité de planification dans laquelle se retrouveront de nombreux projets de construction aura une incidence non négligeable sur les délais d'exécution et, par voie de conséquence, sur la mise à disposition de logements sur le marché. Si, actuellement, moins de la moitié des projets d'aménagement reçus par le CNRA font l'objet de sondages, il est à craindre que ce chiffre n'augmente massivement avec l'entrée en vigueur du projet de loi.
- A l'article 2, la nouvelle définition de la ZOA laisse ouverte la question de son articulation par rapport à la sous-zone de la ZOA, qui est la zone majoritaire. De l'avis du SYVICOL, celle-ci devrait être la catégorie d'ensemble correspondant à une 'sensibilité archéologique', tandis que la ZOA recouvrirait les niveaux 'très haute sensibilité archéologique' et 'haute sensibilité archéologique'. Les zones à 'faible potentialité archéologique' seraient d'office exclues du champ d'application du projet de loi.
- Tant la partie graphique de l'inventaire du patrimoine archéologique, que la carte de la ZOA, doivent être mises à la disposition du public afin de restituer à tous sans restriction les connaissances acquises en matière d'archéologie. Le propriétaire d'une parcelle devrait également pouvoir solliciter un extrait de cette carte renseignant la sensibilité archéologique du bien, le cas échéant pour anticiper d'éventuelles prescriptions d'archéologie préventive et examiner l'opportunité de demander une telle opération.
- En ce qui concerne les travaux soumis à une demande d'évaluation (article 4), le SYVICOL est d'avis qu'un remblai ne devrait pas rentrer dans le champ d'application du projet de loi, dans la mesure où il n'altère pas la surface du terrain et encore moins le sous-sol. Il se félicite que les travaux d'infrastructure urgents dans la ZOA et les travaux d'assainissement de la voirie existante dans la sous-zone de la ZOA aient été ajoutés à la liste des travaux dispensés d'une demande d'évaluation et demande à voir préciser que ces dispenses se cumulent. Néanmoins, il reste préoccupé par le principe posé par le texte selon lequel tous les travaux soumis à autorisation, quelle que soit leur envergure, sont soumis à une demande d'évaluation, sauf ceux dispensés expressément. Or, les communes sont donc doublement impactées par le projet de loi qui s'applique à tous les travaux effectués dans la 'zone verte'.
- A l'article 5, le SYVICOL demande à voir préciser le contenu du dossier de demande d'évaluation ainsi que les modalités et délais de la procédure à suivre par le ministre en cas de demande incomplète, le cas échéant par règlement grand-ducal. Il souhaite également que les communes, en tant qu'autorités de délivrance de l'autorisation de construire, soient informées de la prescription ministérielle.
- L'article 6 a subi de nombreuses modifications, notamment par l'ajout de deux nouveaux paragraphes prévoyant l'hypothèse d'une découverte exceptionnelle, pour laquelle la durée de réalisation de l'opération des fouilles archéologiques peut être prolongée jusqu'à un maximum de 5 ans. Or, le SYVICOL est d'avis que les quatre critères permettant de qualifier la découverte

d'exceptionnelle sont trop évasifs et il demande qu'ils soient davantage caractérisés. D'autre part, il semble particulièrement injuste de laisser à la charge du maître d'ouvrage la moitié des frais liés à des fouilles archéologiques en cas de découverte exceptionnelle. L'intérêt de la découverte justifie à lui seul que l'Etat prenne à sa charge l'intégralité des frais liés à ces fouilles, qui sont effectuées pour le compte de la communauté à des fins de préservation.

- La durée d'une opération d'archéologie préventive a été fixée en principe à six mois maximums, et le SYVICOL est d'avis que ce délai est adapté au vu de la pratique et de la taille moyenne d'un PAP. En effet, il faut un à deux jours pour sonder un hectare de terrain et, si le sondage est positif – ce qui représente environ 2% des cas – on peut fouiller quelque 80 hectares en six mois. Le SYVICOL demande partant à voir rétablir la limite de douze mois qui présente une garantie pour le maître d'ouvrage. Enfin, il souhaite voir préciser les relations contractuelles ou conventionnelles entre l'opérateur archéologique, le maître d'ouvrage et l'INRA, qui doit assurer le contrôle technique et scientifique de l'opération. Un contrat-type par opération – diagnostic ou fouille – pourrait ainsi être élaboré et mis à la disposition des maîtres d'ouvrage.
- Le SYVICOL salue la précision apportée par l'amendement 7 à l'article 7 du projet de loi, selon lequel une opération de diagnostic archéologique peut être demandée par une commune sur les terrains dont elle est propriétaire, sans que les autorités communales ne disposent d'un projet de travaux précis. Le texte devrait néanmoins être complété dans le sens où en cas de résultat négatif, un certificat attestant de la levée des contraintes archéologiques est délivré au propriétaire avec signalisation correspondante sur la carte archéologique.
- Alors même qu'une opération d'archéologie préventive est prescrite par le ministre, qu'elle doit être effectuée par un opérateur archéologique agréé, sous le contrôle technique et scientifique de l'INRA et selon un cahier des charges établi par le ministre, l'article 11 du projet de loi impose de demander une autorisation ministérielle préalable, dont les conditions de demande et d'octroi doivent être fixées par un règlement grand-ducal. Cette lourdeur administrative difficilement justifiable au vu des garanties posées par le projet loi fera perdre inutilement un temps précieux au maître d'ouvrage. En effet, ce n'est pas tant la durée de réalisation des opérations d'archéologie préventive qui est problématique mais le temps perdu avant, entre la demande d'évaluation et le début des opérations, ce d'autant plus que le maître d'ouvrage est tributaire de la disponibilité de l'opérateur archéologique agréé.
- Le SYVICOL plaide dès lors pour un allègement procédural respectueux des objectifs archéologiques et de la simplification administrative. Il préconise de fusionner la demande d'autorisation ministérielle avec la demande d'évaluation et de fixer dans cette décision ministérielle les conditions d'exécution des opérations d'archéologie préventive. Plus vite la mesure et les conditions seront connues, plus vite le maître d'ouvrage pourra se mettre à la recherche d'un opérateur archéologique agréé et élaborer avec lui un plan d'intervention. En ce qui concerne les fouilles archéologiques préventives, des conditions plus strictes pourraient s'imposer du fait de la sensibilité de ces opérations par rapport à un simple diagnostic. On pourrait ainsi imaginer que le contrat conclu entre l'aménageur et l'opérateur archéologique agréé doit préciser, entre autres, le projet scientifique d'intervention et que ce contrat est transmis pour approbation au ministre, ce qui vaudrait demande d'autorisation.
- L'amendement apporté à l'article 16 concernant les découvertes fortuites laisse planer le doute quant aux intentions des auteurs et le SYVICOL propose d'exclure expressément les travaux exécutés dans le cadre d'une opération d'archéologie préventive ou programmée de son champ d'application. Il suggère également de le compléter par des précisions relatives à l'arrêt immédiat des travaux et à l'intervention des agents de l'INRA, afin de renforcer la sécurité juridique pour les personnes concernées.
- La procédure de classement d'éléments du patrimoine archéologique (article 19) et d'un bien culturel mobilier (article 45) comme patrimoine culturel national devrait être revue pour raccourcir le délai d'instruction, réduire le nombre de personnes

pouvant introduire une telle demande, garantir le droit à l'information des propriétaires concernés dès le début de la procédure et leur implication dans le processus décisionnel ainsi que leur droit à un recours effectif, et permettre la prise en compte des observations émises par les communes.

Patrimoine architectural

- La protection du patrimoine architectural par les communes a pris de l'ampleur dans le cadre de la refonte des plans d'aménagement généraux (ci-après PAG), par le biais des secteurs et éléments protégés d'intérêt communal de type « environnement construit », qui soumettent les immeubles à des servitudes spéciales de sauvegarde et de protection. Une partie conséquente des territoires des communes et la très grande majorité des centres historiques urbains sont donc d'ores et déjà couverts – ou seront couverts – par des servitudes qui affectent directement les droits des propriétaires concernés. La définition particulièrement large du nouveau secteur protégé d'intérêt national fait craindre au SYVICOL la désignation de nombreux secteurs, entraînant une superposition des compétences et une multiplication des contraintes par ailleurs difficiles à faire accepter.
- Le SYVICOL plaide partant pour que la création de secteurs protégés d'intérêt national soit davantage encadrée et qu'elle soit réservée au voisinage des immeubles qui présentent un caractère hautement remarquable et symbolique. Ces secteurs ne devraient pas en principe se superposer à un secteur protégé d'intérêt communal mais si tel était le cas, il faudra veiller à la cohérence des servitudes et charges imposées par les deux protections.
- Les efforts des communes ne doivent pas être remis en cause par la désignation de secteurs protégés d'intérêt national. Pour ces raisons, le SYVICOL réitère sa demande à être saisi et consulté par rapport à l'avant-projet de règlement grand-ducal parallèlement à la commission pour le patrimoine culturel. Il est convaincu qu'il serait utile pour les autorités étatiques de disposer de l'avis des communes concernées ce qui permettra de rassembler les éléments permettant d'apprécier les finalités et l'opportunité du projet avant le lancement de la procédure d'enquête publique, qui arrive en général trop tardivement pour prétendre à elle seule répondre à l'exigence d'une implication des autorités communales dans le processus décisionnel.
- Le SYVICOL constate en outre que la procédure de classement des immeubles et de création des secteurs protégés d'intérêt national prévue par le projet de loi ne présente pas de garanties équivalentes à celles prévues sous l'empire de la loi antérieure, alors même que l'avant-projet de règlement grand-ducal affecte de manière individuelle les droits des personnes concernées, et ce dès sa publication conformément à l'article 28 du projet de loi.
- Si les articles 34 à 36 du projet de loi précisent désormais les conditions de l'allocation d'une subvention pour travaux pour les immeubles faisant l'objet d'une mesure de protection nationale ou communale, le SYVICOL demande à voir ajouter aux travaux éligibles de conservation et de restauration de l'aspect original de l'immeuble, les travaux ayant pour objet la mise en valeur du bien immobilier ainsi que les travaux de transformation ou de rénovation de l'immeuble. Il est également d'avis qu'un mécanisme de préfinancement de ces travaux ou de paiement d'avances pourrait être introduit afin de faciliter les démarches des propriétaires et surtout de les encourager à préserver et à maintenir leur bien dans un bon état de conservation.

Patrimoine mobilier

- Le nouvel article 44 paragraphe 2 énumère une liste de dix-neuf biens culturels susceptibles d'être classés comme patrimoine culturel national, et les articles subséquents leur attachent de nombreux effets, même en l'absence de classement. Le SYVICOL recommande de définir des critères remplissant les conditions de valeur et d'ancienneté définies à l'Annexe I.
- La commission de la culture a fait droit à la demande du SYVICOL que les communes soient ajoutées à la liste des personnes pouvant demander une protection d'un bien meuble culturel ainsi que de celles pouvant la procédure de déclassement, ce que le SYVICOL salue.

Patrimoine immatériel

• Le texte de l'article 104 concernant l'inventaire du patrimoine immatériel a été largement remanié par les amendements. Si, auparavant, il était possible d'envisager qu'une commune participe à la réalisation de l'inventaire national du patrimoine immatériel ou puisse faire une demande d'inscription, la nouvelle définition est beaucoup plus limitative et elle exclut a priori les personnes morales de droit public des personnes pouvant introduire une telle demande. A ces conditions viennent s'ajouter de nombreuses caractéristiques que l'élément doit remplir pour pouvoir être inscrit sur cette liste. S'il est évident que des critères doivent être définis, le SYVICOL est d'avis que ceux-ci ne devraient cependant pas être trop restrictifs.

• Actuellement, un expert est chargé de cette mission d'inventaire et le SYVICOL ne voit aucune raison de ne pas continuer dans cette voie, en donnant la possibilité à la société civile dans son ensemble, les citoyens, les communes, les associations, les groupes folkloriques, etc d'y contribuer. La demande d'inscription de l'élément sur l'inventaire national du patrimoine immatériel devrait donc avoir comme seule condition celle de motiver sa demande, l'arbitrage et la décision finale revenant au ministre sur base de critères préalablement définis et connus, inscrits dans la loi ou dans un règlement grand-ducal. Ce serait au ministre de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, par exemple en établissant un plan de sauvegarde.

• Compte-tenu de l'importance que revêt à ses yeux la nécessité de faire partie de la future commission pour le patrimoine culturel, le SYVICOL réitère ici sa demande de pouvoir désigner au moins un représentant au sein de cette commission créée à l'article 109 du projet de loi.

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 2 - Article 2

L'article 2 définit les termes employés dans le projet de loi. L'amendement au point 9 qui concerne la définition de la « zone d'observation archéologique » (ci-après ZOA) a été proposé par la Commission de la culture en réponse aux observations du SYVICOL.

La définition a été revue afin d'opérer une distinction au sein de la ZOA entre d'une part les zones dans lesquelles des éléments faisant partie du patrimoine archéologique ont déjà été détectés et, d'autre part, « les zones qui n'ont pas encore fait l'objet d'une opération archéologique et pour lesquelles il n'existe pas encore de données permettant d'exclure toute potentialité archéologique, regroupées dans la sous-zone ».

Le SYVICOL attire l'attention des auteurs sur le fait que ce qui est indiqué au point 9 à propos de la sous-zone, ne correspond pas exactement à la définition de la sous-zone figurant au point 10.

Si la nouvelle définition a le mérite de clarifier le fait que la sous-zone fait partie de la zone d'observation archéologique, elle confirme également l'analyse du SYVICOL que la ZOA recouvre a priori l'ensemble du territoire du Luxembourg, à l'exception des sites archéologiques connus et classés (zone rouge) et des terrains pour lesquels il y a une certitude qu'il n'y a pas ou plus de vestiges ou éléments archéologiques en-dessous selon l'article 4, paragraphe 1^{er}. Tant la ZOA que la sous-zone de la ZOA répondent à la question « peut-être », car ce sont des zones où la potentialité archéologique n'est ni confirmée, ni infirmée. Seulement, dans la ZOA – zone orange ou zone à haute potentialité archéologique – des éléments faisant partie du patrimoine archéologique ont déjà été détectés rendant plus grande la probabilité de découvrir des éléments archéologiques. Au contraire, dans la sous-zone de la ZOA – zone beige ou zone à potentialité archéologique – cette probabilité est plus faible mais ne peut pas être exclue étant donné qu'elle n'a pas encore fait l'objet de sondages ou de fouilles et qu'il n'existe pas encore de données permettant d'exclure toute potentialité archéologique. Ceci explique pourquoi les conditions de dispense de l'évaluation archéologique sont plus larges dans la sous-zone de la ZOA que dans la ZOA d'après l'article 4, paragraphe 3.

Or, au lieu de subdiviser la ZOA en deux sous-catégories distinctes conformément à sa définition, seul un sous-ensemble de la ZOA a été défini au sein duquel des règles moins strictes s'appliquent. La logique voudrait pourtant que l'actuelle sous-zone (zone beige ou zone à potentialité archéologique) devienne la catégorie d'ensemble puisqu'elle recouvre la plus grande partie des communes et devrait être à l'avenir, selon toute vraisemblance, largement prépondérante, tandis que la ZOA proprement dite (zone orange ou zone à haute potentialité archéologique) serait une sous-catégorie, toujours soumise à des conditions plus strictes.

Une nouvelle définition de la « potentialité archéologique » a également été introduite au point 12, ce qui répond à une demande du SYVICOL. La potentialité archéologique y est définie comme étant « la probabilité que des éléments du patrimoine archéologique soient conservés dans un terrain. L'évaluation de la potentialité archéologique prend en compte l'utilisation du terrain au présent et dans le passé, la topographie, la géologie du sous-sol, le contexte archéologique, la surface du terrain, les sources historiques ainsi que tout autre indice scientifique ». Cette notion revêt une certaine importance puisque employée à l'article 5 du projet de loi, la « potentialité archéologique » d'un terrain détermine la nature des opérations qui pourront être prescrites par le ministre sur ce terrain, allant d'une opération de diagnostic archéologique sur des terrains ayant une haute potentialité archéologique à une levée de contrainte archéologique sur des terrains ayant une faible potentialité archéologique. Etant donné que cette prescription est motivée, le SYVICOL comprend qu'au plus tard à ce moment-là, la probabilité doit être justifiée et démontrée sur base des critères repris par la définition ci-dessus.

Enfin, le SYVICOL note que la définition des « travaux de construction, de démolition ou de déblais » a été remplacée par les « travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblais » dans l'ensemble du texte afin, selon les auteurs, d'aligner la terminologie du projet de loi à celle utilisée à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le SYVICOL s'interroge cependant sur cette adjonction alors qu'un remblai est un ajout de matériaux permettant de surélever le terrain mais qui n'altère en principe pas sa surface et encore moins le sous-sol. Il est partant d'avis qu'un remblai ne devrait pas rentrer dans le champ d'application du projet de loi.

Amendement 3 - Article 3

Cet article a été amendé mais la consultation de la partie graphique de l'inventaire du patrimoine archéologique est toujours restreinte à une consultation – sur place, cette précision faisant défaut – à la demande de toute personne présentant un intérêt suffisant.

Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été fait droit à ses remarques et entend insister sur le fait que ce document tombe dans le champ d'application de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui entraîne l'obligation de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de cette loi moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. D'après son analyse et en l'absence d'exclusion sur base de l'article 1^{er} de la prédictive loi ou d'une disposition expresse insérée au présent article, l'obligation de publication de l'inventaire du patrimoine archéologique vaut tant à l'égard des administrations et services de l'Etat qu'à l'égard des communes, qui ont reçu communication de cette carte par le ministre selon les termes de l'article 3, alinéa 3.

Si une loi spéciale peut, dans une certaine mesure, créer une exception à une loi générale plus ancienne, en l'occurrence la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, le SYVICOL se demande néanmoins sur quelle base légale une administration communale pourrait justifier son refus de communiquer ce document à toute personne et la renvoyer vers l'Institut national de recherches archéologiques (ci-après INRA) pour évaluer sa demande.

Le SYVICOL rappelle que selon lui, le plus simple serait de garantir une consultation sur internet – via le site geoportail.lu – de cette carte. C'est d'ailleurs ce qu'a préconisé l'expert François Desseilles dans son rapport¹⁵ remis au ministère de la culture en 2013, où il plaide pour la mise à disposition d'une « banque de données régulièrement mise à jour des sites archéologiques et des zones potentiellement riches en vestiges archéologiques, liée à un sys-

tème d'information géographique, en d'autres termes une “carte archéologique informatisée», devant servir tant la recherche scientifique que la gestion du patrimoine archéologique ». Une telle carte archéologique nationale existe déjà, avec laquelle le CNRA travaille à savoir la banque de données LARIS (Lëtzebuenger Archäologie GIS), qui n'est cependant pas librement accessible.

Puisque la carte de la ZOA établie sur base de l'article 4 est publique, il sera possible de déterminer, par une simple consultation de cette carte croisée avec la liste des biens immeubles relevant du patrimoine archéologique et classés comme patrimoine culturel national conformément à l'article 19, quels sont les sites qui recèlent ou pourraient receler des éléments du patrimoine archéologique.

La partie graphique de l'inventaire du patrimoine archéologique est cependant beaucoup plus précise que la carte de la zone d'observation archéologique, et pourrait être particulièrement utile aux bureaux d'étude et aux promoteurs dont les travaux d'aménagement sont susceptibles de faire l'objet de recherches archéologiques préventives prescrites par le ministre, en leur permettant d'anticiper les prescriptions d'archéologie préventive au regard de l'économie et du calendrier de leurs projets. Or, ceci n'est possible que si la carte remplit un degré de précision suffisant.

Le SYVICOL constate par ailleurs que tant la France¹⁶ que la Belgique¹⁷ mettent à la disposition du public une carte archéologique nationale pour restituer à tous les connaissances acquises en matière d'archéologie. En Allemagne, cette compétence relève des Länder¹⁸, qui ont pour la plupart également rendu ces données publiques.

Il est d'avis que le propriétaire d'une parcelle devrait, en tout état de cause, pouvoir se renseigner et avoir accès aux informations de la carte archéologique relatives à celle-ci, en obtenant un extrait de la carte archéologique pour cette parcelle comme c'est le cas pour la commande d'un extrait cadastral. A noter dans ce contexte que l'article D.14 du Code wallon du patrimoine permet, préalablement au dépôt de toute demande de permis, à tout propriétaire ou titulaire d'un droit réel d'un bien visé à la carte archéologique de solliciter auprès de l'administration une information archéologique relative au bien. L'information, qui doit être envoyée dans les vingt jours de la demande, précise si, en tout ou en partie, le bien a fait l'objet de la découverte d'un ou plusieurs biens archéologiques ou s'il est recensé comme ayant recélé, recelant ou présumé receler des biens archéologiques. L'article R.522-5 du Code du patrimoine français prévoit également une disposition similaire. Une telle information serait incontestablement utile notamment pour examiner l'opportunité de demander une opération de diagnostic archéologique sur le terrain sur base de l'article 7 du projet de loi.

Amendement 4 - Article 4

Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il a été tenu partiellement compte de ses observations. Sont ainsi dispensés de l'évaluation les travaux d'infrastructure urgents dans la ZOA et les travaux d'assainissement de la voirie existante dans la sous-zone de la ZOA.

Etant donné que la sous-zone tombe dans l'emprise de la ZOA au sens large, le SYVICOL se pose néanmoins la question de savoir si les conditions de dispense de la sous-zone se cumulent avec celles de la ZOA. Dans ce cas, aussi bien les travaux d'assainissement de la voirie existante que les travaux d'infrastructure urgents seraient dispensés d'une évaluation dans la ZOA ainsi que dans la sous-zone de la ZOA. Si cette interprétation semble logique, le SYVICOL est d'avis qu'une précision dans le texte serait la bienvenue.

Comme le terme « travaux de construction » désigne de manière générale également des travaux de transformation, de rénovation ou d'agrandissement, il serait utile de préciser que seuls les travaux de construction impliquant une modification du sol ou du sous-sol sont concernés par cette disposition.

Le fait que tous les travaux de construction de démolition ou de remblai et de déblai soumis à autorisation de construire ou de démolir soient soumis à évaluation, sauf les dispenses limitative-

ment énumérées aux paragraphes 2 et 3, entraînera automatiquement une telle obligation pour tous les travaux soumis à autorisation du ministre dans la zone verte quels qu'il soit, ainsi que dans la zone d'aménagement différé. Les communes sont donc particulièrement concernées par le projet de loi, et le SYVICOL s'inquiète de ces lourdeurs administratives disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis.

Dans la ZOA, la dispense pour les projets de travaux de démolition ou de remblai et de déblai exécutant un PAP « QE » ne joue que si les deux conditions, à savoir une superficie au sol inférieure à 100 mètres carrés et une profondeur inférieure à 0,25 mètre sont réunies. Comme le SYVICOL l'avait déjà soulevé dans son avis, ces hypothèses sont rares, de sorte que la dispense ne jouera que de manière exceptionnelle. Par exemple, la construction d'un mur de soutènement entre deux propriétés, si ses fondations s'enfoncent dans le sol de plus de 25 centimètres, ou d'une piscine sera soumise une demande d'évaluation. La même chose vaut pour un carport ou une gloriette, même si leur surface au sol est inférieure à 100 mètres carrés.

Or, dans le but de faciliter les démarches pour les administrés, certaines communes soumettent parfois les travaux de moindre envergure à une simple déclaration, en lieu et place d'une autorisation de bâtir, voir les dispensent purement et simplement de toute formalité administrative. Chaque commune établissant ses propres règles, il est impossible de dresser une liste exhaustive de ces 'travaux de moindre envergure', mais on peut citer par exemple les piscines, remblais, déblais, murets, clôtures, serres, abris de jardin, pergolas, auvents, etc. De telles constructions ne remplissant alors pas la condition d'être soumise à une autorisation de construire (de la part des autorités communales) conformément à l'article 4, paragraphe 2, elles ne seront, par voie de conséquence, pas soumises à une demande d'évaluation. Cette hétérogénéité des règles applicables au niveau communal entraîne une différence de traitement en ce qui concerne la demande d'évaluation au niveau national, ce qui risque de ne pas faciliter la compréhension de ces règles pour les citoyens. Or, en cas de doute, mieux vaudra appliquer le principe de précaution, alors que la violation de cette disposition est sanctionnée pénalement par l'article 117 du projet de loi.

Au regard des considérations développées aux remarques générales, le SYVICOL est persuadé qu'il y a une marge de progression en ce qui concerne la carte de la ZOA, et la définition de niveaux de potentialité archéologique¹⁹. Il faut d'ailleurs se demander pourquoi les terrains ayant une faible potentialité archéologique sur base de l'article 5, paragraphe 1^{er}, point 3, ne sont pas automatiquement exclus de la ZOA ou de sa sous-zone puisqu'une levée des contraintes sera prescrite, au lieu de faire d'office l'objet d'une demande d'évaluation.

Il espère dès lors que les travaux du groupe interministériel constitué pour procéder à un zonage du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en termes de potentialité archéologique, prenant en considération toutes les informations et données géologiques, topographiques, géomorphologiques et pédologiques disponibles, aboutira à un résultat à la fois raisonné et raisonnable, alors que le présent projet de loi, placé dans le contexte de la crise de l'immobilier et de la croissance incessante des prix du logement, constitue une erreur de jugement. En tout état de cause, le SYVICOL défend l'idée d'une approche plus pragmatique et du concept de l'archéologie préventive.

Amendement 5 - Article 5

L'amendement 5 apporte de légères modifications à l'article 5 du projet de loi. Ainsi, le point 1^o est modifié pour préciser que la prescription ministérielle est motivée et délivrée dans un délai de trente jours ouvrés à compter de la réception du dossier complet de la demande d'évaluation (c'est nous qui soulignons). Or, justement, aucune disposition ne précise quelles sont les pièces qui doivent être jointes au dossier de demande d'évaluation à transmettre au ministre, ni la procédure à suivre par le ministre dans l'hypothèse où le dossier transmis est incomplet. Seul l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que « tous les travaux de construc-

¹⁶ <http://atlas.patrimoines.culture.fr/atlas/trunk/>

¹⁷ Wallonie : <http://geoapps.wallonie.be/> et Flandres : <https://geo.onroenderfgoed.be/>

¹⁸ Voir par exemple, la Rhénanie-Palatinat : <https://www.geoportal.rlp.de/> ; Land de Sarre : <https://geoportal.saarland.de/>

¹⁹ Voir à ce sujet l'avis du CNRA du 23 août 2018 par rapport aux rapports sur les incidences environnementales relatifs aux quatre projets de plans directeurs sectoriels

¹⁵ Le Droit patrimonial culturel au Grand-Duché de Luxembourg : état des lieux, droit international et étranger, recommandations, François Desseilles, 2013, pages 47 et 48

tion, de démolition ou de remblai et de déblais soumis à autorisation de construire ou de démolir planifiés sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique doivent être soumis par le maître d'ouvrage au ministre à des fins d'évaluation quant à leur potentialité archéologique au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir ». S'il s'agit uniquement de transmettre une copie de la demande d'autorisation de construire ou de démolir, alors le dossier ne contient qu'une seule pièce de sorte que la précision introduite par cet amendement devient inutile. Cependant, compte-tenu de la pratique actuelle²⁰, plusieurs pièces sont à remettre pour l'instruction de la demande d'évaluation. Le SYVICOL demande partant à voir préciser le contenu du dossier de demande d'évaluation ainsi que les modalités et délais de la procédure à suivre par le ministre en cas de demande incomplète, le cas échéant par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL constate également que le texte ne prévoit pas de notification de la décision ministérielle au demandeur, ni à l'INRA, ni à l'administration compétente pour la délivrance de l'autorisation de construire ou de démolir. Il est cependant d'avis qu'il serait utile d'informer l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de travaux de la décision du ministre.

Il renvoie par ailleurs à ses développements à l'endroit de l'article 11, et préconise de fusionner la demande d'évaluation avec la demande d'autorisation ministérielle et de fixer dès le départ les conditions d'exécution des opérations d'archéologie préventive.

Amendement 6 - Article 6

L'article 6 a été profondément remanié à la suite des travaux en commission. Ainsi, des paragraphes 4 et 5 ont été ajoutés prévoyant l'hypothèse d'une découverte exceptionnelle, pour laquelle la durée de réalisation de l'opération des fouilles archéologiques peut être prolongée jusqu'à 5 ans.

En ce qui concerne le point de départ du délai de six mois, ou de cinq ans en cas de découverte exceptionnelle, d'une opération d'archéologie préventive, le SYVICOL constate que le Conseil d'Etat partage ses préoccupations et il regrette qu'il n'ait pas été entendu. Entre la décision prise par le ministre sur base de l'article 5, et le début de l'opération d'archéologie préventive, il risque de s'écouler un délai de plusieurs mois selon la mesure prescrite – diagnostic archéologique ou fouille d'archéologie préventive – au cours duquel le maître d'ouvrage devra tout d'abord se mettre à la recherche d'un opérateur archéologique agréé. En effet, selon la pratique actuelle, le CNRA initie et supervise les sondages de diagnostic archéologique dont la réalisation est confiée à des entreprises privées spécialisées²¹, qui emploient ou confient à un archéologue diplômé une mission déterminée. Cette pratique est entérinée par le projet de loi qui prévoit à l'article 9, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, que l'opération d'archéologie préventive est réalisée sous le contrôle technique et scientifique de l'INRA.

Toutefois, le planning d'exécution dépend fortement de la disponibilité de l'opérateur archéologique engagé par le maître d'ouvrage pour la réalisation des sondages.

La question se pose ici de la réactivité de ces opérateurs archéologiques²² face à une possible explosion du nombre de demandes dans un laps de temps très court. Il s'y ajoute que cette forte demande risque d'entraîner une augmentation substantielle du prix de ces prestations. Si actuellement, le coût²³ se situe entre 2 et 5.- EUR/m², on peut donc estimer le coût moyen à 3.500.- EUR par hectare de terrain, ce montant pourrait bien être revu à la hausse, le coût de l'aménagement étant répercuté, *in fine*, sur l'acquéreur. Bien entendu, si l'aménageur est une commune soumise à la législation sur les marchés publics, ces délais peuvent facilement s'allonger. Dans ces conditions, planifier ne serait-ce que les opérations de diagnostic archéologique risque de relever du casse-tête pour les maîtres d'ouvrage.

Une fois l'opérateur archéologique agréé trouvé, le maître d'ouvrage devra encore solliciter et obtenir une autorisation ministérielle prévue à l'article 11 – sur lequel nous aurons l'occasion de revenir – pour effectuer des travaux qui sont imposés par le ministre, et selon un cahier des charges établi par le ministre conformément à l'article 8 du projet de loi. Ce n'est qu'une fois le maître d'ouvrage en possession d'une autorisation du ministre en bonne et due forme que l'opération d'archéologie préventive pourra débuter, sous réserve que toutes les modalités relatives à l'exécution de la mission aient été fixées par le biais d'un contrat ou d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'opérateur archéologique.

La technique traditionnelle employée lors d'une opération de diagnostic archéologique est celle dite des sondages, qui consiste à creuser des tranchées à l'aide d'une pelle mécanique sur environ 10% de la superficie totale du terrain. Ces sondages peuvent être effectués en un à deux jours sur un terrain dont l'emprise est inférieure ou égale à 1 ha. Par exemple, les quarante hectares du PAP « Grossfeld ZM Sud – îlots D et E » du quartier de la Cloche d'Or sur l'ancien ban de Gasperich ont été sondés en un mois et demi. À la suite du résultat positif de ces sondages, des fouilles archéologiques ont été menées pendant trois mois, puis le terrain a été libéré des contraintes archéologiques. Le délai de six mois pour réaliser les opérations d'archéologie préventive paraît dès lors tout à fait adapté par rapport à la taille moyenne d'un plan d'aménagement particulier au Luxembourg. Même les futurs grands projets d'aménagements tels que « Wunne mat der Woltz » (25,5 ha) à Wiltz, « Neischmelz » (40 ha) à Dudelange, « Nei Hollerich » (20 ha) à Luxembourg-Ville, « Porte de Hollerich » (35 ha) à Luxembourg-Ville, « Elmen » (27 ha) à Olm ou encore le futur PAP sur le site de l'ancien Agrocenter (18 ha) à Mersch devraient, sur base de l'expérience du quartier de la Cloche d'Or, pouvoir être fouillés en cas de sondage positif, au cours d'une période allant de deux à trois mois. À côté de la technique des sondages, une prospection géophysique peut également être effectuée. Cette méthode est non-invasive et présente donc l'avantage de ne pas risquer d'endommager les vestiges archéologiques. Le SYVICOL ne dispose cependant pas de données en ce qui concerne le rapport coût-bénéfice de la prospection géophysique, qui peut être également employée dans le cadre de l'étude de sol ou pour positionner les sondages aux endroits les plus stratégiques. Il est cependant d'avis qu'il faudrait laisser le choix à l'opérateur archéologique entre les différentes méthodes disponibles, de celle qui est la plus adaptée par rapport aux caractéristiques du terrain.

Tandis que l'article 6, alinéa 2, indique que le début de l'opération d'archéologie préventive est déterminé par le maître d'ouvrage avec l'opérateur archéologique et que la durée de réalisation d'une opération d'archéologie préventive ne peut excéder six mois, l'alinéa suivant prévoit que la durée de réalisation d'une opération d'archéologie préventive peut être prolongée d'un commun accord entre l'INRA et le maître d'ouvrage. Puisque c'est l'opérateur archéologique qui exécute les opérations, le SYVICOL se demande si ce n'est pas plutôt entre lui et le maître d'ouvrage que cette prolongation doit être agréée. Le rôle joué par l'INRA dans ce contexte ne semble pas très clair, car l'article 9, paragraphe 2, reste flou sur sa mission de « contrôle technique et scientifique ». Dans quelle mesure l'INRA peut-elle intervenir dans les opérations d'archéologie préventive réalisées par l'opérateur archéologique ?

Cette question est pertinente au regard de la nouvelle rédaction de l'article 6, alinéa 2, selon laquelle « l'arrêt de l'opération d'archéologie et la reprise de celle-ci sont décidés par l'Institut national de recherches archéologiques ». Selon les articles 531-1 à 531-5 du Code de travail, la décision concernant la cessation du travail appartient à l'employeur ou à son représentant dûment mandaté sur le lieu du travail. Dans la mesure où c'est l'employeur – en l'occurrence, l'opérateur archéologique – qui est tenu au respect des obligations imposées par le Code de travail vis-à-vis de ses employés, et qui peut demander le bénéfice du chômage dû aux intempéries, la décision ne pourra émaner que de l'employeur, éventuellement sur recommandation de l'INRA.

Le SYVICOL regrette que le texte ne soit pas plus précis en ce qui concerne les relations entre l'opérateur archéologique, le maître d'ouvrage, et le cas échéant l'INRA. Il est en effet dans l'intérêt des parties de fixer par le biais d'un contrat, leurs droits et obligations, par exemple en ce qui concerne la durée des opérations et le calendrier de celles-ci, les conditions de la mise à disposition du terrain, le descriptif des opérations, la mission du responsable technique et scientifique (INRA), etc. Un contrat-type par opération – diagnostic ou fouille – pourrait ainsi être élaboré et mis à la disposition des maîtres d'ouvrage.

Il constate également que l'amendement parlementaire a supprimé l'expression « sans pour autant dépasser douze mois ». Compte-tenu du fait que les opérations d'archéologie préventive ne devraient en principe pas excéder six mois, l'allongement exceptionnel de ce délai d'un commun accord à un maximum d'une année constitue un garde-fou. Sur base de l'expérience acquise au cours des dernières années, le SYVICOL est partant d'avis que la durée de douze mois présente une garantie pour le maître d'ouvrage et qu'il convient dès lors de rétablir cette limite dans le temps aux alinéas 3 à 6 du projet de loi.

Les auteurs ont d'ailleurs aménagé, par le biais du nouvel amendement 6, la possibilité pour le ministre de prolonger l'opération de fouilles archéologiques jusqu'à cinq ans, en cas de découverte exceptionnelle d'éléments faisant partie du patrimoine archéologique. Cette faculté couvre aussi l'hypothèse dans laquelle le maître d'ouvrage et l'INRA ne réussissent pas à se mettre d'accord sur la durée des opérations d'archéologie préventive. Le ministre devra caractériser la découverte exceptionnelle des éléments selon les critères établis à l'article 6, alinéa 4, points 1 à 4 et solliciter l'avis de la Commission pour le patrimoine culturel. Le commentateur de l'amendement cite à titre d'exemple de découverte exceptionnelle le vicus de Mamer ou la villa de Schieren, or le délai de cinq ans paraît presque optimiste au regard de la durée des fouilles sur ces deux sites qui durent depuis huit, respectivement quatorze ans. Une solution consisterait pour l'Etat à se porter acquéreur des terrains afin de permettre aux archéologues de disposer d'autant de temps que nécessaire à l'accomplissement des travaux de fouilles et ensuite de mettre en valeur les éléments immobiliers du patrimoine archéologique découverts pour les conserver *in situ*, plutôt que de les détruire. Certes, l'article 15, paragraphe 1^{er}, du projet de loi autorise l'Etat à poursuivre l'expropriation en tout ou partie du terrain pour cause d'utilité publique, mais la procédure d'expropriation basée sur la loi modifiée du 15 mars 1979 est loin d'être un long fleuve tranquille.

Le texte définit quatre critères permettant de qualifier la découverte d'« exceptionnelle ». Le SYVICOL propose d'ajouter « en présence d'un site archéologique reconnu d'importance nationale ou européenne », alors que c'est la rareté de la découverte, l'état de conservation des vestiges, leur importance du point de vue archéologique et historique et l'intérêt significatif de la découverte pour la recherche et pour la connaissance qui la rend exceptionnelle, davantage que la « complexité inhabituelle ou l'abondance extraordinairement nombreuse » des éléments. Le SYVICOL se demande par ailleurs ce que les auteurs entendent par « extraordinairement difficiles à fouiller ».

Le pénultième alinéa de cet article vient ajouter la possibilité pour le propriétaire du terrain de demander une indemnité pour compenser le dommage qui peut lui être occasionné par le retard dans les travaux causés par la décision du ministre de prolonger la durée de réalisation des opérations de fouilles archéologiques. Si le SYVICOL salue le fait que le texte prévoit expressément un droit à indemnisation, il se pose néanmoins plusieurs questions, notamment celle de savoir à quel moment et à qui est ouvert ce droit à indemnisation. En effet, le retard définitif causé dans les travaux n'est connu qu'au moment où les fouilles sont achevées, sauf si l'on considère que la décision de prolongation par le ministre de la durée de réalisation des opérations de fouille ouvre droit à l'indemnité. Dans cette hypothèse, l'aménageur supporte les pertes financières à l'immobilisation du terrain pendant plusieurs années et c'est seulement une fois les fouilles achevées, qu'il pourra éventuellement se voir indemniser pour le préjudice subi. Cet écueil pourrait être évité par la fixation, dans la convention ou le contrat relatif à la réalisation de fouilles archéologiques préventives, d'une indemnité provisoire. Le maître d'ouvrage n'est pas le seul qui est tenu par des délais contractuels et qui est susceptible de subir un préjudice, que dire des sous-traitants ou des acquéreurs d'une vente en l'état futur d'achèvement ? Il s'y ajoute finalement que des fouilles peuvent, en théorie, également être prescrites en dehors de tout projet d'aménagement d'un terrain, par exemple sur des terres agricoles ou des fonds forestiers exploités.

Le SYVICOL propose dès lors de reformuler cet article en s'inspirant du Code du patrimoine français, plus précisément son article L531-10 et de viser le « préjudice résultant de la privation momentanée de jouissance des terrains ». Il serait également indiqué de clarifier le fait que cette indemnité est à charge de l'Etat, pour la distinguer d'éventuelles indemnités à payer par l'opérateur archéologique par exemple en cas de dépassement des délais convenus.

On peut d'ailleurs se poser plus généralement la question de l'indemnisation du propriétaire concerné par une opération d'archéologie préventive ou programmée, notamment par rapport au propriétaire du fonds sur lequel a lieu une découverte fortuite. En effet, ce dernier a droit, selon l'article 17 du projet de loi, au paiement d'une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'intervention des agents de l'INRA. Alors que l'ancien article 15 du projet de loi prévoyait de manière similaire que « l'Etat verse au propriétaire du fonds sur lequel est situé le bien une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'accès des agents du Centre national de recherche archéologique audit bien », cette disposition a été supprimée à la suite de la réécriture de cet article lors des travaux parlementaires et de la suppression de la présomption de propriété en faveur de l'Etat. Le SYVICOL s'interroge néanmoins sur la cohérence de l'ensemble au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

Amendement 7 - Article 7

Le SYVICOL salue la précision apportée par l'amendement 7 à l'article 7 du projet de loi, selon lequel une opération de diagnostic archéologique peut être demandée par une commune sur les terrains dont elle est propriétaire. Cette opération doit pouvoir avoir lieu sans que les autorités communales ne disposent d'un projet de travaux précis. Le résultat des opérations d'archéologie préventive, s'il est négatif, devra figurer sur la carte archéologique et le terrain classé en zone rouge, de telle sorte que dans le cadre d'un aménagement futur, le propriétaire soit dispensé de la procédure d'évaluation prévue à l'article 5 du projet de loi. En ce sens, le texte pourrait également prévoir la délivrance d'un certificat attestant de la réalisation d'une opération d'archéologie préventive sur le terrain, afin de faciliter les futures démarches des propriétaires qui ont cette demande.

Amendement 11 - Article 11

Cet article impose la nécessité d'obtenir une autorisation ministérielle préalablement à toute opération d'archéologie préventive et toute opération d'archéologie programmée, et plus généralement pour toutes les recherches archéologiques de terrain. Selon les auteurs, « cette autorisation est importante par exemple afin que le CNRA puisse vérifier que l'opération d'archéologie préventive soit effectuée par un opérateur agréé et l'opération d'archéologie programmée soit effectuée par des institutions de recherche scientifique ou des personnes ou organismes pouvant justifier l'intérêt scientifique de l'opération archéologique et pouvant prouver des compétences scientifiques et techniques adéquates. »

Certes, si la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles historiques, préhistoriques, paléontologiques ou autrement scientifiques ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier prévoit déjà une autorisation ministérielle préalablement à toute recherche archéologique, le SYVICOL donne à considérer que le cadre légal n'est pas le même, en l'absence des garanties introduites par le projet de loi : demande d'évaluation, agrément de l'opérateur archéologique, contrôle technique et scientifique de l'INRA, cahier des charges.

Plusieurs considérations méritent d'être soulevées ici.

Premièrement, la prescription – opération de diagnostic archéologique ou opération de fouille archéologique préventive – a été imposée par le ministre. A la suite de cette prescription ministérielle, il est demandé au maître d'ouvrage qui l'exécute de solliciter l'octroi d'une autorisation ministérielle pour effectuer des recherches archéologiques qui ont été imposées par ce même ministre ! Or, celui-ci pourrait tout à fait, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 5, fixer les conditions d'exécution de la mission – par le biais du cahier des charges visé à l'article 8 – à respecter pour cette opération dans sa décision, et soumettre au maître d'ouvrage une liste des opérateurs agréés aptes à exécuter cette mission.

Deuxièmement, qui dit 'agréé', suppose que l'opérateur archéologique a rempli au préalable les conditions fixées par le ministre pour effectuer une certaine mission. Puisque les opérations proprement dites sont effectuées sous le contrôle technique et scientifique de l'INRA aux termes de l'article 9, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, une autorisation ministérielle est doublement superflua-

²⁰ Voir la liste des données à fournir au CNRA pour une évaluation archéologique des nouveaux projets d'aménagement : https://www.cnra.lu/fr/amenagement/demarches/1b%20Nouveau%20projet_Donnees%20a%20fournir.pdf

²¹ Selon le rapport annuel d'activités 2020 du CNRA, il a ainsi supervisé 78 sondages archéologiques dans 53 localités.

²² La liste des opérateurs archéologiques mis à disposition par le CNRA n'est pas publiquement accessible. Toutefois, la liste des opérateurs privés agréés pour la réalisation de fouilles archéologiques préventives en France renseigne au 1er octobre 2020 quelques 13 opérateurs, dont il faut encore distinguer les périodes chronologiques de compétence (source : <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Archeologie/Les-operateurs-en-archeologie-preventive>).

²³ Réponse de la Ministre de la Culture à question N°2706 de Monsieur André Bauler et de Monsieur Gusty Graas concernant Centre national de recherche archéologique, 22 septembre 2020

toire. Qui plus est, un rapport d'évaluation des opérations de diagnostic archéologique est automatiquement envoyé à l'INRA, et en cas de résultat positif, celui-ci intervient. Que dire par ailleurs des recherches archéologiques qui sont effectuées par l'INRA en régie propre, celles-ci devront-elles également être autorisées ?

Troisièmement, l'article 11, alinéa 2, dispose qu'« un règlement grand-ducal fixe les conditions de demande et d'octroi de l'autorisation ministérielle préalable ». Outre la question de savoir s'il ne s'agit pas d'une matière réservée à la loi par la Constitution, le SYVICOL observe que la décision ministérielle sur la demande d'autorisation n'est enfermée dans aucun délai. Le projet de loi ne prévoit pas non plus quelles sont les pièces à verser au dossier de demande d'autorisation, la même précision faisant également défaut au sujet du dossier de demande d'évaluation sur base de l'article 5 du projet de loi.

En conclusion, si l'on compare la lourdeur de la procédure administrative imposée par le texte par rapport à la durée estimée d'une opération de diagnostic archéologique (un à deux jours par hectare), alors l'article 11 du projet de loi constitue une aberration. Pour l'aménageur, il s'agit d'une perte de temps précieuse qui pourrait être évitée par l'insertion dans la prescription ministérielle, des conditions d'exécution du diagnostic actuellement prévues à l'article 8 du projet de loi, comme c'est le cas en France²⁴. Cette problématique est intimement liée avec la question du point de départ d'une opération archéologique préventive. Plus vite la mesure et les conditions posées par le ministre seront connues, plus vite le maître d'ouvrage pourra se mettre à la recherche d'un opérateur archéologique agréé et élaborer avec lui un plan d'intervention. Le SYVICOL est d'avis que les auteurs auraient d'ailleurs pu utilement s'inspirer de la procédure de mise en œuvre des prescriptions archéologiques (articles R532-23 à 38), qui présente pour l'aménageur une plus grande sécurité juridique.

En ce qui concerne les fouilles archéologiques préventives, le fait d'imposer des conditions plus strictes peut s'expliquer par la sensibilité de ces opérations par rapport à un simple diagnostic. Ainsi, on pourrait imaginer que le contrat conclu entre l'aménageur et l'opérateur archéologique agréé doit préciser, entre autres, le projet scientifique d'intervention et que ce contrat est transmis pour approbation au ministre, ce qui vaudrait demande d'autorisation²⁵.

Amendements 14 et 15 - Articles 14 et 15

L'amendement 14 portant sur l'article 14 maintient la répartition des frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive à moitié à charge du maître d'ouvrage et à moitié à charge de l'Etat, tandis que les frais liés aux opérations de diagnostic archéologique sont entièrement à charge du maître d'ouvrage.

Au contraire, en ce qui concerne les frais engendrés par les opérations d'archéologie programmée, le texte précise désormais que seules les fouilles programmées effectuées par l'INRA sont à charge de l'Etat. Or, il s'agit de programmes de recherche menés sous la responsabilité scientifique de l'INRA qui collabore avec de très nombreuses institutions, universités et associations. Si le commentaire de l'amendement précise que l'Etat pourra toujours participer au financement de ces travaux d'archéologie programmée par le biais de subventions ou de conventions, le fait est que le principe de la prise en charge de ces frais par l'Etat est supprimé. Le SYVICOL s'interroge sur la motivation de ce rétropédalage qui risque de menacer ou d'entraver d'éventuels travaux de recherche, notamment universitaires, faute de financement ou dans l'attente d'un cofinancement partiel de l'Etat. En tout état de cause, aucun frais ne devrait être laissé à la charge du propriétaire du terrain, respectivement du maître d'ouvrage.

Le SYVICOL se demande par ailleurs qui supporte les frais de fouilles en cas de découverte fortuite d'éléments du patrimoine archéologique. Ces frais ne rentrent manifestement pas dans la catégorie des « frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive », mais rentrent-ils dans la catégorie des « frais engendrés par les opérations d'archéologie programmée » ? Il est permis d'en douter. L'article 17 du projet de loi n'est d'ailleurs pas très clair en ce qui concerne la procédure à suivre par le maître d'ouvrage à la suite de l'intervention des agents de l'INRA. Est-ce que c'est l'INRA qui poursuivra les fouilles, ou bien un autre opérateur archéologique pourra être imposé au maître de l'ouvrage, et quelle incidence cela aurait-il sur les frais liés aux fouilles ?

Concernant les frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive, le SYVICOL suit le raisonnement du Conseil d'Etat dans son avis. Il s'étonne dès lors du choix opéré par les auteurs motivé par l'impact financier d'une prise en charge intégrale par l'Etat de ces frais, estimés à 14,5 millions d'euros – sachant que selon la fiche financière, les opérations d'archéologie préventive de type fouilles représentent à elles seules un montant de 15 millions d'euros annuels – qui consiste à maintenir la répartition des frais mais à abandonner en contrepartie la présomption de propriété au profit de l'Etat (article 15) de tous les éléments du patrimoine archéologique mobilier et immobilier découverts. Le SYVICOL se demande si cet argument financier est justifié par rapport au coût éventuel d'une acquisition ultérieure de ces vestiges et il est d'avis qu'une autre solution aurait pu être envisagée.

D'autre part, il semble particulièrement injuste de laisser à la charge du maître d'ouvrage, la moitié des frais liés à des fouilles archéologiques en cas de découverte exceptionnelle. En effet, si le montant d'une fouille est estimé à 300.000.-EUR par opération, celui-ci sera largement dépassé si les travaux s'éternisent à la suite d'une découverte qualifiée d'exceptionnelle au sens de l'article 6, alinéa 4. L'intérêt de la découverte justifie à lui seul, aux yeux du SYVICOL, que l'Etat prenne à sa charge l'intégralité des frais liés à ces fouilles, qui sont effectuées pour le compte de la communauté à des fins de préservation.

Amendements 17 et 18 - Articles 16 et 17

Les articles 16 et 17 font partie de la section 6 « Découvertes fortuites d'éléments du patrimoine archéologique », le terme fortuit ayant été ajouté par l'amendement 16 pour « souligner que les découvertes y visées sont celles faites par hasard, de manière accidentelle ».

Alors que l'ancien article 16 imposait une obligation d'information de la découverte à charge de l'auteur de celle-ci et du propriétaire du terrain au plus tard le jour ouvré suivant la découverte, peu importe si elle a eu lieu de manière fortuite ou lors d'opérations d'archéologie préventive ou programmée, les auteurs ont donc fait volte-face et supprimé cette obligation en ce qui concerne les travaux exécutés dans le cadre d'une opération d'archéologie préventive.

Si le commentaire de l'amendement est clair quant à leur intention de ne viser que les « travaux dans le sol non soumis à évaluation ministérielle, dispensés, non autorisés ou ayant bénéficié d'une levée de la contrainte archéologique et donc effectués sans contrôle scientifique et technique de l'INRA », le SYVICOL observe que celle-ci ne ressort pas distinctement du texte, qui dispose que « lorsque par suite de travaux ou de tout autre fait quelconque des éléments du patrimoine archéologique sont découverts (...) ». Or, le terme « travaux » désigne de manière générale tous les travaux généralement exécutés sur le terrain, y compris donc dans le cadre d'une opération d'archéologie préventive.

Afin d'exclure expressément ceux-ci de l'obligation précitée, le SYVICOL propose de modifier l'article 16 comme suit : « Lorsque par suite de travaux ou de tout autre fait quelconque des éléments du patrimoine archéologique sont découverts de manière fortuite en dehors d'une opération d'archéologie préventive ou programmée (...) » Cette précision est d'autant plus nécessaire au regard du dernier alinéa qui définit l'auteur de la découverte comme étant « toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, qui découvre des éléments du patrimoine archéologique lors de travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai ou de tout autre fait quelconque ». Or, il est évident qu'un opérateur archéologique mandaté par le maître d'ouvrage ou même l'INRA ne peut revendiquer une découverte, étant précisé que l'article 15, paragraphe 2, relatif à la propriété des éléments du patrimoine archéologique emploie également cette expression.

L'article 16 est complété par un alinéa 2 précisant ce qu'il y a lieu d'entendre par « conservation provisoire », notamment l'arrêt immédiat des travaux sur le terrain concerné. Le SYVICOL fait siennes les observations du Conseil d'Etat en ce qui concerne la portée des obligations de l'auteur de la découverte et du propriétaire du terrain, le terme « veiller » n'ayant pas une valeur obligatoire contrairement l'arrêt immédiat des travaux sur le terrain concerné. Le SYVICOL recommande plutôt de prévoir dans la loi une procédure de fermeture de chantier par arrêté du ministre, alors que pour le moment celui-ci n'a aucune compétence formelle pour faire arrêter des travaux qui ne violent aucune autorisation.

De même, le SYVICOL préconise vivement de compléter le texte en prévoyant une procédure pour le cas où le propriétaire s'opposerait à l'intervention des agents de l'INRA, hypothèse que les auteurs ne semblent pas avoir envisagée.

L'amendement 18 vient ensuite préciser l'article 17 en ce qui concerne l'indemnité que le propriétaire du fonds sur lequel est situé la découverte peut se voir allouer pour « compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'intervention des agents de l'Institut national de recherches archéologiques ». Le SYVICOL se rallie à la position du Conseil d'Etat qui est d'avis que l'indemnité doit compenser l'intégralité du préjudice causé par l'intervention visée. Il rappelle sa proposition faite à l'endroit de l'article 6 de viser le « préjudice résultant de la privation momentanée de jouissance des terrains ».

Le SYVICOL s'interroge par ailleurs sur ce qu'il advient une fois l'INRA informé de la découverte, et sur les mesures nécessaires à la protection et à la conservation des éléments découverts. Se trouvera-t-on dans le cas de figure d'une archéologie programmée – avec ses conséquences en ce qui concerne le financement des fouilles – ou bien dans une archéologie dite « de sauvetage », suivant un régime à part ?

De nombreuses questions restent en suspens alors qu'il convient de garantir la sécurité juridique tant pour le maître d'ouvrage et ses sous-traitants, le propriétaire du terrain, que pour les archéologues qui devront intervenir sur le chantier en urgence. Le SYVICOL demande partant à voir préciser ces articles.

Amendements 19 à 21 - Articles 18 à 20

Les articles 18, 19 et 20 font partie de la section 7 concernant le classement des éléments du patrimoine archéologique comme patrimoine culturel national.

L'amendement 19 modifie l'article 18 du projet de loi en ajoutant à la liste des personnes pouvant adresser une demande de protection au ministre, « tout particulier ». Or, puisque cette possibilité a été donnée à une association sans but lucratif (ci-après asbl) qui a pour objet social la sauvegarde du patrimoine culturel, le SYVICOL ne voit pas l'utilité de la donner à un particulier dans la mesure où une personne, qui n'est pas propriétaire du bien, peut tout à fait s'adresser à une asbl. Comme dans d'autres législations (par exemple, en matière de protection de la nature), les asbl ayant un objet entrant dans le champ d'application de la loi se sont vu reconnaître certains droits pour la raison qu'elles disposent d'une certaine expertise en la matière, de nature à motiver la demande de protection. Lors des travaux préparatoires du texte, il avait été jugé plus opportun de confier le droit d'initiative à une asbl, en lieu et place précisément d'un particulier, afin de limiter les hypothèses dans lesquelles une telle demande peut avoir lieu au regard de ses conséquences sur le droit de propriété. Il demande partant de revenir à la première version du projet de loi.

L'article 19 prévoit la procédure d'instruction de la demande de protection. A noter que le paragraphe 2 mentionne la « demande de classement » qu'il conviendrait de remplacer par « demande de protection » pour uniformiser le texte. De même, le paragraphe 3 vise « l'intention de classer » tandis que le paragraphe 4 « l'intention de protection », les deux expressions ayant cependant le même objet.

Le SYVICOL s'étonne du fait que les agents de l'INRA peuvent, à compter de la date de l'accusé de réception de la demande adressée au seul demandeur, visiter le bien immeuble concerné (article 19, paragraphe 2) alors même que les propriétaires n'ont pas été informés du dépôt d'une demande de protection par un tiers. En effet, ceux-ci ne sont informés qu'une fois la procédure de classement entamée par le ministre, aux termes de l'article 19, paragraphe 3. Il est partant d'avis qu'il faut compléter le paragraphe 1^{er} afin d'informer les propriétaires du bien immeuble de la demande de protection déposée par un tiers, par exemple en leur adressant une copie de cette demande.

Le SYVICOL s'interroge par ailleurs sur la marge de manœuvre du ministre en ce qui concerne la décision d'entamer la procédure de classement. Le ministre est-il lié par la demande de protection, se base-t-il sur un rapport des agents de l'INRA ?

L'amendement 20 apporte également des modifications en ce qui concerne l'avis du propriétaire du bien immeuble concerné par la demande de protection et le recours ouvert à ce dernier contre la décision ministérielle. Deux décisions sont ici visées : d'abord, l'intention de classer du ministre, notifié au propriétaire pour lui permettre de présenter ses observations, et à la commission et à

la commune, qui sont demandées en leur avis. Puis, dans un deuxième temps, la décision de classement prise par arrêté ministériel, énumérant les conditions et effets du classement et informant le propriétaire de son droit de demander une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement – ces mentions devant impérativement figurer dans l'arrêté de classement. En ce qui concerne ces conditions et effets, il convient de préciser qu'ils sont provisoires jusqu'à la décision de classement.

L'amendement proposé dispose que « les avis et observations du propriétaire (*c'est nous qui soulignons*) et des autres organes consultés doivent être produits dans un délai de trois mois à partir de la notification de l'intention de classement comme patrimoine culturel national. Passé ce délai, l'intention est censée être agréée (*c'est nous qui soulignons*) ». Or, en voulant préciser le délai endéans lequel le(s) propriétaire(s) peut présenter ses observations, en respectant le principe du contradictoire, les auteurs ont malencontreusement appliqué au propriétaire le principe de l'autorisation tacite, selon laquelle le silence de l'administration vaut décision implicite d'acceptation. Cette règle, plus communément dite du « silence vaut accord », ne joue cependant qu'au profit de l'administré et pas contre lui. Retenir le contraire reviendrait à porter atteinte au droit de recours effectif de l'administré, le risque étant que les juges soient d'avis que seuls les arguments effectivement soulevés à un stade précontentieux peuvent être invoqués devant les juridictions administratives, par application du principe de l'irrecevabilité omissio medio développé par la jurisprudence en matière de plans d'aménagements.

De même, le SYVICOL s'interroge sur la portée et les effets du nouveau recours administratif contre la notification de l'intention de classer le bien immeuble prévue au paragraphe 3, alinéa 4. S'il comprend les motifs qui ont amené le Conseil d'Etat à recommander cet ajout, il craint que cette disposition ne vienne affaiblir la défense d'un propriétaire qui n'aurait pas réagi à la première décision de notification et qui aurait attendu la décision finale – le cas échéant, pour voir s'il a été tenu compte de ses observations – pour intenter un recours. Cette disposition fait encore courir parallèlement deux délais, l'un non contentieux pour présenter des observations au ministre, et l'autre contentieux pour exercer un recours contre la notification de l'intention de classer l'immeuble, ce qui risque de porter à confusion.

Le terme « intention » de classer employé par les auteurs est également malheureux dans ce contexte puisque traditionnellement, une intention s'analyse comme un acte préparatoire à la décision finale et elle n'est pas susceptible de faire grief, son auteur n'ayant pas encore arrêté sa décision. Le SYVICOL préfère dès lors l'expression de « proposition de classement » qui est d'usage dans la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Il note encore que cette proposition de classement devra contenir des éléments décisionnels susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux et qui pourront partant être contrôlés par les juges. Or, au moment où cette décision est prise, le ministre ne dispose pas encore ni de l'avis de la commission, ni de l'avis de la commune sur le territoire de laquelle le bien immeuble est situé. Il se demande s'il ne faudrait pas alors faire précéder la proposition de classement de l'avis de la commission. Enfin, compte-tenu des délais procéduraux en matière administrative et de l'engorgement des tribunaux, la probabilité est forte qu'aucune décision ne soit intervenue sur le recours contre la proposition de classement avant que n'intervienne la décision de classement proprement dite. Soit, à la suite des avis et/ou des observations aucune décision n'a été prise par le ministre et la procédure est caduque de sorte que le recours intenté devient sans objet, soit, un arrêté de classement a été pris par le ministre, contre lequel le propriétaire devra intenter un nouveau recours. Dans tous les cas, le recours contre la proposition de classement risque d'être une perte de temps et d'argent.

Si l'intention est louable, le SYVICOL est d'avis que l'intérêt de ce recours est limité. Il se demande si, pour répondre aux inquiétudes légitimes du Conseil d'Etat concernant la sauvegarde des droits des propriétaires, il ne faudrait pas plutôt raccourcir le délai dont dispose le ministre pour décider du classement et pendant lequel tous les effets de la protection s'appliquent déjà de plein droit. Le délai de douze mois paraît excessivement long, surtout qu'il ne commence à courir qu'à partir de la notification de l'intention de classer prévue au paragraphe 3. Le laps de temps entre la demande de protection et la proposition de classement pourrait être mis à profit pour demander l'avis de la commission pour le patrimoine culturel, également dans l'optique de la motivation de la décision ministérielle. Le délai entre la proposition de classement

²⁴ Article R523-23 du Code du patrimoine

²⁵ Voir les articles R532-44 à 47 du Code du patrimoine

et la décision quant au classement peut être ramené de douze à cinq mois, trois pour permettre au propriétaire et à la commune de présenter leurs observations, et deux pour permettre au ministre d'instruire le dossier et de prendre connaissance des avis et observations avant de prendre sa décision. Dans cette hypothèse, les conditions et effets provisoires du classement seraient limités au strict nécessaire. Il semble également opportun de limiter dans le temps la procédure entre la demande de protection et la décision quant au classement à un maximum de douze mois, ce qui paraît amplement suffisant pour prendre une décision.

L'article 19 se présenterait alors comme suit :

« (1) Dans le mois de la réception de la demande de protection, le ministre adresse au demandeur un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l'informe que son dossier n'est pas complet en indiquant, en outre, les documents ou renseignements manquants.

Si la demande de protection émane d'une personne autre que les propriétaires, le ministre adresse une copie de la demande de protection aux propriétaires du bien immeuble objet de la demande.

Le ministre transmet une copie de la demande de protection pour avis à la commission. A défaut pour la commission de faire parvenir son avis au ministre dans le délai de trois mois à partir de la demande d'avis, le ministre peut poursuivre la procédure prévue au paragraphe 3.

(2) (...)

(3) Lorsque le ministre décide d'entamer la procédure de classement, il notifie aux propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception une proposition de classement de leur bien immeuble comme patrimoine culturel national et les informe de leur droit de présenter leurs observations dans un délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement.

Cette proposition énumère les conditions et effets provisoires du classement conformément à l'article 19, paragraphe 4, et les informe de leur droit au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations liées aux effets de la mesure de classement conformément à l'article 108.

Le ministre notifie également la proposition de classement aux communes territorialement concernées et les invite à émettre leur avis. La notification est publiée par voie d'affiches apposées dans les communes territorialement concernées de la manière usuelle. Dans un délai de trois mois à compter de la notification, le collègue des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la proposition de classement. Passé ce délai, la proposition est censée être agréée.

(4) A compter du jour où le ministre notifie la proposition de classement aux propriétaires intéressés, tous les effets de la protection prévus aux articles 29 à 33 et 37 à 40 de la présente loi s'appliquent de plein droit aux biens immeubles concernés et suivent le bien immeuble en quelques mains qu'il passe. Les effets de la protection cessent de s'appliquer si la mesure de protection n'intervient pas dans les cinq mois qui suivent la notification de la proposition de classement.

(5) La décision quant au classement du bien immeuble comme patrimoine culturel national est prise par le ministre au plus tard dans les cinq mois de la notification de la proposition de classement et au plus tard dans les douze mois de la demande de protection. Passé ces délais, la procédure devient caduque. »

Il est précisé que ces remarques valent également pour la procédure de classement comme patrimoine culturel national d'un bien culturel mobilier prévue aux articles 45 à 47 du projet de loi, et à la procédure transitoire prévue aux articles 130 à 132 du projet de loi.

Amendements 23 à 25 - Articles 24 à 27

Le SYVICOL est préoccupé par la procédure de classement de biens immeubles comme patrimoine culturel national et la création de secteurs protégés d'intérêt national, qui constitue à ses yeux à un recul des droits des administrés subissant une procédure de classement de leur immeuble par rapport à la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

Alors qu'actuellement la loi prévoit aux articles 2 à 8 une procédure de notification individuelle au propriétaire de l'immeuble digne d'une protection nationale, le projet de loi vise à classer, en bloc et d'un seul coup, toute une foule d'immeubles – immeubles proposés au classement comme monument national mais aussi immeubles compris dans le périmètre du secteur protégé d'intérêt national, ne représentant aucun intérêt historique ou architectural particulier – sur le territoire d'une ou de plusieurs communes à la suite d'une procédure réglementaire qui ne présente pas les mêmes garanties qu'une procédure de notification individuelle, et ce alors même que l'avant-projet d'acte réglementaire affecte dès sa publication de manière individuelle les droits des personnes concernées conformément à l'article 28. La procédure de notification individuelle présente l'avantage que les propriétaires sont informés directement de l'intention ministérielle de prendre une décision pouvant porter atteinte à leurs droits en leur imposant des servitudes, leur confère un droit à réclamation et à être entendu dans le respect du principe du contradictoire, et par la suite le droit de formuler un recours gracieux ou contentieux. Il est intéressant de noter que les procédures de classement d'éléments immeubles relevant du patrimoine archéologique (articles 18 à 20) et de classement d'un bien culturel relevant du patrimoine mobilier (articles 45 à 47) sont plus respectueuses et protectrices des droits des propriétaires concernés.

Dans le cadre de la nouvelle procédure prévue par le projet de loi, les propriétaires devront être attentifs pour constater dans les journaux l'existence d'une procédure d'enquête publique les concernant, prendre connaissance du dossier – et de la note reprenant les effets du classement comme patrimoine culturel national et l'information de leur droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour eux des servitudes et obligations du classement – et y participer pendant une durée de quarante-cinq jours seulement (contre six mois actuellement) « sous peine de forclusion (*c'est nous qui soulignons*) » ! La forclusion se définit comme la « sanction qui frappe le titulaire d'un droit ou d'une action, pour défaut d'accomplissement dans le délai légal, conventionnel ou judiciaire, d'une formalité lui incombant, en interdisant à l'intéressé forclus d'accomplir désormais cette formalité, sous réserve des cas où il peut être relevé de forclusion²⁶ ». Dès lors, en l'absence de réclamation durant l'enquête publique, les propriétaires seraient alors forclus à agir en justice par la suite et à réclamer quoi que ce soit. Le risque pour le propriétaire malheureux de se voir débouté par les tribunaux administratifs est encore accru par l'éventuelle application de la théorie de l'irrecevabilité *omissio medio* par parallélisme à la jurisprudence en matière de plans d'aménagement général, selon laquelle une personne n'est pas recevable à introduire un recours en annulation contre un plan d'aménagement si elle n'a pas réclamé en temps utile au moment de l'enquête publique. Si cette analyse est conforme au texte du projet de loi, alors celui-ci signe le déclin du principe au droit à un recours effectif, confirmé par la suppression du recours en réformation au profit du recours en annulation.

Si le propriétaire de l'immeuble classé peut se consoler en considérant le fait qu'il possède un bien remarquable, classé comme monument national et présentant un intérêt public, tel n'est pas le cas du propriétaire d'un bien quelconque situé dans le périmètre d'un secteur protégé d'intérêt national et dont le seul intérêt est d'être situé dans le voisinage d'un bâtiment classé comme monument national. Il subira néanmoins les effets du classement visés à l'article 27 du projet de loi, sans droit à indemnisation et sans aucun bénéfice. En effet, même à considérer la précision apportée par l'amendement 31 au nouvel article 34, on peut douter de son éligibilité pour une subvention. Ici encore, le SYVICOL constate un retour en arrière par rapport à la protection accordée par la loi modifiée du 18 juillet 1983 précitée.

Celle-ci prévoit deux formes de protection additionnelles autour des immeubles classés comme monument national à savoir le périmètre de protection, prévu aux articles 1^{er} et 8 de la loi, et les secteurs sauvegardés, régi par les articles 34 à 36 de la loi même loi. Ledit périmètre de protection porte sur des immeubles eux-mêmes classés afin de former le périmètre de protection, leur propriétaire se voyant donc notifier l'acte individuel²⁷. Les secteurs sauvegardés quant à eux peuvent être créés et délimités par arrêté grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat, lorsque ceux-ci présentent un caractère archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou

partie d'un ensemble d'immeubles. Pour chaque secteur sauvegardé est établi, par arrêté grand-ducal, un plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur. Or, les dispositions relatives aux secteurs sauvegardés n'ont jamais été mises en œuvre et appliquées.

Les auteurs du projet de loi opèrent d'ailleurs une confusion entre ces deux notions, en indiquant au commentaire de l'actuel article 2, point 22, du projet de loi que « le secteur protégé d'intérêt national a pour objet de remplacer l'actuel périmètre de protection prévu par la loi de 1983 et de garantir la mise en valeur d'un immeuble classé majeur tel qu'un château, une église, une ancienne abbaye, les hauts-fourneaux d'Esch-Belval mais aussi de pouvoir veiller au développement d'un centre historique comptant plusieurs immeubles classés ». A l'inverse, au commentaire de l'article 24, il est écrit que ces secteurs protégés « qui remplacent les secteurs sauvegardés prévus dans la loi actuelle ont comme objectif de protéger et de mettre en valeur les alentours d'un ou plusieurs biens immeubles classés comme patrimoine culturel national. Ainsi une protection plus large est par exemple, possible autour des alentours des châteaux, qui sont de surcroît des attractions touristiques de premier ordre, et peuvent être protégés afin d'éviter des covisibilités malheureuses, comme les éoliennes énormes érigées près du château de Bourscheid qui ont dévasté une grande partie de la qualité culturelle et touristique de cette partie de la vallée de la Sûre. »

Le projet de loi opère une fusion entre ces deux instruments, mais offre des garanties moindres aux propriétaires concernés de contester la création d'un secteur protégé d'intérêt national, étant donné par ailleurs la difficulté de prévoir ce qui leur sera imposé dans le cadre de l'article 27. Le préjudice subi du fait des servitudes ou charges imposées ne s'est pas encore matérialisé, ni même n'est-il palpable au moment de la procédure d'enquête publique, seul un projet de plan de gestion sommaire établissant les objectifs à long terme et les mesures de gestion proposées devant être joint au dossier. La modification du « contexte optique et visuel » laisse une marge de manœuvre tout à fait appréciable au ministre, qui pourra éventuellement soumettre son autorisation à diverses conditions.

Si la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles adopte une procédure similaire de classement en ce qui concerne les zones protégées d'intérêt national, force est de constater que ces zones portent sur des terrains situés en dehors du périmètre construit et dans lesquelles l'absence de construction est une quasi condition de l'existence de cette zone en vue d'assurer la sauvegarde des habitats ou des espèces, du paysage ou du bien-être humain. Il convient d'ailleurs de signaler que l'article 44, paragraphe 1^{er}, de la prédite loi prévoit que « le ministre peut préalablement au classement d'une zone protégée d'intérêt national notifier par lettre recommandée avec avis de réception une proposition de classement aux propriétaires des fonds concernés », ce qui semble être d'office le cas pour les fonds concernés par une servitude provisoire conformément à l'article 45 du projet de loi.

Contrairement aux zones protégées d'intérêt national qui portent sur des zones supposées rester libres de toute construction, la création de secteurs protégés d'intérêt national par le présent projet de loi et *a fortiori* le classement d'immeubles concerne des zones urbanisées. Les charges et servitudes imposées par le projet de loi n'ont pas seulement une portée collective et sont susceptibles de porter atteinte aux droits des propriétaires concernés, mais portent incontestablement atteinte à leurs droits ce qui rend, d'après le SYVICOL, une notification individuelle de l'acte à la personne concernée nécessaire.

Le SYVICOL constate qu'il a été tenu compte de ses remarques par rapport à l'article 25 de la loi, en ce qui concerne l'affichage du dépôt du dossier et la publication d'avis dans la presse. Il renvoie aux étapes de la procédure telles que décrites au commentaire de l'amendement.

Néanmoins, il fait remarquer que les communes devront publier l'inventaire du patrimoine architectural et le cas échéant le dossier ayant trait aux secteurs protégés d'intérêt national sur leur site internet. Etant donné que le texte prévoit une publication sur le portail national des enquêtes publiques et une soumission des contributions en ligne via l'assistant MyGuichet, lié à ce portail, le SYVICOL est d'avis qu'il est préférable que la consultation du dossier en ligne par les intéressés s'opère exclusivement via le portail national auquel le site internet de la commune pourra renvoyer.

Amendements 31 à 33 – nouveaux articles 34 à 36

Les amendements 31, 32 et 33 modifient profondément les articles 34 à 36 du projet de loi, relatifs aux subventions pour travaux. Ainsi, le nouvel article 34 précise le cadre légal pour l'attribution d'une subvention pour travaux. Contrairement à l'ancien article 35, le texte reprend dans une large mesure le règlement grand-ducal du 19 décembre 2014 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles actuellement en vigueur. Ainsi, les bénéficiaires des subventions peuvent être les communes, les syndicats de communes, les associations et toute personne physique ou morale « pour la restauration et la mise en valeur d'immeubles ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel qui ont gardé leur caractère typique ou historique et qui font l'objet d'une mesure de protection nationale ou communale ». Le SYVICOL comprend que sont concernés tous les immeubles faisant l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou intégrés dans un secteur protégé d'intérêt national ou communal, sans autre restriction.

Alors que le paragraphe 1^{er} vise « la restauration et la mise en valeur », l'article 34 paragraphe 2 précise que les travaux doivent contribuer à la « conservation ou à la restauration de l'aspect original de l'immeuble ». Le SYVICOL demande d'y voir ajouter la mise en valeur du bien immobilier – surtout pour des ruines – qui ne rentre pas dans les deux autres catégories. Le SYVICOL regrette également que des travaux de transformation ou de rénovation de l'immeuble ne soient pas éligibles, alors qu'une des raisons pour lesquelles les maisons anciennes sont désertées réside dans l'inconfort de ces habitations.

En revanche, il salue la disposition selon laquelle « peuvent encore être subsidiés des analyses scientifiques ainsi que des travaux d'architecte et d'ingénieur en vue d'une telle conservation et restauration », mais le texte manque de préciser dans quelle mesure ces analyses peuvent être subventionnées, alors que l'alinéa suivant vise uniquement les « travaux éligibles ». Or, une consultation auprès d'experts pourrait être d'un soutien précieux pour les propriétaires.

Le paragraphe 3 indique le taux de la subvention accordée, qui varie entre 25 et 50% selon le classement de l'immeuble. Ce taux peut néanmoins être relevé pour un immeuble classé comme patrimoine culturel national sur base d'un avis de la commission, sans précision quant à un taux maximal.

Enfin, le paragraphe 4 précise la procédure à suivre pour introduire une demande de subvention. Le SYVICOL constate que celle-ci n'est pas introduite auprès du ministre mais directement auprès de l'Institut national pour le patrimoine architectural (ci-après INPA), alors que c'est bien le ministre qui décide de la promesse de subvention. Celle-ci constitue un simple engagement, et la liquidation de la subvention intervient une fois les travaux de conservation ou de restauration achevés, sur base des factures acquittées relatives aux travaux. Ce paiement peut intervenir des mois voire des années plus tard, alors que le propriétaire doit néanmoins avancer des frais importants. Le SYVICOL regrette qu'un mécanisme de préfinancement de ces travaux n'ait pas été prévu par la loi afin de faciliter les démarches des propriétaires et surtout de les encourager à préserver et à maintenir leur bien dans un bon état de conservation.

L'article 34, paragraphe 4, dernier alinéa, précise que « les immeubles ayant été recensés dans l'inventaire scientifique peuvent bénéficier d'une promesse de subvention ». Le SYVICOL comprend que les auteurs se réfèrent à l'inventaire scientifique du patrimoine architectural du Grand-Duché de Luxembourg en cours depuis 2016 par le Service des sites et monuments nationaux et qui a été achevé ou est en cours d'achèvement pour les communes de Larochette, de Fischbach, de Helperknapp et de Mersch. Il se demande cependant s'il s'agit d'une disposition transitoire, valant entre l'achèvement de ces inventaires et dans l'attente du règlement grand-ducal portant classement comme patrimoine culturel des biens immeubles figurant sur l'inventaire du patrimoine architectural, ou bien si tous les immeubles identifiés à l'inventaire – mais non protégés au plan national ou communal – pourront bénéficier de cette mesure et, dans l'affirmative, sous quelles conditions ?

²⁷ Sur la liste des immeubles et objets classés monuments nationaux ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, arrêtée au 24 mars 2021, figurent 18 biens classés afin de former le périmètre de protection.

²⁶ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, août 2005

Si tous les immeubles repris à l'inventaire scientifique pouvaient bénéficier d'une promesse de subvention, le nombre de biens immobiliers à subventionner serait démultiplié. Se poserait alors la question du financement de ces subventions, alors que l'article 36 prévoit que « les subventions sont allouées dans la limite des crédits budgétaires disponibles pour des immeubles bénéficiant d'une protection nationale ou communale effective ». Le principe du 'premier arrivé, premier servi' va-t-il jouer ou bien les protections nationales bénéficieront-elles d'une priorité sur les protections communales, respectivement sur l'inventaire scientifique ?

La fiche financière jointe au projet de loi ne donne malheureusement pas d'indication quant au montant alloué à titre de subvention pour ces travaux. Il n'a pas non plus été possible de retracer l'article afférent dans la loi de programmation financière pluriannuelle, ni dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 – à moins que ce montant ne soit intégré au poste « entretien de sites et de monuments » estimé à 464 milliers d'euros pour l'année 2021. Des précisions supplémentaires pourraient être apportées à cet égard.

Amendement 37 – nouvel article 44

La Commission a introduit un nouveau paragraphe 2 à l'article 44, qui énumère une liste de 19 biens pouvant être classés comme patrimoine culturel national, en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Cet amendement ne fait pourtant droit que partiellement à celle-ci, dans la mesure où les critères sur la base desquels un bien meuble peut faire l'objet d'un classement en tant que patrimoine culturel national font toujours défaut, même en lisant cet article par rapport à la définition de bien culturel visée à l'article 2, point 23 du projet de loi.

Figurent notamment sur cette liste, « les biens culturels créés par un artiste ou artisan d'art luxembourgeois ou avec la participation importante d'un artiste ou artisan d'art luxembourgeois » (par exemple, un Pëckvillchen) ou encore « les biens culturels créés sur le territoire de l'actuel Grand-Duché de Luxembourg ». Dans cette dernière catégorie, on peut imaginer toute sorte d'objet dont l'origine est liée au Grand-Duché, allant d'une simple photographie à des œuvres créées par des artistes dans le cadre d'un concours. Or, le projet de loi attache non seulement des effets aux biens relevant du patrimoine culturel national, mais aussi de manière générale à tous les biens culturels visés par l'article 44, paragraphe 2, ce qui est notamment le cas des articles 63, paragraphe 1^{er}, 64, 65, et 67. Le SYVICOL est d'avis que prises ensemble, ces dispositions risquent d'entraîner l'effet inverse de celui recherché, et il demande dès lors à voir circonscrire encore davantage les biens culturels au sens de l'article 44.

Amendements 38 et 54 – nouveaux articles 45 et 64

Cet amendement fait droit à la demande du SYVICOL en ce qu'il ajoute les communes à la liste des demandeurs d'une protection comme patrimoine culturel national d'un bien meuble culturel.

Toutefois, les auteurs sont allés plus loin et ont ouvert également ce droit une fondation et à un particulier. Pour les mêmes raisons que celles développées au sujet de la demande de classement d'un bien immeuble relevant du patrimoine archéologique, le SYVICOL estime que l'attribution du droit de demander l'ouverture d'une telle procédure à un particulier n'est pas indiquée.

D'autre part, les communes ont également été ajoutées comme pouvant initier la procédure de déclassement d'un bien culturel, ce que le SYVICOL salue.

Amendement 53 – nouvel article 63

Le nouvel article 63 du projet de loi reprend le texte de l'ancien article 65 mais il y ajoute une nuance, à savoir que les biens culturels visés au paragraphe 1^{er} sont ceux pouvant être classés comme patrimoine culturel naturel et figurant sur la liste établie à l'article 44, paragraphe 2, mais qui ne l'ont pas été – puisque dans ce cas, c'est l'article 53, paragraphe 2, qui a vocation à s'appliquer.

Si certains sont aisément identifiables, comme la monnaie frappée sur le territoire du Comté, du Duché ou du Grand-Duché de Luxembourg avant 1839 ou la décoration officielle du Grand-Duché de Luxembourg, d'autres imposeront à l'officier public chargé de l'adjudication des recherches approfondies d'autant plus sensibles que l'inobservation de l'obligation d'informer le ministre est sanctionnée par une infraction pénale au titre de l'article 117 de la loi. Une telle obligation risque de relever d'une mission quasi-impos-

sible et d'entraîner des vérifications fastidieuses, qui pourraient également inciter le possesseur d'un tel bien à procéder à une vente publique à l'étranger afin d'échapper à ces contraintes.

Le SYVICOL recommande de réduire le champ d'application de cet article aux biens culturels classés sinon aux biens culturels devant faire l'objet d'un certificat de transfert sur base de l'article 68 du projet de loi, c'est-à-dire ceux remplissant les conditions de valeur et d'ancienneté définies à l'annexe I.

Amendement 71 – nouvel article 104

Le SYVICOL constate que les amendements ont largement remanié le texte de l'ancien article 106 du projet de loi. Si, auparavant, il était possible d'envisager qu'une commune participe à la réalisation de l'inventaire national du patrimoine immatériel ou puisse faire une demande d'inscription, la nouvelle définition est beaucoup plus limitative et elle exclut a priori les personnes morales de droit public des personnes pouvant introduire une telle demande. En effet, seul un groupe de personnes ou une association sans but lucratif qui a pour objet la sauvegarde du patrimoine immatériel et qui reconnaît l'élément à inscrire comme faisant partie de son patrimoine culturel immatériel, le pratique activement et s'engage pour sa sauvegarde ainsi que sa transmission aux générations présentes et futures peuvent introduire une telle demande.

A ces conditions viennent s'ajouter des critères que l'élément doit remplir pour pouvoir être inscrit sur cette liste, notamment le fait que l'élément est transmis de génération en génération sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et recréé en permanence par le groupe de personnes demandeur en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire (point 2) ou encore que l'élément fasse l'objet d'un plan de sauvegarde établi par le demandeur (point 6).

S'il est évident que des critères doivent être définis pour l'inscription d'un élément à l'inventaire du patrimoine immatériel, ceux-ci ne doivent cependant pas être trop restrictifs, sachant que la définition du patrimoine immatériel à l'article 2, point 8, pose le cadre dans lequel s'inscrivent lesdites conditions et critères. Le SYVICOL constate que les auteurs se sont largement inspirés de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO de 2003, notamment son article 2, pour les critères nouvellement définis au paragraphe 3, alinéa 2, mais en s'en écartant avec l'ajout des points 5 et 6. Or, le projet de loi opère ainsi, du point de vue du SYVICOL, un mélange avec les mesures à prendre au titre des articles 11 à 15 par les Etats parties à la Convention, approuvée au Luxembourg par la loi du 23 décembre 2005.

L'identification du patrimoine culturel immatériel, par le biais de l'inventaire, est un préalable à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur le territoire, et « chaque Etat partie dresse, de façon adaptée à sa situation, un ou plusieurs inventaires du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire ». Au Luxembourg, c'était d'abord la Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique de l'Institut grand-ducal qui était responsable de la réalisation et de la conservation de l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel d'après le rapport soumis en 2013, puis depuis 2017, un expert chargé de cette mission par le ministère de la Culture. Actuellement, onze éléments figurent sur cette liste, et un site internet²⁸ dédié au patrimoine culturel immatériel a d'ailleurs été lancé en 2020.

Le SYVICOL ne voit aucune raison de ne pas continuer dans cette voie, tout en y associant la société civile dans son ensemble, les citoyens, les communes, les associations, les groupes folkloriques, etc. Toute personne devrait pouvoir proposer l'inscription de l'élément sur l'inventaire national du patrimoine immatériel avec comme seule condition de motiver sa demande, l'arbitrage et la décision finale revenant au ministre sur base de critères préalablement définis et connus, inscrits dans la loi ou dans un règlement grand-ducal.

En ce qui concerne les critères prévus à l'article 104, paragraphe 3, le SYVICOL note que « l'élément fait l'objet d'un plan de sauvegarde établi par le demandeur ». Or, la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, même s'il n'est pas menacé, est précisément la finalité visée par la reconnaissance d'un tel élément comme faisant partie du patrimoine immatériel national. Selon la Convention précitée, « il appartient à chaque Etat partie de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire ». Le texte fait peser à tort cette obligation sur le demandeur, qui n'est pas forcément

en mesure d'élaborer un tel plan de sauvegarde, dont le contenu n'est pas précisé. Au contraire, l'article 105 pourrait utilement être complété en ce sens.

Amendements 75 et 76 – nouvel article 108

Un amendement vient introduire un nouveau chapitre 7 intitulé 'indemnisation pour classement comme patrimoine culturel national' qui contient un nouvel article 108, qui dispose que « le propriétaire d'un bien immeuble ou meuble classé comme patrimoine culturel national a droit au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations liées aux effets de la mesure de classement comme patrimoine culturel national de son bien lorsque ces servitudes et obligations entraînent un changement dans les attributs de la propriété du bien qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels ».

Cet article concerne donc exclusivement les biens classés comme patrimoine culturel national selon la procédure prévue à l'article 19 pour les biens immeubles, et à l'article 46 pour les biens meubles. Le SYVICOL s'interroge sur la motivation des auteurs les ayant conduits à réduire le délai de prescription de l'action en indemnisation à cinq ans, alors que le délai de droit commun est de trente ans.

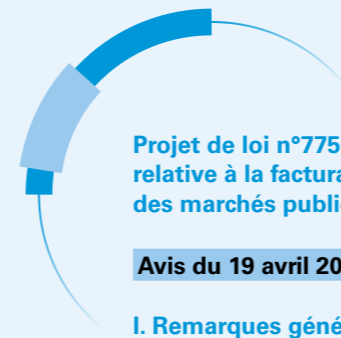
De même, il s'étonne qu'aucune indemnisation n'ait été prévue en ce qui concerne les immeubles inclus dans le périmètre d'un secteur protégé d'intérêt national et renvoie à ses développements au sujet des articles 24 à 27 du projet de loi.

Article 109

Compte-tenu de l'importance que revêt à ses yeux la nécessité de faire partie de la future commission pour le patrimoine culturel, le SYVICOL réitère ici sa demande de pouvoir désigner au moins un représentant au sein de cette commission.

L'expérience au sein de l'actuelle commission des sites et monuments nationaux, en abrégé COSIMO, a d'ailleurs démontré la nécessité de réformer cette commission qui compte 15 membres, mais pas un seul représentant des communes ou du ministère de l'Intérieur. Lors des travaux préparatoires au projet de loi auxquels le SYVICOL a participé, la volonté a clairement été exprimée d'ouvrir davantage cette commission et de la rendre ainsi plus transparente et plus représentative.

C'est donc avec quelques craintes que le SYVICOL prend connaissance de la fiche financière du projet de loi et du commentaire relatif aux articles 108 et 109 qui estime les coûts maximaux pour les jetons de présence des membres des commissions à 6000.- EUR par an, à raison de 10 sessions annuelles pour 12 membres dans chaque commission. Ce chiffre signifierait une réduction du nombre de membres de ces commissions, et le SYVICOL reste dès lors dans l'attente de la transmission du projet de règlement grand-ducal fixant la composition, le fonctionnement ainsi que les indemnités revenant aux membres de la commission tel que prévu à l'article 109.



Projet de loi n°7750 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession

Avis du 19 avril 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 19 janvier 2021, le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Le projet de loi sous revue modifie la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, qui elle-même transpose en droit luxembourgeois la directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics. Ladite directive vise à contrecarrer la fragmentation qui existe en matière de solutions de facturation électronique par la définition d'une norme européenne commune.

Les efforts que le gouvernement compte faire sur le plan de la digitalisation dans le domaine de la facturation sont donc également à considérer dans un contexte européen. Comparé à d'autres pays de l'Union européenne, citant comme exemples nos voisins, la Belgique et la France, ou encore le Portugal, le Grand-Duché de Luxembourg affiche des retards dans la transposition de la directive et dans l'introduction de la facturation électronique globale qui, dans les pays précités, est déjà devenue une obligation dans certains domaines, dont notamment les marchés publics.

En plus, la modification de la loi existante de 2019 s'inscrit parfaitement dans la volonté du Gouvernement de « [...] débureau-



cratiser et de rendre plus efficaces les processus administratifs, les efforts entrepris jusqu'à présent en matière de numérisation de toutes les étapes de travail des administrations publiques [qui] seront poursuivis et intensifiés, aussi bien en interne qu'en contact avec les citoyens et les entreprises.¹ » La numérisation plus systématique des démarches administratives ainsi que la simplification administrative sont des démarches que le SYVICOL ne peut que supporter.

Les avantages de la facturation électronique au niveau des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, dont font partie les communes, sont évidents. D'une part, une réduction des coûts de traitement et d'autre part, l'accélération de l'acquittement des factures, et finalement un outil supplémentaire pour combattre la fraude fiscale via un contrôle total du flux de facturation. Et ceci aussi bien du côté de l'émetteur et que du côté du destinataire.

²⁸ <http://www.iki.lu/>

¹ Accord de coalition 2018-2023, page 12, paragraphe 4.

Le SYVICOL tient à préciser qu'il a coopéré avec le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI) ainsi qu'avec les responsables des départements concernés de la Ville de Luxembourg afin d'élaborer le présent avis. Il tient à remercier les deux acteurs pour leur disponibilité.

Pour conclure, outre les remarques et questions ci-après, le SYVICOL approuve le projet de loi en question.

II. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet, entre autres, de préciser et de rendre plus claire la définition de la facturation électronique contenue dans la loi du 16 mai 2019, en ajoutant que « [...], toute demande de paiement équivalente qui remplit ces mêmes conditions ou tout document ou message qui modifie la facture initiale et y fait référence de façon spécifique et non équivoque qui remplit ces mêmes conditions ». Sont aussi à considérer comme facturation électronique, étendant ainsi l'application de la loi à d'autres documents de comptabilité, les mémoires d'honoraires et les notes de crédit.

L'article 2, qui introduit un nouvel article 4bis, souligne que toute facture électronique « non conforme avec la version la plus récente de la norme européenne sur la facturation électronique qui définit le modèle sémantique de données d'une facture électronique ainsi qu'avec l'une des syntaxes figurant sur la liste la plus récente publiée par la Commission européenne » devra être considérée comme nulle et non avenue.

Le SYVICOL est d'avis que ces précisions confèrent effectivement plus de clarté à la notion de facture électronique. Il estime cependant qu'il serait utile de définir les « conditions » qu'une facture électronique doit remplir pour être considérée comme telle à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1^o afin d'éviter toute confusion sur la recevabilité des factures électroniques. Il propose donc de modifier la définition en question de la manière suivante : « 1^o « facture électronique » : une facture qui a été émise, transmise et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement automatique et électronique, qui est conforme avec la version la plus récente de la norme européenne sur la facturation électronique qui définit le modèle sémantique de données d'une facturation électronique ainsi qu'avec l'une des syntaxes figurant sur la liste la plus récente publiée par la Commission européenne, toute demande de paiement équivalente qui remplit ces mêmes conditions ou tout document ou message qui modifie la facture initiale et y fait référence de façon spécifique et non équivoque qui remplit ces mêmes conditions ; ».

Article 3

L'article 3 introduit un nouvel article 4ter à la loi de 2019 et établit qu'« un seul et même réseau de livraison, appelé réseau de livraison commun, est à utiliser par tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices pour la réception automatisée de factures électroniques » mis à leur disposition par le Centre de technologies de l'information de l'État (CTIE) « tant qu'ils ne disposent pas d'un propre point d'accès ».

Le SYVICOL salue l'affirmation contenue dans le commentaire des articles que les communes, les établissements publics placés sous leur surveillance et les GIE resteront autonomes à mettre en place leur propre point d'accès au réseau commun. En même temps, il espère que les communes auront toujours, le cas échéant, la possibilité de se joindre au réseau commun offert par le CTIE.

En plus, il note qu'un règlement grand-ducal fixera le réseau de livraison commun à utiliser et les solutions techniques alternatives non-automatisées à utiliser par les opérateurs économiques qui ne disposent pas encore de capacités d'émission et de transmission automatisées de factures électroniques via le réseau de livraison commun.

Ces solutions alternatives ne permettront que l'émission et la transmission manuelles et individuelles de factures électroniques. Puisque l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen est prévue pour la deuxième partie de l'année en cours, le SYVICOL doit remettre en doute s'il sera possible pour le secteur communal d'être opérationnel en matière de facturation électronique pour la date en question. Surtout si on considère que l'application de la loi ne se limitera en principe pas aux communes, mais également

aux syndicats de communes, aux GIE, aux offices sociaux et aux hospices civils.

Citons comme exemple la Ville de Luxembourg qui traite environ 90.000 factures par année. Ce serait tout à fait déraisonnable de prévoir que les services communaux de la capitale téléchargent ce volume de factures une à une, s'ils n'ont pas pu rattacher tous leurs services et départements au réseau commun jusqu'en septembre 2021. Partant, le SYVICOL recommande une révision des modalités et de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'utiliser le réseau de livraison commun pour tous les opérateurs économiques. (voir également remarques article 4)

Article 4

L'article 4 modifie l'article 6 de la loi de 2019 et fixe l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession qui est échelonnée en fonction de la taille et du chiffre d'affaires des entreprises.

Pour les communes, l'obligation de recevoir et de traiter les factures électroniques s'appliquera à partir du 1^{er} septembre 2021. Le SYVICOL est d'avis que ce délai est peu raisonnable puisque qu'il ne donne guère de temps aux communes d'implémenter, de tester et de s'habituer à la nouvelle technologie.

En fait, le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI) a développé, en 2019, une solution propre en « 3-corners model » permettant la réception de factures électroniques aux communes. Celle-ci a depuis été testée auprès de 20 communes pilotes avec environ 10.000 factures électroniques traitées dans la phase pilote. Pour l'avenir, le SIGI envisage d'ailleurs de passer à un « 4-corners model », basé sur la solution open source PEPOL, soutenue par l'Union européenne et par le Centre de technologies de l'information de l'État (CTIE) et il vise l'extension de son offre à toutes les communes du pays.

Pourtant, le SIGI a constaté que le délai pour la mise en application du projet de loi prévue pour le 1^{er} septembre 2021 est trop court et a noté que : « Selon notre expérience avec des fournisseurs et communes utilisant déjà notre solution de digitalisation des factures fournisseurs, la communication, la formation et la gestion du changement devront être effectuées en amont. Une intégration professionnelle de toutes les parties prenantes prendra du temps afin d'éviter des perturbations potentielles suivant la mise en service de la solution électronique. »

La transition vers le numérique devra donc se faire progressivement sans défauts ou interruptions et non pas de manière brusque et hâtée comme le prévoit le projet de loi. En conséquence, le SYVICOL demande une transposition plus progressive, en collaboration avec les acteurs concernés, de ces nouvelles dispositions dans le secteur communal.

Bien évidemment, l'utilisation systématique de la facturation électronique constituera une simplification administrative considérable et aura en plus un impact positif sur l'environnement, étant donné que l'utilisation du papier sera fortement réduite.

Pourtant, le SYVICOL se permet de profiter de l'occasion du présent avis pour réitérer une demande de longue date, notamment celle de l'introduction d'une base légale pour la signature électronique au niveau des administrations communales. En effet, les procédures actuelles de signature pour les factures communales prévoient tout d'abord l'émission sur papier d'un mandat qui, après vérification des différents départements compétents, est signé par trois personnes distinctes : le bourgmestre, un échevin et le secrétaire communal. Cette obligation impose des restrictions incontestables aux effets positifs qu'une digitalisation de certaines procédures administratives aurait au niveau communal et elle freine une réelle simplification administrative sur le terrain.

Pour ces raisons, le SYVICOL appelle le Gouvernement à prévoir l'introduction de la signature électronique dans le cadre de la refonte de la loi communale.

Enfin, puisqu'il est prévu de généraliser la facturation électronique en direction des particuliers à un moment ultérieur, il importe au SYVICOL de spécifier que la digitalisation ne devra pas s'opérer au détriment des entreprises et personnes moins versés dans le domaine du numérique. Pour les administrations communales,

qui dispensent des services publics dans l'intérêt d'une population très hétérogène, il est important d'éviter toute discrimination de citoyens. Donc, comme énoncé dans l'accord de coalition du gouvernement, le SYVICOL plaide pour que « [...], tout échange entre l'Etat et les citoyens devra pouvoir être effectué par Internet tout en garantissant que les administrations continuent à mettre à disposition les différents documents et dossiers sous forme papier pour les personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas opter pour une démarche digitale.¹»

Remarques complémentaires à l'avis ci-dessus

L'avis a été complété par le courrier suivant du 31 mai 2021 au ministre délégué à la Digitalisation :

Monsieur le Ministre,

Par la présente, je me permets de vous fournir quelques explications supplémentaires en complément à l'avis du SYVICOL relatif au projet de loi sous rubrique. Je vous saurais gré de bien vouloir les transmettre à Monsieur le Président de la Chambre des Députés et à Monsieur le Président du Conseil d'Etat afin de compléter l'avis qui leur a déjà été communiqué.

Dans ledit avis du 19 avril 2021, le SYVICOL a notamment considéré que la date prévue pour l'entrée en vigueur du nouvel article 4bis de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, à savoir le 1^{er} septembre 2021 pour les grandes entreprises, est trop ambitieuse et ne permet pas aux communes de prendre les dispositions nécessaires pour assurer un traitement automatisé de l'ensemble des factures entrantes.

La formulation de cette remarque peut donner à penser que les communes seraient prises au dépourvu et qu'elles ne se seraient pas conformées à l'obligation de réception et de traitement de factures électroniques qui existe à leur égard depuis le 18 avril 2020 suivant l'article 6 de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Or, le 15 avril 2020 déjà, le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) a attiré l'attention de ses membres sur cette obligation et les a informés qu'il est à même de réceptionner de telles factures pour leur compte et à les injecter dans leur comptabilité.

² Accord de coalition 2018-2023, page 12, paragraphe 4.

Projet de règlement grand-ducal portant fixation du réseau de livraison commun et des solutions techniques alternatives non automatisées utilisées pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession

Avis du 19 avril 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation de l'avoir consulté par courrier du 19 mars 2021 au sujet du projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Ledit projet de règlement grand-ducal a pour objet de déterminer le réseau de livraison commun dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession. Il vise également à éviter que des opérateurs économiques mettent en place et utilisent des moyens techniques hétérogènes non compatibles avec les critères définis

Il s'agit d'une solution centralisée qui a été mise en place dans de brefs délais par le SIGI en s'attendant dans un premier temps à un nombre très limité de factures électroniques à traiter – prévision qui a d'ailleurs été confirmée dans les faits – afin d'assurer que ses membres remplissent dès le premier jour la nouvelle obligation légale qui leur a été imposée.

Parallèlement, le SIGI a poursuivi le développement d'une solution permettant la réception et le traitement de factures électroniques d'une façon automatisée, qui est actuellement, comme cela résulte de l'avis du SYVICOL, en phase de test auprès de 20 communes pilotes.

Si le SYVICOL reste d'avis qu'il faudrait reporter l'entrée en vigueur du nouvel article 4bis, cela s'explique par le fait qu'il est nécessaire de déployer une solution automatisée auprès de tous les acteurs du secteur communal, d'effectuer les vérifications nécessaires et de former le personnel. Autrement dit, c'est moins le principe de devoir réceptionner des factures électroniques qui pose un problème que le nombre de ces dernières.

Pour le SYVICOL, il ne suffit pas de s'intéresser aux mesures à mettre en place au niveau communal pour la réception des factures électroniques, mais il importe également de donner aux entreprises le temps nécessaire de s'adapter, afin d'assurer que les factures électroniques qu'elles soumettent aux pouvoirs adjudicateurs soient conformes aux normes techniques applicables et qu'il n'y ait pas d'erreurs qui risquent de causer des problèmes au niveau de la comptabilité.

Un autre élément à prendre en considération est celui du contrôle de la comptabilité des communes par le service compétent du ministère de l'Intérieur, qui s'effectue pour l'instant largement sur base de documents papier et qui devra sans doute être adapté suite au basculement vers une facturation exclusivement électronique.

Finalement, afin d'assurer que la prochaine étape de la transition vers la facturation électronique au niveau communal se fasse dans les meilleures conditions possibles, le SYVICOL propose un échange de vues avec les principaux acteurs du secteur, en y associant, pour la raison indiquée ci-dessus, le ministère de l'Intérieur.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma plus haute considération.

Gérard Koob Emile Eicher
Secrétaire Président

à l'article 4bis, alinéa 1^{er} du projet de loi modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession pour la transmission des factures électroniques aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, dont font partie les communes.

Le réseau de livraison commun pour lequel il a été opté est le réseau européen PEPOL de l'association internationale sans but lucratif OpenPEPOL (article 1^{er}). Ce réseau, qui simplifie la transmission des factures électroniques, est non seulement soutenu par l'Union européenne, mais s'applique d'ores et déjà dans les pays qui ont une longueur d'avance sur le Grand-Duché du Luxembourg en matière de facturation électronique. Il a donc fait ses preuves dans d'autres pays de l'Union européenne.

Dans le but de n'exclure aucun opérateur économique d'un marché public, le projet de règlement grand-ducal prévoit aussi des solutions techniques alternatives, à savoir un formulaire Web en ligne pour les acteurs qui n'ont eu ni les moyens financiers, ni le temps nécessaire pour mettre en place un point d'accès au réseau commun de livraison au moment du passage au numérique (article

2). Bien que cette démarche facilite sans aucun doute la transition vers la facturation électronique, le remplissage manuel des champs du formulaire et l'ajout d'une facture comme pièce jointe sont, aux yeux du SYVICOL, des sources d'erreurs potentielles, surtout pour les entreprises et les autorités communales avec un volume élevé de factures entrantes, tel qu'exposé dans l'avis du SYVICOL sur le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Avec l'entrée en vigueur dudit projet de loi, dont le principe a été approuvé, sous quelques réserves, par le SYVICOL dans son avis du 19 avril 2021, le gouvernement compte réduire ses retards en matière de digitalisation, plus précisément sur le plan de la facturation électronique qui, dans d'autres pays européens, est déjà devenue une obligation dans le domaine des marchés publics.

Pour le SYVICOL, les effets bénéfiques de la facturation électronique au niveau des communes sont manifestes. Ceux-ci consistent entre autres, comme décrit dans l'avis sur le projet de loi susmentionné, dans un gain de temps et une réduction des coûts lors du traitement.

Toutefois, une utilisation plus systématique de la facturation électronique sur le plan communal ne peut être considérée comme une vraie simplification administrative qu'en cas d'introduction d'une base légale pour la signature électronique. Cette dernière correspond d'ailleurs à une revendication de longue date du SYVICOL. Actuellement, en effet, l'obligation d'imprimer un mandat de paiement pour chaque facture et de le faire signer physiquement par le bourgmestre, un échevin et le secrétaire communal ne laisse aucune place aux avantages que la facturation électronique pourrait apporter. Par conséquent, le SYVICOL s'attend à ce que, avec la refonte de la loi communale, la signature électronique au niveau communal recevra enfin une base légale.

En général, le SYVICOL salue donc les efforts que le gouvernement compte faire dans le domaine de la digitalisation, mais maintient toutefois sa position selon laquelle la date butoir du 1^{er} septembre 2021 pour l'introduction de la facturation électronique dans le secteur communal est beaucoup trop prématurée. Le passage vers le numérique dans ce domaine est, aux yeux du SYVICOL, une étape trop importante vers la facturation électronique généralisée et doit par conséquent non seulement se faire peu à peu, mais surtout être bien préparée, ce qui implique la formation de tous les utilisateurs du nouveau réseau commun.

À la lecture de la fiche d'évaluation d'impact, plus précisément du point 14 du document en question, il est clairement indiqué que « les personnes responsables, notamment les comptables, au niveau des pouvoirs adjudicateurs et des entités adjudicatrices devront être formées ». Ce besoin de formation du personnel administratif, y compris communal, ne fait que renforcer la revendication du SYVICOL d'une transposition plus progressive et non précipitée.

Le SYVICOL tient à rappeler que cette position est d'ailleurs soutenue par le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI), bien que celui-ci ait déjà mis en place des projets-pilote dans 20 communes en vue de l'introduction de la facturation électronique sur le plan communal tout en envisageant même de passer prochainement sur une solution technique basée sur le réseau européen PEPPOL (voir l'avis du SYVICOL sur le projet de loi modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession).

Enfin, il importe au SYVICOL de préciser qu'il se tient à disposition de Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation afin de discuter de vive voix les détails de la mise en œuvre de la facturation électronique dans le secteur communal.

propres observations. Le SYVICOL se concentrera sur les répercussions du projet de PNOS pour l'ensemble des communes, ces dernières étant mieux placées pour analyser les conséquences sur leur situation spécifique.

Avant d'entrer dans les détails, il lui importe de formuler quelques remarques générales préliminaires :

Le rôle des communes dans les services de secours

Un premier constat que le SYVICOL regrette de faire à la lecture du projet de PNOS est que, pour les auteurs, les communes ne semblent plus jouer qu'un rôle marginal dans le secteur des services de secours luxembourgeois.

C'est en tout cas l'impression que donne leur description sous « collaborateurs de support et d'appui à la planification » à la page 254. En effet, cette sous-section de 5 lignes réduit le rôle des communes à celui d'« interlocutrices privilégiées du CGDIS pour tout ce qui concerne la propriété et la gestion de ses biens ». Le SYVICOL déplore cette présentation lacunaire des attributions des communes en matière de sécurité civile.

Au moins aurait-on pu s'attendre à une brève rétrospective sur la période avant la création – tout de même très récente – du CGDIS, lorsque les services d'incendie et de sauvetage relevaient exclusivement des communes¹. En effet, c'est ce qui explique le fait que le CGDIS a été constitué sous forme d'un établissement public « mixte », dont le conseil d'administration du CGDIS est composé paritairement de représentants de l'Etat et des communes², dont la présidence est assurée alternativement, pour une durée de 3 ans chaque fois, par des représentants de l'Etat et des communes³. Et c'est, aussi une raison pour laquelle l'Etat et les communes contribuent dans la même mesure à la couverture du déficit du CGDIS⁴,



hormis les frais expressément laissés à charge de l'Etat en exécution de l'article 61 de la loi.

Il aurait été important de mentionner également les missions des communes – et plus particulièrement des bourgmestres – en matière de police locale. Ainsi, même s'il ne participe pas aux opérations du CGDIS, l'intervention du bourgmestre peut être nécessaire pour différentes raisons, que ce soit la prise de mesures de police, le logement de personnes sinistrées en cas d'incendie, etc. Pour cette raison, le SYVICOL demande une information plus systématique du bourgmestre territorialement compétent lors d'interventions d'une certaine envergure. Actuellement, à sa connaissance, une telle information n'est prévue qu'en cas de feux importants (niveau « B3 »)⁵, alors qu'elle serait utile également en cas d'autres interventions d'une certaine envergure. Le SYVICOL souhaiterait un échange sur ce sujet avec les responsables du CGDIS.

Finalement, il revient au SYVICOL que les communes ont été invitées récemment par le CGDIS à lui mettre à disposition des informations digitales sur diverses infrastructures communales, telles que notamment les réseaux souterrains. Il se demande si la constitution – et n'oublions pas la tenue à jour – d'un fichier national contenant toutes ces données n'est pas disproportionnée par rapport à l'utilisation que le CGDIS pourra en faire. S'y ajoute que, comme le soulignent d'ailleurs les syndicats intercommunaux SIDEN et SIDERO dans leurs courriers respectifs à leurs communes membres du 5 et du 23 mars 2021, les données digitales ne remplacent pas l'expérience et la connaissance des lieux du personnel des communes et des syndicats de communes. Aux yeux du SYVICOL, le CGDIS serait bien conseillé de percevoir les communes davantage comme des partenaires qu'il peut contacter en cas de besoin pour trouver ensemble des solutions aux problèmes qui se posent.

Pour revenir à la mission des communes mise en évidence par les auteurs, c'est-à-dire celle de mettre à disposition les immeubles, le projet de PNOS évoque la possibilité du regroupement de certains CIS (Centres d'incendie et de secours), sans qu'il ne contienne un projet concret en ce sens. Le SYVICOL peut comprendre que de telles mesures soient nécessaires dans le futur dans l'intérêt de l'efficacité des moyens mis en œuvre. Il demande cependant qu'aucune fermeture de CIS ne soit décidée sans consultation préalable de la commune concernée.

⁴ Article 62 de la loi

⁵ Courrier du 29 octobre 2020 du directeur général du CGDIS au bourgmestre de Bettembourg

⁶ Page 276

⁷ Page 280 et suivantes

⁸ Cité à la page 271

Projet de plan national d'organisation des secours

Avis du 19 avril 2021

I. Remarques générales

Prévu à l'article 69 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile (ci-après « la loi »), le plan national d'organisation des secours (PNOS) « dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci ».

Le même article définit la procédure d'adoption du PNOS, qui donne aux communes un délai de trois mois pour présenter leurs observations et à la fin de laquelle le PNOS est arrêté par règlement grand-ducal et publié au Journal officiel.

La consultation des communes a été lancée par la circulaire n°3966 du 1^{er} mars 2021 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur. Les autorités communales peuvent dès lors faire valoir leurs remarques jusqu'au 1^{er} juin 2021.

Le SYVICOL s'est saisi du dossier dans l'exercice de sa mission statutaire 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.

Le présent avis, qui a été élaboré avec l'appui des membres de la commission consultative compétente du SYVICOL, s'adresse à la fois à Madame la Ministre de l'Intérieur et à l'ensemble des communes, afin qu'il puisse leur être utile pour la formulation de leurs

¹ Article 100 de la loi communale du 13 décembre 1988 avant d'être modifié par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

² Article 12 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

³ Article 15

Cependant, le SYVICOL rappelle ici l'exposé des motifs de la loi⁹, selon lequel le rôle des agents professionnels consiste en premier lieu à épauler les volontaires, afin de garantir la qualité des services de secours. Aux yeux du SYVICOL, il importe plus que toute indemnisation ou autre faveur, de valoriser le travail des agents volontaires en les soutenant par des agents professionnels, plutôt que de les remplacer par ces derniers⁹.

La valeur normative du PNOS

Une autre remarque préliminaire concerne la valeur normative du PNOS. Le projet de loi initial a prévu que le PNOS soit arrêté par décision du Gouvernement en conseil, puis publié au Mémorial¹⁰.

Dans son avis du 24 janvier 2017¹¹ relatif au projet de loi n°6168, le Conseil d'Etat s'est interrogé « sur la nature juridique de ce plan, qui, à défaut de revêtir une des formes légalement prévues à cet effet, est dépourvu de toute valeur normative. » C'est ainsi que, par amendement gouvernemental¹², l'arrêt par règlement grand-ducal a été introduit.

Même s'il prendra donc la forme d'un règlement grand-ducal, la question de la valeur normative du PNOS reste pertinente, et ce pour deux raisons :

D'abord, au lieu d'énoncer d'une façon précise et univoque des règles générales, comme on l'attend d'un texte réglementaire, il donne un aperçu détaillé de la situation des risques et des effets potentiels de menaces au Grand-Duché, ainsi que des moyens disponibles actuellement pour y répondre, et établit des objectifs et une stratégie pour le développement futur des services de secours au Luxembourg. Il est rédigé comme un document d'orientation, non pas comme un texte coercitif.

Ensuite, selon son préambule¹³, « le projet de PNOS constitue ainsi le programme directeur visant à définir les orientations fondamentales en matière de sécurité civile pour le Grand-Duché de Luxembourg. Il permet aux autorités responsables de l'organisation des secours, de définir le niveau de couverture opérationnelle souhaité, ainsi que les moyens financiers pour y parvenir. »

Si la fixation d'objectifs de couverture des risques identifiés par le projet de PNOS correspond à un de ses objectifs tels qu'énoncés à l'article 69 de la loi¹⁴, il n'en est pas ainsi de la définition des moyens financiers nécessaires. Indépendamment de la remarque ci-dessus relative à la forme, le PNOS ne saurait avoir de valeur obligatoire dans la mesure où il dépasse son cadre légal.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le présent avis est formulé dans le cadre de la procédure de consultation des communes sur le projet de Plan national d'organisation des secours et s'adresse à Madame la Ministre de l'Intérieur. Il a pour deuxième objectif de fournir aux communes un certain nombre d'informations et de réflexions afin de les soutenir dans la rédaction de leurs propres observations.
- Le rôle des communes en matière de services de secours est décrit d'une façon très réductrice comme ne consistant que dans la mise à disposition du CGDIS des bâtiments dont il a besoin. Les autres missions des communes – alors même qu'elles expliquent notamment la composition paritaire du conseil d'administration – ne sont guère mentionnées. En cas d'éventuels regroupements de CIS, le SYVICOL demande une consultation préalable des communes concernées.
- Le SYVICOL souligne l'importance du volontariat au sein du CGDIS et rappelle que le recours à des agents professionnels a pour but d'épauler les pompiers volontaires et non pas de les remplacer. Il importe donc de favoriser le recrutement de volontaires, de valoriser leur travail et de créer un cadre pour une bonne collaboration avec les agents professionnels.

- Il est étonnant que l'analyse des risques et des effets potentiels des menaces se base sur les données de la seule année 2017. Vu l'importance des prévisions et modélisations qui en découlent, une base de données plus étoffée, couvrant les années 2017 à 2019, aurait été préférable.

- Constatant que 10% des opérations de secours effectuées sont des transports de patients, le SYVICOL se demande pourquoi il n'est pas recouru davantage à des prestataires privés, afin de réserver ainsi les équipes du CGDIS pour ses missions principales.

- Le SYVICOL souligne que les communes sont les employeurs d'un grand nombre de pompiers volontaires qu'ils mettent à disposition du CGDIS sans hésiter. Il maintient dès lors sa revendication qu'elles puissent profiter d'un remboursement des frais de salaire de ces agents au même titre que les employeurs du secteur privé.

- Le SYVICOL soutient les objectifs fixés, notamment celui d'atteindre une couverture opérationnelle inférieure ou égale à 15 minutes pour 90% à 95% des interventions, mais constate que les mesures prévues à cette fin, principalement au niveau du recrutement d'agents professionnels sont basées sur des estimations et ne sont pas suffisamment motivées. Notamment, il n'est pas expliqué pourquoi les auteurs visent à terme un effectif de près de 2.000 pompiers professionnels et agents administratifs et logistiques, si lors du projet de loi portant organisation de la sécurité civile en 2015, il était encore question de 600 à 800 agents.

- D'une façon générale, force est de constater que le chapitre relatif aux conséquences budgétaires du PNOS manque de détails. Les données financières ne sont disponibles que sous forme de graphiques et les évolutions ne sont pas expliquées d'une façon satisfaisante pour les communes.

- Le projet de PNOS prévoit une hausse annuelle de la masse salariale de 9% en moyenne jusqu'en 2025, mais les recrutements se poursuivront bien au-delà. La part des frais de personnel dans le budget du CGDIS, actuellement d'environ 50%, continuera donc à augmenter et à occasionner une croissance du budget.

- Le SYVICOL s'étonne du fait que le PNOS prévoit une hausse moyenne des dotations communales de 10% par an, alors même que la loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour l'année 2020-2024 indique des dotations stables entre 2021 et 2024.

- S'y ajoute que cette hausse n'est pas linéaire, mais frappe les communes le plus lourdement de 2020 à 2021 (13%) et de 2021 à 2022 (19%), à un moment donc où elles doivent s'arranger avec une baisse de leurs recettes causée par la pandémie de Covid19. En plus, le mécanisme de plafonnement prévu à l'article 63 de la loi, qui assure que les dotations des communes n'augmentent pas plus rapidement d'une année à l'autre que leurs recettes non affectées, ne s'appliquera qu'à partir de 2023.

- Le SYVICOL considère que le PNOS est un document d'orientation sans valeur normative et qu'il ne résulte aucun engagement juridique du « contrat opérationnel », étant donné que la loi ne permet pas au PNOS de créer de telles obligations.

III. Remarques détaillées

Le projet de PNOS est divisé en 5 grandes parties, dont les 2 premières, intitulées « Description du Grand-Duché » et « Inventaire des risques et des effets potentiels de menaces » ne donnent pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

Partie 3 – Analyse des risques et des effets potentiels des menaces

Une remarque importante du SYVICOL se base sur la citation suivante qu'on trouve à la page 102 du projet de PNOS : « Compte tenu de la date de mise en service de l'ELS¹⁵, la base de données ne couvre que deux ans. Afin que les statistiques soient représentatives et comparables aux éditions futures, seules les données d'une année entière (2017) sont prises en compte dans les statistiques et modélisations qui suivent. Afin d'identifier les tendances du développement du nombre d'opérations de secours, une vue sur les chiffres globaux de l'année 2018 est ajoutée. »

Le SYVICOL s'étonne que toutes les analyses et modélisations qui constituent le fondement des conclusions du projet de PNOS soient basées sur les données d'une seule année, à savoir 2017, complétées seulement de manière sporadique par celles de 2018.

A ses yeux, vu l'importance des conclusions qui sont tirées de ces calculs, il aurait été nécessaire de les baser sur des données de plusieurs années, en l'occurrence 2017 à 2019, afin de lisser les fluctuations d'une année à l'autre. Ces données semblent être disponibles, vu que, en ce qui concerne le SAMU, la partie 4 « s'appuie sur les toutes dernières données, afin de prendre en compte le 4^{ème} SAMU mis en service le 1^{er} juillet 2019. »¹⁶

Pour illustrer l'impact que la prise en compte de données de plusieurs années aurait eu, prenons l'exemple du nombre total d'opérations de secours, qui, comme indiqué à la page 104, était de 57.534 en 2017 et de 61.157 en 2018. Les auteurs en concluent une hausse de 6,3 % d'une année à l'autre. Ils omettent l'information que le nombre était de 60.979 en 2019¹⁷ et que la tendance vers la hausse ne s'est donc pas poursuivie de 2018 à 2019.

Un autre intérêt de la prise en compte des données de 2017 à 2019 aurait consisté dans la possibilité de comparer l'évolution de certains indicateurs pour procéder à une première évaluation – fût-elle sommaire – des effets de la réorganisation des services de secours depuis la création du CGDIS.

Un dernier élément de la partie 3 qui a attiré l'attention du SYVICOL est le fait que 10% des opérations de secours sont des transports de patients vers les hôpitaux en-dehors de situations d'urgence, actions qui « ne relèvent pas des missions principales du CGDIS » (p. 136). Le SYVICOL se demande pourquoi il n'est pas recouru davantage aux prestataires privés pour ce genre de transports, de façon à réserver les capacités du CGDIS pour ses missions premières. Ceci n'aurait-il pas l'avantage supplémentaire de réduire les coûts à charge de la sécurité sociale ?

Partie 4 – Couverture des risques et des effets potentiels de menaces

La quatrième partie du projet de PNOS s'intéresse à la couverture actuelle des risques et des effets potentiels des menaces par le CGDIS.

Titre 2 : La prévention

Le titre 2 de cette partie¹⁸ est consacré à la prévention et aux services que le CGDIS fournit aux autorités communales dans cette matière. Le SYVICOL salue la collaboration qui s'est installée entre le CGDIS et les communes, appréciée surtout par celles qui ne disposaient pas d'un service spécialisé avant l'entrée en vigueur de la loi, et partage l'avis des auteurs qu'un développement du service de prévention est souhaitable.

Il soutient également l'intention de renforcer l'éducation de la population à la prévention des risques et à la sécurité civile et se tient à la disposition du CGDIS pour discuter du rôle que les communes pourraient jouer dans cette matière.

Titre 5 : L'intervention

Sous ce titre, les auteurs affirment « qu'une sollicitation globale pesant sur l'ensemble de l'effectif du CIS inférieure à 3 opérations de secours par jour constitue une limite acceptable pour des pompiers volontaires. Au-delà, il peut être nécessaire de renforcer les effectifs par des pompiers professionnels. »¹⁹

Cette limite est dépassée dans 17 CIS. Dans 30 autres, le nombre d'opérations par jour varie entre 0,3 et 3. Même ici, l'engagement demandé des agents volontaires reste donc important, et n'est souvent que difficilement conciliable avec les obligations professionnelles des pompiers volontaires.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à rappeler que les communes comptent parmi leur personnel de nombreux pompiers volontaires, qu'ils mettent à disposition du CGDIS sans hésitation. Ceci s'explique en partie par le fait déjà mentionné que, à l'époque où les services de secours relevaient encore des communes, beaucoup d'entre elles ont recruté de préférence des candidats membres actifs du service d'incendie et de sauvetage communal.

Si certains de ces agents ont été repris par le CGDIS en vertu de l'article 32 de la loi, beaucoup ont gardé leur emploi communal et continuent à jouer un rôle essentiel au sein de leur CIS local, grâce à leur disponibilité pendant la journée.

C'est la raison pour laquelle le SYVICOL maintient sa revendication, formulée déjà dans son avis du 18 janvier 2016 relatif au projet de loi n°6861, que les entités du secteur public aient droit au remboursement des rémunérations versées à leur personnel pendant le congé spécial prévu aux articles 41 à 49 de la loi au même titre que les employeurs privés.

Partie 5 – Conclusions

Naturellement, c'est par rapport aux conclusions de toutes les analyses et développements figurant aux parties précédentes que se concentrent les principales remarques du point de vue communal.

Titre 3 : La stratégie nationale d'incendie et de secours et les efforts d'optimisation

En effet, c'est dans cette partie qu'est formulée la « stratégie nationale d'incendie et de secours »²⁰, dont les buts principaux se résument à atteindre une couverture opérationnelle inférieure ou égale à 15 minutes pour 90% à 95% des interventions, à assurer une réponse adéquate aux risques particuliers et aux effets potentiels des menaces, à accroître les contacts avec les autres acteurs de la sécurité civile et de la gestion de crise et, finalement, à promouvoir une culture de la prévention des risques et de la sécurité civile.

Pour atteindre ces buts, il est prévu d'« optimiser l'organisation opérationnelle » et de « construire l'organisation managériale » du CGDIS, par un certain nombre de mesures.

Le SYVICOL ne critique nullement les objectifs fixés. Cependant, il se permet de formuler certaines observations quant aux mesures prévues pour les atteindre, principalement du point de vue de leurs implications financières.

Ces dernières sont déterminées dans une très large mesure par le recrutement de pompiers professionnels et de personnel administratif et technique, par l'acquisition et le renouvellement du charroi et par la rénovation et la construction des CIS et autres bâtiments. Or, le SYVICOL constate que, dans ces 3 domaines, des plans stratégiques restent à évaluer²¹. Des informations similaires concernant le manque de précision des données de base se trouvent à d'autres endroits du projet de PNOS, ce qui relativise, aux yeux du SYVICOL, l'autorité des prévisions financières quinquennales établies plus bas.

Pour ce qui est par exemple du recrutement de pompiers professionnels, il est précisé à la page 181 que « l'absence de POJ fixé par CIS, ainsi que celle relative à un travail homogène, rendent actuellement l'analyse du besoin en personnel professionnel impossible. »

Les auteurs déduisent dès lors le besoin de pompiers professionnels de l'objectif qu'un total de 37 ambulances et les 18 HLF²² des CIS de catégorie III et plus soient disponibles en permanence avec un équipage purement professionnel. Il en résulte la nécessité

⁹ Voir les remarques ci-dessous concernant l'équipage professionnel d'une grande partie des HLF

¹⁰ C'est d'ailleurs ce qui est indiqué au préambule (p. 17), en dépit des modifications apportées au projet de loi au cours de la procédure législative.

¹¹ Document parlementaire 6168⁹

¹² Document parlementaire 6168¹⁴

¹³ Page 17

¹⁴ Article 69, paragraphe 1^{er} : « Un plan national d'organisation des secours dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. »

¹⁵ « Einsatzleitsystem » en service depuis juin 2016

¹⁶ P. 140

¹⁷ Source : rapport d'activité 2019

¹⁸ Page 141 et suivantes

¹⁹ Page 153

²⁰ Page 273

²¹ Page 275

de disposer pendant 24 heures sur 24, 365 jours sur 365, de 182 pompiers professionnels. Compte tenu du fait que, pour assurer la disponibilité d'un pompier professionnel à tout moment, il faut un effectif de 6²³, le besoin total est de 1.092 agents.

Même si le nombre de 37 ambulances repose, selon les auteurs, sur un « postulat », le SYVICOL ne conteste pas l'importance que ces engins soient dotés de personnel professionnel. En revanche, pour ce qui est des HLF des principaux CIS, il se demande s'il est vraiment nécessaire que leur équipage soit intégralement professionnel. Ce sont justement ces centres qui disposent d'un nombre élevé de volontaires²⁴, souvent très bien formés et expérimentés. Plutôt que de viser le remplacement pur et simple des équipages des HLF en question par du personnel professionnel, il conviendrait donc que ce dernier se limite à renforcer les équipes volontaires là où le besoin se fait sentir et de favoriser par conséquent des équipages mixtes.

À côté des agents opérationnels, le projet de PNOS prévoit le recrutement d'un grand nombre d'agents pour assurer l'encadrement des unités fonctionnelles des principaux CIS, des services fonctionnels des zones de secours et des départements des directions du CGDIS. Il est remarquable que les auteurs affirment qu'« il est actuellement très difficile d'estimer précisément les besoins pour les fonctions d'encadrement et de conception », pour déclarer deux lignes plus loin que ce besoin a été estimé 427 pompiers²⁵, dont 163 pour les directions fonctionnelles, 76 pour les zones de secours et 188 pour les CIS.

Certes, l'affectation des agents aux différents services est clairement indiquée et leurs missions sont décrites, mais le lecteur reste sur sa faim en ce qui concerne une évaluation détaillée des besoins de main d'œuvre et, sur cette base, une motivation du nombre d'agents affectés à chaque service.

Il en est de même en ce qui concerne les cadres du personnel à recruter. En effet, le nombre d'officiers et de sous-officiers prévu n'est pas déterminé, comme on aurait pu le croire, par les différents emplois ou descriptions de postes, mais par le plafonnement légal des cadres supérieur et moyen. Ainsi, si les articles 51 et 52 de la loi fixent les maxima d'agents du cadre supérieur et du cadre moyen à 8%, respectivement à 12%, les auteurs en déduisent un « besoin » de 122 officiers et de 183 sous-officiers²⁶. On cherche en vain la raison pour laquelle les auteurs considèrent que les maxima fixés par le législateur doivent être épuisés intégralement.

Aux deux catégories de personnel déjà mentionnées s'ajoute une 3^e, à savoir celle du personnel administratif et logistique. Les constats sont les mêmes que ci-dessus : d'abord, il est expliqué que l'estimation du besoin de ce personnel est difficile, puis on présente un tableau indiquant les recrutements prévus jusqu'en 2025²⁷. Selon ce dernier, l'effectif du personnel administratif et logistique augmentera de 187 en 2020 à 275 en 2025, pour atteindre *in fine* entre 425 et 460 agents, ce qui correspond à un ratio entre 1 personnel administratif et logistique pour 12 ou 13 pompiers volontaires et professionnels.

À terme, le CGDIS prévoit donc d'augmenter ses effectifs professionnels d'environ 800 agents actuellement à près de 2.000, dont plus de 1.500 pompiers et 425 à 460 agents administratifs et logistiques²⁸. Parmi les pompiers professionnels, 122 agents relèveront

des groupes de traitement A1 ou A2 (officiers) et 183 du groupe de traitement B1 (sous-officiers).

Il atteindra ainsi des dimensions qui se rapprochent de celles de la Police grand-ducale, qui occupait au 1^{er} janvier 2019 2.354 personnes, dont 2.003 faisant partie du cadre policier²⁹. À noter que ce dernier ne comptait que 82 fonctionnaires (dont 6 stagiaires) du groupe de traitement A1, la très grande majorité du personnel relevant du cadre de base (C1 & C2).

Ajoutons encore que l'écart entre les prévisions de recrutement formulées dans le projet de PNOS et celles qui furent avancées lors du dépôt du projet de loi n°6861 est énorme – et, aux yeux du SYVICOL, non suffisamment expliqué. Citons l'exposé des motifs à titre de rappel : « *A long terme, le contingent requis pour assumer la totalité des missions de la nouvelle structure comme défini au PNOS³⁰ est estimé à 200 personnels administratifs et de 600-800 personnels opérationnels. À noter que le personnel administratif inclut un certain nombre de fonctions opérationnelles d'encadrement, tels que les agents destinés à assurer le commandement des opérations de secours d'envergure, les agents en charge de la prévention ou de la planification, ainsi que les instructeurs professionnels. Ces chiffres incluent le personnel actuellement déjà disponible (fonctionnaires et employés de l'Administration des services de secours, du Service d'incendie et des ambulances de la Ville de Luxembourg et personnel d'autres communes affecté aux services de secours).* »³¹

Si le SYVICOL s'attarde aussi longtemps sur le personnel du CGDIS, c'est parce que les prévisions de recrutement déterminent dans une large mesure les conséquences budgétaires présentées sous le titre 4 de la 5^e partie. Or, à la lecture des explications résumées et commentées ci-dessus, on a l'impression que ces prévisions ont été établies sur des données de base insuffisamment précises, d'une façon donc approximative et parfois maximaliste. Certes, le fait que le CGDIS n'a été créé qu'en 2018 et que la mise en œuvre de la réorganisation des services de secours est toujours en cours y est pour beaucoup. Néanmoins, le SYVICOL doit s'opposer à ce que des obligations financières pluriannuelles précises pour les communes soient basées sur de telles estimations.

Titre 4 : Les conséquences budgétaires

Venons-en donc aux conséquences budgétaires du projet de PNOS, qui sont présentées sous le titre 4 de la partie 5. Ce chapitre entre beaucoup moins dans les détails que les précédents et ne fournit la plupart des données financières que sous une forme sommaire à l'aide de graphiques. Le SYVICOL déplore ce manque de transparence, qui l'empêche de procéder à une analyse détaillée.

Le premier graphique³² indique une hausse moyenne de la masse salariale de 9% par an jusqu'en 2025, ce qui s'explique évidemment par les projets de recrutement présentés précédemment. Or, ceux-ci dépassent de loin l'horizon 2025. En effet, selon le rythme actuel, le recrutement de l'ensemble des pompiers professionnels durera jusqu'en 2045³³. S'il est compréhensible que le PNOS, dont une révision est obligatoire au moins tous les cinq ans³⁴, adopte une perspective quinquennale, il importe néanmoins de souligner que l'évolution indiquée continuera encore bien au-delà de la limite des prévisions actuelles.

Le graphique indique également la part de la masse salariale dans le budget total du CGDIS, qui augmentera de 50% en 2021 à 55% en 2025.

Le 2^e graphique³⁵ montre l'augmentation du budget courant pendant la même période, dont le taux de croissance est également de 9% en moyenne par an. Les auteurs expliquent ceci par l'évolution de la masse salariale, alors que celle-ci n'est responsable que pour la moitié du budget total, dont le budget courant représente 85%-90%³⁶. L'augmentation de la masse salariale à elle seule ne suffit donc pas pour expliquer la croissance annoncée du budget ordinaire. Des informations relatives aux autres facteurs de coût auraient été utiles.

En ce qui concerne le budget des investissements³⁷, on constate une augmentation relativement forte de 2021 à 2022, suivie d'une baisse jusqu'en 2024 et finalement une nouvelle hausse pour 2025. Sur la période représentée, le montant augmente de quelque 16 millions à environ 22 millions d'euros, soit plus ou moins un tiers. L'affirmation selon laquelle le budget en question augmente en moyenne de 3% par an n'est donc pas confirmée par le graphique. Par ailleurs, ni la tendance vers la hausse du budget investissements, ni ses fluctuations d'une année à l'autre ne sont expliquées. Ici encore, des informations supplémentaires auraient donc été nécessaires.

Finalement, le projet de PNOS donne des informations sur les budgets extraordinaires qui sont prévus pour la prise en charge des coûts relatifs à l'achat et à la reprise de bâtiments et de terrains nécessaires au fonctionnement du CGDIS. Dans ce domaine, les auteurs affirment qu'il est « extrêmement difficile d'estimer précisément les coûts induits pour les prochaines années »³⁸, principalement parce que, dans le cadre de 16 investissements majeurs, les conventions restent à conclure pour régler notamment la question de savoir si le CGDIS deviendra propriétaire des immeubles – et devra payer le prix de vente en une fois – ou s'il pourra en profiter dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un droit de superficie donnant lieu au paiement de redevances annuelles.

Selon les auteurs, le financement de ces investissements sera assuré par les réserves du CGDIS – 133 millions d'euros – et un emprunt dont le remboursement est prévu au budget ordinaire. Le SYVICOL note donc que les décisions qui seront prises dans le cadre des conventions susmentionnées n'auront pas d'impact sur l'évolution du budget.

Il aurait néanmoins salué des explications supplémentaires sur les réserves du CGDIS. Plus particulièrement, il aurait été intéressant de savoir si elles proviennent exclusivement des recettes résultant de la hausse de la TVA à partir du 1^{er} janvier 2015³⁹ et, dans la négative, si et dans quelle mesure d'éventuelles dotations communales non épuisées y ont été imputées.

Le graphique à la page 313 représente l'évolution globale du budget ordinaire du CGDIS pour les années 2021 à 2025 et prévoit, selon l'explication des auteurs, une croissance moyenne annuelle de 8%. Selon le graphique, cette évolution semble relativement linéaire, avec des accroissements un peu plus prononcés pour 2022 et pour 2025, qui s'expliquent, comme nous l'avons vu, par le budget investissements, mais qui impactent peu l'évolution générale.

Finalement, le point 5 s'intéresse aux contributions de l'État et des communes et prédit pour celles-ci une augmentation moyenne annuelle de 10%. Force est donc de constater que, pour assurer l'équilibre budgétaire du CGDIS, ces recettes devront croître plus rapidement que les autres, notamment celles d'origine fiscale.

Cette progression est pour le moins surprenante, étant donné qu'on n'en trouve pas la moindre trace dans la loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (LPFP). Au contraire, si cette dernière prévoit une hausse globale des transferts de l'État au CGDIS de 16% entre 2020 et 2024, la dotation étatique – et forcément aussi la dotation communale, bien qu'elle ne figure pas dans la LPFP – n'augmente que de 2020 à 2021, pour ensuite rester invariable jusqu'en 2024, comme le montre le tableau ci-dessous :

Transferts de l'Etat au CGDIS selon la loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (en milliers)					
	2020	2021	2022	2023	2024
Dotation de l'Etat au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours	23 002	26 042	26 000	26 000	26 000
Dotations des communes*	23 002	26 042	26 000	26 000	26 000
Sous-total dotations	46 004	52 084	52 000	52 000	52 000
Progression		13%	0%	0%	0%
Dotation de l'Etat au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours pour couvrir les dépenses exclusivement à charge de l'Etat	3 069	5 805	4 987	5 103	5 220
Réaffectation à l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours du produit de l'impôt spécial à charge des assureurs	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Réaffectation à l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours du produit de la hausse de la TVA opérée en 2015	45 184	43 997	47 366	50 338	53 267
Sous-total autres recettes	53 253	54 802	57 353	60 441	63 487
Progression		3%	6%	5%	5%
Totaux	99 257	106 886	109 353	112 441	115 487
Progression		8%	3%	3%	3%

* ligne ajoutée par le SYVICOL selon le principe d'égalité des dotations étatique et communale (art. 62 de la loi)

²² Page 311

²³ Approximation sur base du graphique à la page 313

²⁴ Page 311

²⁵ Page 312

²⁶ Comme expliqué par la fiche financière du projet de loi n°6861

²² « Hilfeleistungslöschfahrzeug » : « Engin-pompe et de sauvetage » équipé pour le combat d'incendies et la désincarcération de victimes d'accidents de la route (p. 226)

²³ Expliqué à la page 183

²⁴ Page 181

²⁵ Page 294

²⁶ Pages 297 et 298

²⁷ Pages 299 et 300

²⁸ Données confirmées par le directeur du CGDIS lors d'une interview du 13 avril 2021 à la Radio 100,7 (<https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/staff-vum-cgdis-gett-mei-wei-verduebelt>)

²⁹ Rapport d'activités 2018 (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/rapport-activites-2018.html>)

³⁰ Il s'agit du Plan national d'organisation des services de secours de juillet 2012

³¹ Document parlementaire 68611, page 9

³² Page 310

³³ Page 282

³⁴ Article 69, alinéa 5 de la loi

En plus, la prévision d'une dotation communale annuelle de 26 millions d'euros, telle qu'elle résulte donc de la LPFP, a été communiquée aux communes par la circulaire n°3932 du 22 décembre 2020 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur relative à l'établissement des plans pluriannuels de financement 2021. Le SYVICOL ne comprend pas que, moins de 3 mois plus tard, le projet de PNOS puisse annoncer une hausse tellement prononcée des participations communales.

Malheureusement, l'accroissement d'environ 40% des dotations communales au CGDIS sur les 4 années à venir ne constitue qu'une partie du problème. En effet, il importe de se rendre à l'évidence que cette progression n'est nullement linéaire, mais se présente comme ceci :

- +13% entre 2020 et 2021 ;
- +19% entre 2021 et 2022 ;
- +6% entre 2022 et 2023 ;
- +6% entre 2023 et 2024 ;
- +6% entre 2024 et 2025⁴⁰.

En ce qui concerne la croissance entre 2020 et 2021, le taux de 13% peut être vérifié sur base de la LPFP (voir tableau précédent). En appliquant ensuite chaque année le taux de croissance correspondant ci-dessus, la dotation des communes atteint en 2024 déjà 34 764 000 euros et dépasse la prévision de la LPFP de 8,7 millions d'euros.

Dotations étatique et communale selon la LPFP et le PNOS (en milliers)								
	2021		2022		2023		2024	
	LPFP	PNOS	LPFP	PNOS	LPFP	PNOS	LPFP	PNOS
Dotation de l'Etat	26 042	26 042	26 000	30 940	26 000	32 796	26 000	34 764
Dotations des communes	26 042	26 042	26 000	30 990	26 000	32 849	26 000	34 820
Sous-totaux	52 084	52 084	52 000	61 880	52 000	65 593	52 000	69 528
Progression	13%	13%	0%	19%	0%	6%	0%	6%

Etant donné que le projet de PNOS se réfère à plusieurs reprises aux objectifs du CGDIS tels qu'énoncés à l'exposé des motifs du projet de loi n°6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, rappelons que, selon la fiche financière jointe à ce dernier, la participation des communes était estimée à 20.909.512 euros pour 2021.

L'augmentation des dotations est la plus forte entre 2020 et 2021

(13%) et surtout entre 2021 et 2022 (19%), à un moment donc où les recettes des communes subissent l'impact de la crise liée à la pandémie de Covid-19, comme il résulte du tableau ci-dessous⁴¹, qui met en relation les prévisions financières communiquées aux communes par le ministère de l'Intérieur le 11 décembre 2019 et celles du 15 octobre 2020 :

Prévisions pluriannuelles des recettes provenant du FDGC et de la participation directe au produit en ICC, en tenant compte de la contribution au Fonds pour l'emploi (en milliers)				
	Budget rectifié 2020	Budget 2021	Prévision 2022	Prévision 2023
Circulaire n°3753 du 11.12.2019	2 330 900	2 441 700	2 590 000	2 736 300
Circulaire n°3909 du 15.10.2020	1 989 903	2 123 033	2 230 234	2 368 580
Recettes en moins	-341 283	-318 667	-359 766	-367 720
Cumul		-659 950	-1 019 716	-1 387 436

Même si le Conseil supérieur des finances communales a été informé lors de sa réunion du 11 mars 2021 que les prévisions de recettes pour 2020 communiquées le 15 octobre 2020 sont à revoir légèrement vers la hausse (avec notamment un FDGC total de 1,99 au lieu de 1,87 milliards), elles restent nettement inférieures à celles de 2019. Et la situation des années prochaines est loin d'être certaine.

En conclusion, il va sans dire que le SYVICOL est extrêmement préoccupé de l'importante hausse des contributions communales prévue par le projet de PNOS, ceci d'autant plus que l'accroissement le plus marqué se situe entre 2020 et 2022, ce qui est doublement critiquable :

D'abord, comme il vient d'être montré, les recettes non affectées des communes ont sensiblement baissé par l'effet de la pandémie de Covid-19, ce qui a obligé beaucoup de communes à adapter leurs budgets, par exemple en échelonnant la réalisation des projets d'investissement. On aurait pu s'attendre à ce que le

CGDIS, en tant qu'établissement public rassemblant l'Etat et les communes, en soit conscient et évite aux communes une hausse substantielle de leurs apports pendant cette période.

Ensuite, il est regrettable que les dotations communales augmentent si fortement juste avant que le mécanisme de plafonnement prévu à l'article 63⁴² de la loi ne commence à s'appliquer. Dans son essence, ce mécanisme a pour objet d'assurer que les dotations des communes – et d'ailleurs également celles de l'Etat – n'augmentent pas plus rapidement d'une année à l'autre que leurs recettes non affectées. Il a été introduit sur demande du SYVICOL afin de garantir aux communes que leurs dotations au CGDIS évoluent parallèlement à leurs moyens financiers. Son respect est particulièrement important, car les communes n'ont aucun moyen de s'opposer au paiement de leurs contributions, qui sont déduites purement et simplement de leurs participations au Fonds de dotation globale des communes en exécution de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

⁴⁰ Page 314

⁴¹ Emprunté de l'avis du SYVICOL relatif aux projets de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (documents parlementaires 76661 et 76671)

⁴² Article 63 : « A partir de 2023, la progression positive d'un exercice à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 ne peut dépasser, sur la même période, la progression positive des recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, telles que définies dans la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. »

Les auteurs ne motivent l'augmentation générale des dotations que d'une façon très vague, en référence aux défis auxquels le CGDIS fait face et notamment à ceux relatifs aux « risques émergents »⁴³. Ils ne fournissent pas la moindre explication pour la forte progression entre 2020 et 2022.

A défaut d'explications chiffrées et retraçables, le SYVICOL doit s'opposer fermement à ce que les contributions des communes augmentent dans la mesure prévue par le projet de PNOS avant que le mécanisme de plafonnement ne puisse sortir ses effets !

Titre 5 : Le contrat opérationnel

Le projet de PNOS est clôturé par la définition du « contrat opérationnel »⁴⁴, qui « convertit les objectifs stratégiques d'incendie et de secours en effets opérationnels à réaliser par le CGDIS ».

Il ne s'agit pas d'un contrat au sens juridique, faute d'indication des parties et de précision de leurs droits et obligations respectifs. Néanmoins, l'emploi du terme « contrat » et de formulations comme « le CGDIS doit être capable... » traduisent un certain

⁴³ Pages 314 et 315

⁴⁴ Page 316

⁴⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=H0mYXms7TYk>

Projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, b. la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, c. la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, d. la loi du 25 mars 2020 portant création d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement

Avis complémentaire du 20 mai 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre du Logement de lui avoir transmis en date du 31 mars 2021, les amendements gouvernementaux au projet de loi sous examen pour avis.

Le projet de loi a été avisé par le SYVICOL en date du 21 septembre 2020. Compte-tenu du fait que les amendements gouvernementaux ont déjà été débattus par la Commission du Logement de la Chambre des Députés qui a apporté ses propres amendements au projet de loi, le présent avis complémentaire analyse le texte coordonné transmis par la Commission au Conseil d'Etat reprenant à la fois les amendements parlementaires et gouvernementaux.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a été tenu compte d'aucune de ses remarques formulées dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 précité. Ce constat est d'autant plus amer si l'on considère que le Pacte logement 2.0 est un instrument créé avec les communes et pour les communes. Si le SYVICOL a été bien impliqué au cours de la phase préliminaire au projet de loi, cette volonté de dialogue a fait malheureusement défaut au-delà

engagement de la part du CGDIS à atteindre les objectifs fixés par le projet de PNOS et, en contrepartie, à l'égard de l'Etat et des communes à fournir les moyens financiers nécessaires. Ceci a d'ailleurs été confirmé par le directeur général du CGDIS lors d'un webinaire du 11 mars 2021⁴⁵ à l'intention des collaborateurs professionnels et volontaires du CGDIS.

Comme le SYVICOL l'a développé sous l du présent avis, l'article 69 de la loi ne prévoit pas que le PNOS puisse établir de telles obligations. Même après arrêt par règlement grand-ducal, le « contrat opérationnel » ne saurait donc revêtir un caractère normatif ou entraîner des engagements pour les pouvoirs publics. Les dotations des communes continueront à être déterminées annuellement par décision du conseil d'administration dans le cadre du vote du budget.

Finalement, et cela découle de la hiérarchie des normes, le PNOS, même revêtant la forme d'un règlement grand-ducal, ne saurait porter atteinte au mécanisme de plafonnement des dotations étatiques et communales mise en place par l'article 63 de la loi.

de son dépôt. Pourtant, si l'on fait la démarche de créer un Pacte sur mesure pour les communes, partenaires privilégiés de l'Etat pour augmenter l'offre de logements abordables, alors il faut s'intéresser à ce qu'elles ont à dire, on ne peut pas simplement l'ignorer.

Le SYVICOL reste d'avis que le strict encadrement du Pacte logement 2.0 pose des obstacles injustifiés pour l'obtention et l'utilisation des dotations financières par les communes, ce qui aura également pour effet de compliquer leur tâche. Le SYVICOL avait formulé dans son avis plusieurs propositions pour rendre le Pacte plus attractif et plus simple dans sa gestion : prise en considération de la surface habitable de logement abordable créée dans le calcul de la dotation financière, application de la dotation de 2.500.-EUR à tout logement donné en location par une commune à une personne bénéficiant d'aides au logement au cours de l'année précédente, et suppression des pourcentages minima et maxima fixés pour les différentes catégories d'investissement. Pour le détail de ces propositions, il est fait renvoi à son avis précité.

A ces réflexions s'ajoute un élément nouveau dont le SYVICOL a pris connaissance par hasard et avec stupeur. En effet, à partir du 1^{er} juillet 2021, le ministère appliquera aux projets de logement subventionné un cahier des charges¹ qui impose de nouvelles conditions en ce qui concerne le calcul des subventions accordées ainsi que diverses recommandations urbanistiques et architecturales. Celles-ci s'ajoutent aux critères prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement de sorte que dans un avenir proche, les conditions pour obtenir une subvention de l'Etat seront plus strictes respectivement les montants éligibles à la participation financière étatique seront revus à la baisse. Le SYVICOL s'inquiète du fait que le ministère modifie les règles pour les communes d'une manière peu conventionnelle et juste avant le lancement du nouveau Pacte logement en leur imposant un cahier des charges qui contient pour partie des recommandations mais aussi des prescriptions. Or, les communes n'ont aucun moyen juridique pour imposer ce cahier des charges à un initiateur privé, avec lequel elles devront négocier pour un résultat par définition aléatoire. De plus, si une commune crée du logement abordable mais que le projet n'est pas éligible à être couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les champs d'action définis au Pacte logement 2.0.

¹ Charte projets urbanisme logements abordable (public.lu) ; Présentation - Cahier des charges (public.lu)



© SYVICOL / Laurent Graaff

Neuf mois après le dépôt du projet de loi, beaucoup d'inconnues demeurent pour les communes qui s'interrogent depuis longtemps déjà sur l'après « Pacte logement 1.0. », et qui vont bientôt être confrontées à des choix décisifs, notamment celui du conseiller logement. La motivation financière n'est pas la seule qui rentre en compte, et les questions par rapport aux modalités concrètes de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 ne manquent pas. Quelles seront les obligations de la commune découlant des conventions initiales et de mise en œuvre ? Quel est le contenu du Programme d'action local logement ? Quelle sera l'implication de la commune dans son élaboration ? Quels seront le rôle et les tâches du conseiller logement ?

Ce sont autant d'interrogations pour les communes qui attendent des réponses. Or, de ce point de vue, le dossier n'a pas connu de grandes avancées. Le SYVICOL est d'avis qu'une mise à disposition des instruments exécutant le Pacte logement – vademecum, conventions-type, descriptif des tâches du conseiller logement, PAL – aiderait les communes à y voir plus clair en ce qui concerne la portée de leur futur engagement.

Le gouvernement a par ailleurs largement remanié par voie d'amendement l'article 29bis, qui devait être un moyen efficace pour les communes et accessoirement pour l'État d'acquérir des terrains permettant la réalisation de logements abordables ou d'acquérir des logements abordables, en imposant de réserver dans chaque plan d'aménagement « nouveau quartier » (ci-après PAP NQ) une part significative de terrains à la réalisation de logements abordables.

Or, ces amendements, adoptés à la suite de l'avis du Conseil d'État et après concertation des partenaires de la société civile, d'une part affaiblissent le but recherché par le texte en diminuant les taux de réservation à la réalisation de logements abordables par rapport à la version initiale du projet de loi et, d'autre part, remettent en cause les bases de la planification sur le territoire communal établie par les communes avec la collaboration et la participation du public. Pour le SYVICOL, cette nouvelle version de l'article 29bis est dès lors inacceptable.

II. Éléments-clés de l'avis complémentaire

- Le SYVICOL suggère d'omettre la référence au « logement à coût modéré » et d'ajouter les bénéficiaires du logement à la définition du « logement abordable » insérée à l'article 2 du projet de loi. Malgré l'ajout de trois nouvelles définitions concernant le « potentiel foncier », le « potentiel résidentiel existant » et la « qualité résidentielle », le SYVICOL est d'avis que ces deux notions restent empreintes de subjectivité. Or, la concrétisation des objectifs du Pacte logement 2.0., tels que nouvellement définis, dépendra largement du contenu du futur programme d'action local logement qui doit les mettre en œuvre, au sujet duquel le SYVICOL n'est malheureusement pas en mesure de se prononcer.
- Le SYVICOL salue les précisions apportées par les amendements parlementaires à l'article 3 relatif à la convention initiale. Il est cependant d'avis que le rôle et les tâches du conseiller logement ne sont toujours pas clairement définies ni dans le cadre de la convention initiale, ni dans le cadre de la convention de mise en œuvre. Il demande qu'un modèle de ces conventions ainsi qu'une annexe définissant avec précision la mission du conseiller logement soient mis à la disposition des communes.
- Il regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ses remarques à l'endroit de l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi en ce qui concerne la possible résiliation anticipée de la convention par l'une des parties en cas de faute grave, que le SYVICOL propose de remplacer par une formulation plus neutre. Des modalités plus précises quant à une éventuelle résiliation de la convention devront en tout état de cause figurer dans cette dernière, par exemple le paiement des heures effectivement prestées par le conseiller logement jusqu'au jour de la résiliation ou encore que celle-ci sera précédée d'une mise en demeure.
- Le SYVICOL demande à voir apporter à l'article 5 relatif au programme d'action local logement une précision en ce qui concerne la participation financière aux prestations du conseiller logement dans l'hypothèse d'une prorogation de douze mois de la convention initiale sur demande de la commune. Il préconise également de remplacer le « délai pour l'élaboration » du PAL par le « délai pour l'adoption » du PAL, afin de tenir compte du fait que celui-ci doit être adopté par le conseil communal avant que la commune ne puisse signer la convention de mise en œuvre.

- Le nouveau paragraphe 3 de l'article 5 relatif à la collaboration intercommunale dans le cadre du PAL laisse subsister certaines questions en ce qui concerne les modalités de celles-ci. Il est cependant d'avis que les communes qui collaborent ont chacune droit aux prestations d'un conseiller logement de sorte que les participations financières de l'État aux frais du conseiller se cumulent entre elles, à raison de 240 heures payées par commune. Il rappelle également qu'il est favorable dans ce cas au déblocage d'un contingent d'heures supplémentaires sur base des heures supplémentaires prestées par le ou les conseillers logements pour la réalisation de projets intercommunaux.
- Si l'article 6 précise désormais quelles sont les qualifications requises pour exercer l'activité de conseiller logement, le SYVICOL constate que le texte ne mentionne toujours pas qu'il peut s'agir d'un conseiller logement interne ou externe. Il réitère ainsi sa demande que cette précision figure expressément dans le projet de loi.
- Le SYVICOL déplore que ses réflexions en ce qui concerne les dotations financières (article 7) du Pacte logement 2.0 prises ensembles avec celles relatives aux participations financières (article 8) ainsi que ses propositions pour rendre le Pacte plus attractif et plus simple dans sa gestion n'aient pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie. Il reste d'avis que le strict encadrement du Pacte logement 2.0 pose des obstacles injustifiés pour l'obtention et l'utilisation des dotations financières par les communes, ce qui aura également pour effet de compliquer leur tâche. Il s'y ajoute qu'à partir du 1er juillet 2021, le ministère appliquera aux projets de logement subventionné dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, un cahier des charges qui impose de nouvelles conditions plus restrictives pour obtenir une subvention de l'État. Or, si une commune crée du logement abordable mais que le projet n'est pas éligible à être couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les champs d'action définis au Pacte logement 2.0.
- Le SYVICOL se félicite que l'article 29bis, paragraphe 2, apporte des précisions par rapport aux fonds reclassés pour lesquels s'appliqueront les taux de réservation définis à l'alinéa 3. En revanche, il s'étonne du fait que l'amendement gouvernemental diminue les taux y prévus – de 30 à 20% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et de 20 à 15% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités – et s'interroge sur les raisons de cette volteface. Le SYVICOL avait souscrit au principe posé par l'article 29bis, alinéa 2, paragraphe 3, même s'il avait plaidé pour une certaine souplesse en ce qui concerne le droit de cession afin de permettre à une commune d'exercer partiellement son droit de cession sur les logements réservés. Il déplore que cette option n'ait pas été retenue, au profit d'un abaissement des taux de réservation à la réalisation de logements abordables de 5% respectivement de 10% ce qui, aux yeux du SYVICOL, compromet le but recherché par le projet de loi de développer de façon significative un parc locatif immobilier public de nature à répondre au déficit en termes de logements abordables dont souffre le Grand-Duché. Finalement, il demande la suppression du dernier alinéa de ce paragraphe qui n'apporte aucune valeur normative.
- Le SYVICOL salue l'ajout apporté à l'alinéa 1er du paragraphe 3, selon lequel un PAP NQ doit renseigner pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Il propose de préciser qu'il s'agit de valeurs minimales pour renforcer la transparence et la sécurité juridique.
- Le SYVICOL s'oppose formellement à l'instauration d'une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables, par une hausse du degré d'utilisation du sol prévue par le PAG de 10%. Cette disposition porte non seulement atteinte au principe de l'autonomie communale en remettant en cause le PAG, instrument légal de planification permettant aux communes de déterminer pour l'avenir un concept cohérent d'urbanisation pour l'intégralité de leur territoire, mais également au principe de la hiérarchie des normes et plus précisément remet en cause le lien hiérarchique supérieur du PAG sur le PAP établi par la loi (articles 25 et 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée). Les autorités communales, chargées

d'analyser la conformité du PAP leur soumis avec le PAG, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité et dès lors de refuser l'approbation du PAP sous peine de violer l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée. Finalement, cette disposition est également contraire à la procédure prévue aux articles 12 à 17 de la loi destinée à assurer la collaboration et la participation du public au processus décisionnel et à garantir la prise en compte de ses observations à travers le mécanisme de l'aplanissement des difficultés au double échelon communal et étatique. Il s'agit de principes fondamentaux de notre droit sur lesquels le SYVICOL ne peut pas transiger.

- Le principe même d'une telle contrepartie doit être remis en cause. Pour le SYVICOL, les droits de propriété privée de l'initiateur d'un PAP ne sont pas menacés puisque, comme c'est le cas aujourd'hui sur base de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, il est indemnisé financièrement pour la réservation de la surface construite brute en vue de la réalisation de logements à coût modéré. Le nouveau dispositif a pour effet que ses droits sont non seulement sauvegardés, mais qu'il se retrouve dans une situation plus avantageuse du fait de la commercialisation d'unités de logement supplémentaire.
- Le SYVICOL demande partant à titre principal le retrait de l'amendement gouvernemental sur ce point et de rétablir une seule contrepartie financière à la cession des fonds, par le biais d'une indemnité de cession. Il demande en sus que dans ce cas, la valeur des fonds cédés ne puisse pas excéder un certain plafond correspondant au prix de revient respectivement de la viabilisation du terrain et, en tout état de cause, que cette valeur ne puisse être plus élevée que le montant éligible à une subvention par le ministère du Logement dans le cadre des aides à la pierre.
- A titre subsidiaire et si le texte amendé ne devait pas être retiré, le SYVICOL demande qu'il soit expressément précisé que la cession des fonds respectivement de la quote-part des fonds s'opère gratuitement et que la quote-part à réserver au logement abordable sur base de l'article 29bis, paragraphe 2, s'applique à l'ensemble de la surface habitable nette totale, donc augmentée des 10% conformément au paragraphe 5.
- La commune a tout intérêt à voir fixer dès le départ les modalités futures de la cession dans la convention à établir avec le propriétaire. En effet, elle ne peut prendre la décision d'accepter ou de renoncer à la cession des terrains ou des logements abordables en toute connaissance de cause que si ses modalités sont connues et surtout le montant de l'indemnité de cession. Si la valeur des fonds cédés doit être encadrée, c'est également le cas de la valeur des logements abordables, pour laquelle la commune devrait pouvoir imposer au promoteur un prix maximum par m² de surface construite brute et ne payer que le prix de réalisation effectif du logement, dans la limite précitée. Le SYVICOL rappelle à ce sujet que le ministère du Logement entend appliquer un montant maximal éligible à la participation financière étatique qui s'imposera à la commune demanderesse de l'aide, mais pas aux promoteurs. Les communes auront les mains liées : elles devront respecter les conditions imposées par le ministère si elles souhaitent faire appel à une subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre, sans avoir les moyens juridiques d'imposer ces conditions et notamment un plafonnement du prix du m² de surface construite brute. Le SYVICOL propose dès lors de donner aux communes la possibilité d'imposer ces mêmes conditions dans la convention à signer avec le promoteur, afin d'apporter une transparence pour la commune, mais aussi pour le promoteur.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à la modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b), de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui concerne les zones prioritaires d'habitation du plan sectoriel logement, pour les mêmes raisons que celles développées à l'endroit de l'article 29bis, paragraphe 5, et il rejette le principe de toute contrepartie complémentaire. A ces considérations s'ajoute le fait que les futures ZPH du plan sectoriel logement sont des zones qui doivent promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources, autrement dit majoritairement des immeubles à plusieurs unités d'habitation où il n'est pas souhaitable d'augmenter encore la densité de logements.

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 concernant l'article 2

L'article 2 portant sur les définitions a été entièrement reformulé et cinq nouvelles définitions ont été introduites.

Un amendement gouvernemental a ainsi déplacé la définition du « logement abordable » figurant auparavant à l'article 10 du projet de loi tout en modifiant quelque peu cette définition, qui se lit désormais comme suit : « *tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi.* »

Comme le SYVICOL l'avait déjà souligné dans son avis précité du 21 septembre 2020, le logement abordable est défini par renvoi à la notion de « logement à coût modéré » qui ne fait l'objet d'aucune définition légale même si elle est employée à plusieurs reprises par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (articles 1^{er}, 15 et 22). Cette notion de « logement à coût modéré » est encore utilisée à l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi qu'à l'article 11 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, où elle est définie par rapport à ses bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Pour le SYVICOL, le critère du bénéficiaire final – acquéreur ou locataire – est d'ailleurs pertinent et devrait également figurer dans la définition. Afin de ne pas mélanger les concepts de « logement abordable » et de « logement à coût modéré », le SYVICOL suggère d'omettre la référence au « logement à coût modéré » et d'ajouter les bénéficiaires du logement à cette définition. Elle serait alors la suivante : « *tout logement ayant bénéficié d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi et qui est destiné à des personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.* »

La Commission du Logement a ensuite ajouté quatre nouvelles définitions à savoir le « logement durable », le « potentiel foncier », le « potentiel résidentiel existant », et la « qualité résidentielle », termes qui sont employés aux articles 1^{er} et 5 du projet de loi.

Le logement qualifié de « durable » serait ainsi celui dont la durabilité est attestée par un certificat conformément à l'article 14octies de la loi précitée du 25 février 1979 et répondant aux critères prévus par le règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 relatif à la certification de la durabilité des logements. Le SYVICOL se demande si cela signifie que chaque commune propriétaire d'un logement abordable devra faire établir un certificat de la durabilité et dans quel but, s'il s'agit principalement de louer ces logements à des personnes répondant aux conditions d'octroi d'une prime de construction ou d'acquisition.

En ce qui concerne les définitions du « potentiel résidentiel existant » ainsi que de la « qualité résidentielle », le SYVICOL est d'avis que ces deux notions restent empreintes de subjectivité. C'est notamment le cas de la sous-occupation d'un logement, qui est difficile à évaluer. A partir de quand peut-on dire d'un logement qu'il est sous-occupé ? Quels sont les critères objectifs permettant de déterminer quels sont les logements inoccupés dans une commune ?

De la même manière, la question des « terrains construits n'épuisant pas le potentiel constructible conformément au plan d'aménagement général et au plan d'aménagement particulier les concernant » pourrait être sujette à controverse. En effet, le principe de la mutabilité des plans d'aménagement général entraîne le fait que le potentiel constructible a pu évoluer et notamment être augmenté en vue d'une densification depuis la construction du bâtiment.

En ce qui concerne le degré d'utilisation du sol – coefficient d'utilisation du sol (CUS), coefficient d'occupation du sol (COS), coefficient de scellement du sol (CSS) et densité de logement (DL) – les communes doivent impérativement fixer des valeurs maxima, mais elles sont libres de compléter le CUS et la DL de valeurs minimales DL, conformément aux articles 24 à 26 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. S'il peut être utile de déterminer des valeurs minimales dans les PAP « nouveau quartier », où la fixation d'un CUS minimal peut garantir une certaine utilisation rationnelle du sol, ceci est beaucoup plus compliqué à mettre en œuvre dans des zones déjà urbanisées, où la fixation de valeurs minimales risque d'hypothéquer les projets de transformation ou de rénovation. C'est d'ailleurs ce raisonnement qui avait conduit les auteurs du règlement précité à limiter cette disposition aux seuls PAP « nouveau quartier », afin de conserver un maximum de flexibilité dans les PAP « quartiers existants » tenant compte de la configuration des lieux.

Dans la même logique, il faut également tenir compte en ce qui concerne les logements abordables subventionnés, des critères de surface utile d'habitation imposés par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour que le projet soit éligible à une subvention.

La dernière définition est celle de la « qualité résidentielle » qui, selon ses auteurs, recouvre deux aspects. D'une part, il s'agit de la qualité résidentielle des logements, qui serait déterminée par les critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements résultant de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et par voie de conséquence du règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation. Or, le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il s'agit de critères *a minima*, bien loin des standards de qualité prônés par le récent « Planungshandbuch – guide pour une meilleure qualité urbaine ».

La qualité résidentielle recouvre d'autre part la qualité résidentielle de l'habitat, que les auteurs décrivent comme « *un environnement attractif au niveau des dimensions environnementale et écologique, sociale et culturelle ainsi qu'infrastructurale* ». Or, et le SYVICOL l'avait déjà indiqué dans son avis précédent, cette dimension de la qualité résidentielle est essentiellement subjective, dans la mesure où elle fait appel à la perception et à l'appréciation par l'individu de son environnement.

La concrétisation des objectifs du Pacte logement 2.0, tels que nouvellement définis à l'article 2 du projet de loi, dépendra largement du contenu du futur programme d'action local logement qui doit les mettre en œuvre, au sujet duquel le SYVICOL n'est malheureusement pas en mesure de se prononcer.

Amendements 2, 3 et 4 concernant l'article 3

Le SYVICOL salue les précisions apportées par les amendements parlementaires à l'article 3, qui concerne la convention initiale. Toutefois, en ce qui concerne le « soutien technique et administratif » du conseiller logement, qui a remplacé l'« appui », le SYVICOL est d'avis que le rôle et les tâches du conseiller logement ne sont toujours pas clairement définies, et cette remarque vaut également à l'endroit de l'article 6, paragraphe 3 pour ce qui est de la mission d'assistance du conseiller logement dans le cadre de la convention de mise en œuvre.

Le SYVICOL regrette qu'un modèle de convention initiale et de convention de mise en œuvre ainsi qu'une annexe définissant avec précision la mission du conseiller logement dans le cadre des conventions n'aient pas été joints au dossier législatif, comme c'est le cas par exemple dans le cadre du Pacte climat ou du Pacte nature où les contrats-types avec leurs annexes ont été déposés ensemble avec le projet de loi. De cette manière, il est aisé d'évaluer l'envergure des tâches à exécuter par le conseiller, ce qui facilite aussi le choix pour la commune d'opter pour un conseiller logement interne ou externe.

D'ailleurs, il est important non seulement pour les autorités communales, mais aussi pour le conseiller logement de connaître l'étendue de ses obligations vis-à-vis de la commune.

Amendement 5, 6 et 7 concernant l'article 4

L'amendement 5 modifie le deuxième alinéa de l'article 4, paragraphe 1^{er}, relatif à la convention de mise en œuvre qui se lit désormais comme suit : « *La Convention de mise en œuvre donne droit à des participations financières de l'Etat aux prestations du Conseiller logement et aux projets mettant en œuvre le Programme d'action local logement. La commune s'engage à mettre en œuvre son Programme d'action local logement.* »

Comme mentionné précédemment à l'article 3, le SYVICOL demande une mise à disposition rapide du modèle-type de convention de mise en œuvre qui devra indiquer avec précision à la fois les obligations de la commune mais aussi celles de l'Etat.

Par ailleurs, le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ses remarques en ce qui concerne la possible résiliation anticipée de la convention par l'une des parties en cas de faute grave. Si la Commission a introduit un amendement 7 à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, qui fait désormais référence à la faute grave « *commise par l'une des parties dans le cadre de l'exécution de la convention* », l'alinéa 2 de cet article subsiste. Or, c'est bien cet alinéa qui pose un problème, dans la mesure où il n'est question que d'une « faute grave dans le chef de la commune ». Le SYVICOL avait souligné le fait qu'il n'existe pas de définition de la faute grave, et que l'imputation d'une faute à la commune est plus que discutable si celle-ci est le fait du conseiller logement.

En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que cette question relève des modalités à prévoir dans la convention de mise en œuvre. Ainsi, les sanctions en cas de non-respect de la convention peuvent être directement prévues par celle-ci, sans avoir à figurer dans la loi. Comme pour tout contrat, si une partie ne remplit pas ses obligations, l'autre pourra y mettre fin unilatéralement avec effet immédiat. Or, si la convention est résiliée, une commune ne pourra de toute façon plus introduire une demande de financement d'un projet s'inscrivant dans le cadre de l'article 8, de sorte qu'elle perdra *de facto* le bénéfice de la dotation financière prévue à l'article 7. En revanche, le texte reste muet quant à la participation financière aux prestations du conseiller logement sur base de l'article 6, paragraphe 5. Le SYVICOL est d'avis que la commune a droit au remboursement des heures effectivement prestées par le conseiller logement jusqu'au jour de la résiliation de la convention sur base d'un décompte présenté conformément à l'article 6, paragraphe 5. Toutes ces précisions pourraient être apportées dans le cadre de la convention, qui devra indiquer la forme de cette résiliation anticipée – lettre recommandée avec accusé de réception précisant les motifs de la résiliation – précédée le cas échéant d'une mise en demeure, et ses effets.

Le SYVICOL insiste partant sur la suppression de l'alinéa 2 de l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi, et propose de remplacer l'alinéa 1^{er} par une formulation plus neutre : « *La Convention de mise en œuvre vient à terme de plein droit au plus tard le 31 décembre 2032. La Convention peut être résiliée de manière anticipée d'un commun accord des parties ou unilatéralement en cas de non-respect par une des parties de ses obligations découlant de la Convention.* »

Amendements 8, 9 et 10 concernant l'article 5

Le SYVICOL salue l'amendement parlementaire portant sur l'article 5 paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui vient préciser le délai pour l'élaboration du programme d'action local logement, qui est de douze mois, c'est-à-dire la durée de la convention initiale. Si le programme n'a pas pu être élaboré dans ce délai, la convention peut être prorogée par la signature d'un avenant pour une nouvelle durée de douze mois maximum.

Le SYVICOL demande à voir préciser dans le texte du projet de loi que dans l'hypothèse d'une prorogation, la commune aura droit à la participation financière aux prestations du conseiller logement telle que prévue à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 1^{er}. Cette précision a pour but d'éviter toute contestation ultérieure quant à la prise en charge des prestations du conseiller logement.

Ensuite, le texte mentionne « *le délai pour l'élaboration du PAL* » ainsi que « *lorsque le PAL n'a pas pu être élaboré dans le délai pré-*

cité ». Or, conformément à l'article 4 du projet de loi, la convention de mise en œuvre ne peut être signée qu'une fois que le PAL a été adopté (c'est nous qui soulignons) par le conseil communal, qui doit ainsi valider les engagements pris par la commune dans le cadre du PAL. Afin d'éviter un vide juridique, par exemple au cas où le PAL est prêt mais qu'il est rejeté par le conseil communal ou que son adoption est retardée au-delà de la durée de douze mois, le SYVICOL préconise de remplacer « *élaboration* » par « *adoption* ».

L'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, se lirait dès lors comme suit : « *Le délai pour l'adoption du Programme d'action local logement est de douze mois. Lorsque le Programme d'action local logement n'a pas pu être adopté dans le délai précité (...)* ».

L'amendement 9 portant sur le paragraphe 2 de l'article 5 n'appelle pas d'observation particulière.

En revanche, l'amendement 10 qui complète le paragraphe 3 de l'article 5 relatif à la collaboration intercommunale dans le cadre du PAL mérite quelques commentaires. Dans son avis précité du 21 septembre 2020, le SYVICOL s'était déjà interrogé sur les modalités de cette collaboration, notamment du point de vue financier, et s'était posé les questions suivantes :

- Chaque commune devra t-elle signer une convention initiale, respectivement une convention de mise en œuvre ?
- Si les communes participantes se partagent un conseiller logement (externe ou interne), comment est-ce que le contingent de 240 heures sera distribué ?
- Est-ce que chaque commune devra établir son propre PAL ou les communes pourront-elles établir un seul PAL commun ?
- Qu'en est-il alors de blocage du PAL par l'une ou l'autre commune dans le cadre du vote ?

Il se réjouit de constater qu'il a été partiellement rejoint dans ses préoccupations par le Conseil d'Etat, ce qui a amené la Commission parlementaire à ajouter une précision à cet article selon laquelle « *Dans ce cas, chaque commune doit signer sa propre Convention initiale et sa propre Convention de mise en œuvre* ». Si cet ajout répond à la première question soulevée, il laisse néanmoins les autres ouvertes.

Le SYVICOL est cependant d'avis que les heures payées par l'Etat pour les prestations des conseillers logement se cumulent entre elles, chaque commune ayant signé une convention initiale et une convention de mise en œuvre choisissant son propre conseiller logement, quitte à ce que plusieurs communes puissent choisir le même, ce qui lui ouvre droit à la participation financière aux frais du conseiller telle que prévue à l'article 6, paragraphe 5. Cette façon de voir est totalement justifiée alors qu'un état des lieux doit pratiquement être établi pour chaque commune prise individuellement, et que tous les projets ne seront pas forcément mis en œuvre par toutes les communes. Il propose dès lors d'ajouter au paragraphe 2, alinéa 3 de l'article 5 une précision selon laquelle « *Dans le cadre d'une coopération intercommunale, le temps maximal accordé est la somme du temps accordé à chaque commune de façon individuelle.* »

De plus, le SYVICOL serait favorable au déblocage d'un contingent d'heures supplémentaires en cas de collaboration intercommunale, sur base des heures supplémentaires prestées par le ou les conseillers logements pour la réalisation de projets intercommunaux, comme il l'a déjà indiqué dans son précédent avis¹.

Amendements 11 et 12 concernant l'article 6

L'amendement 11 introduit un nouveau paragraphe 1^{er} à l'article 6, qui précise désormais les qualifications requises pour exercer l'activité de conseiller logement, à savoir :

- Une formation universitaire d'au moins trois années accomplies et
- Une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le domaine de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'architecture

² Le SYVICOL avait également plaidé pour l'introduction, en sus du contingent de base de 380 heures, d'une part variable en fonction du nombre de projets qui sont mis en œuvre par la commune avec le soutien du conseiller logement.

Le SYVICOL comprend le texte en ce sens que la formation universitaire peut avoir été accomplie dans n'importe quel domaine, pourvu que la personne dispose d'une expérience professionnelle de trois années dans un des domaines cités à savoir l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou l'architecture. Il est partant favorable au texte tel que proposé.

Cependant, le SYVICOL constate que cet article ne précise toujours pas qu'il peut s'agir d'un conseiller logement interne ou externe, cette précision ne figurant qu'au commentaire de l'article. Le projet de loi ne mentionne d'ailleurs nulle part le mot « interne », contrairement à « externe ». Il insiste encore une fois pour que l'article 6 soit modifié en ce sens et il réitère sa proposition de texte telle que formulée dans son avis du 21 septembre 2020 précité : « *Chaque commune signataire du Pacte logement doit se doter d'un conseiller logement qui est une personne externe ou interne à l'administration communale désignée à ces fonctions* ».

Amendement 13 concernant l'article 7

Le SYVICOL se félicite de la modification apportée à l'article 7 du projet de loi en ce qui concerne le calcul de la dotation forfaitaire unique de 25.-EUR par personne physique ayant établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune, sur base du registre national des personnes physiques.

En revanche, il regrette que ses réflexions en ce qui concerne les autres dotations financières, à savoir la dotation en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et couverts par une convention d'aides à la construction d'ensembles (article 7, paragraphe 3 et 4), et la dotation de 2.500.-EUR pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale (article 7, paragraphe 5) prises ensembles avec celles relatives à l'article 8 n'aient pas fait l'objet d'une analyse plus approfondie de la part des auteurs du projet de loi.

Tout en maintenant l'ensemble de ses considérations à ce sujet figurant dans son avis précité du 21 septembre 2020, il souhaite attirer l'attention sur un développement récent en ce qui concerne la subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

En effet, le ministère a mis en ligne un cahier des charges pour le développement de logements subventionnés dont les recommandations urbanistiques, architecturales et d'efficacité économique et les montants éligibles à la participation financière étatique seront appliquées à partir du 1^{er} juillet 2021. Sans vouloir rentrer dans le détail de ces prétentions – nous y reviendrons également à l'analyse de l'article 10 – il faut remarquer que les conditions pour bénéficier d'une telle subvention dans le cadre de la réalisation de projets de logements subventionnés tels que prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement seront dans un avenir proche beaucoup plus strictes que celles applicables actuellement, qui se limitent à des critères de surface utile d'habitation et à la condition d'être inscrit au programme de construction d'ensembles de logement subventionnés³. Or, le fait que le logement créé par la commune soit un logement subventionné est une condition sine qua non pour pouvoir bénéficier de la dotation financière prévue à l'article 7, paragraphes 3 et 4. Ce faisant, le ministère impose un tour de vis supplémentaire qui risque de décourager les communes de s'investir dans le Pacte logement 2.0.

Autrement dit, si une commune crée du logement social, mais que le projet n'est pas couvert par une convention d'aide à la construction d'ensembles, aucune dotation ne viendra alimenter son enveloppe financière pour investir dans les autres champs d'action définis au projet de loi, alors même qu'elle aura agi dans l'intérêt de l'objectif posé par l'article 1^{er} du projet de loi, à savoir augmenter l'offre de logements abordables. Le SYVICOL se pose d'ailleurs la question si cette disposition est compatible avec l'article 8, paragraphe 3 du projet de loi qui prévoit que « *les dépenses directement liées aux projets rentrant dans le cadre du Pacte logement peuvent bénéficier de participations financières à ce titre pour autant que ces dépenses ne sont pas couvertes par d'autres participations financières publiques et sans déroger aux conditions aux-*

quelles sont soumises ces participations financières ». Or, le projet de loi lui-même produit comme résultat un double financement étatique, puisque la dotation financière accordée se cumule aux aides à la pierre.

Le SYVICOL est d'avis que le seul critère pour pouvoir bénéficier de cette dotation de 19.000.-EUR par logement, devrait être celui de le mettre à disposition de personnes répondant aux conditions d'octroi des primes de construction et d'acquisition prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (location ou vente).

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie à son précédent avis.

Amendement 2 (gouvernemental) concernant l'article 10

Point 1^{er} (article 29bis)

Paragraphe 1^{er}

La modification du paragraphe 1^{er} est à lire parallèlement à celle de l'article 2 du projet de loi, qui définit ce qu'est le logement abordable au sens du projet de loi relative au Pacte logement 2.0.

Le nouveau paragraphe prévoit désormais que « *le présent article s'applique à tout logement abordable (...) dont un promoteur public (...) assure l'attribution aux locataires ou aux acquéreurs* ». Si le SYVICOL comprend l'intention des auteurs d'assurer que le dispositif introduit par l'article 29bis s'applique à la main publique, la rédaction de ce paragraphe est ambiguë alors que l'on pourrait comprendre que l'article 29bis ne s'applique qu'aux logements abordables – c'est-à-dire tout logement (à coût modéré) bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles – cédés à la main publique.

L'article 29bis doit pourtant s'appliquer à tout PAP « *nouveau quartier* », que l'initiative d'élaborer le PAP émane de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ou de toute autre personne justifiant d'un titre l'habitant à cet effet, conformément à l'article 28 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Etant donné que la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée fixe d'ores et déjà les conditions d'élaboration et de contenu du PAP, le SYVICOL demande à voir supprimer ce paragraphe qui prête à confusion.

Paragraphe 2

L'alinéa 3 du paragraphe 2 relatif aux seuils de déclenchement de la cession des logements a subi plusieurs modifications. Le SYVICOL se félicite que l'amendement apporte des précisions par rapport aux fonds reclassés pour lesquels s'appliqueront les taux de réservation définis à cet alinéa. Il salue également le fait que l'alinéa 3 ne s'applique qu'aux modifications du PAG dont la procédure est entamée six mois après la date de publication de la présente loi, ce qui rejoint sa demande. Même si 90% des communes ont déjà adopté leur nouveau PAG ou sont en cours de procédure, ce délai supplémentaire devrait ainsi garantir que toutes les communes aient procédé, sinon à l'adoption de leur PAG « *mouture 2011* », du moins au premier vote à cette date.

En revanche, il s'étonne du fait que l'amendement gouvernemental modifie les taux prévus à l'alinéa 3 – de 30 à 20% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités et de 20 à 15% si le PAP NQ prévoit un nombre de logements entre 10 et 25 unités – ce que ses auteurs n'ont pas commenté. Le SYVICOL s'interroge sur les raisons de cette volteface du gouvernement, qui est d'autant plus surprenante qu'un nouvel alinéa 2 introduit au paragraphe 5 de l'article 29bis instaure par ailleurs une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables.

La situation peut être résumée comme suit :

- Actuellement : PAP NQ > 25 unités, 10% de la SCB

- A partir de l'entrée en vigueur de la future loi :
PAP NQ 10 à 25 unités : 10% de la SCB
PAP NQ > 25 unités : 15% de la SCB

- Si le PAP NQ exécute une Z-HAB ou Z-MIX à la suite d'une modification du PAG dont la procédure a été entamée six mois après la publication de la future loi :
PAP NQ 5 à 9 unités : 10% de la SCB
PAP NQ 10 à 25 unités : 15% de la SCB
(contre 20% précédemment)
PAP NQ > 25 unités : 20% de la SCB
(contre 30% précédemment)

- Situation particulière d'un PAP NQ exécutant une Zone Prioritaire d'Habitation (ZPH) du plan directeur sectoriel « logement » :
PAP NQ > 25 unités : 30% de la SCB

Dans l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3, les auteurs expliquaient que la fixation de taux de réservation de logements abordables supérieurs dans le cas d'un PAP NQ couvrant des fonds reclassés d'une zone non prioritairement dédiée à l'habitation en une zone d'habitation ou mixte par une modification future du PAG se justifiait par le fait qu'« *un tel reclassement entraîne une augmentation substantielle de la valeur pécuniaire des fonds concernés justifiant de la sorte une augmentation de l'envergure de la servitude urbanistique en cause* »⁴. Ils ajoutaient par ailleurs « *en ce qui concerne la protection du droit de propriété, les auteurs donnent à considérer que la question d'une équivalence à une expropriation ne se posera pas dans ce cas de figure, étant donné que globalement une augmentation certaine en valeur pécuniaire ne fait qu'induire en l'occurrence une servitude proportionnée et adéquate en vue de la satisfaction de l'intérêt général en matière d'aménagement communal, ceci n'est pas équivalent à une expropriation comme les propriétaires concernés ne seront pas lésés de manière excessive* ».

Dès lors, l'argumentation développée par les auteurs de l'amendement, qui se retrouve partiellement au commentaire du nouvel alinéa 2 du paragraphe 5, ne saurait être plus paradoxale puisqu'il s'agirait de garantir à l'initiateur d'un PAP « *que ses droits ayant trait à la propriété privée soient sauvegardés à l'occasion de la cession prévue par l'article 29bis amendé* ».

Pourtant, la réservation d'une quotité de surface dans un PAP en vue de la réalisation de logements à coût modéré existe depuis plus de treize ans dans notre législation - loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes - et a même été modifiée à deux reprises (2011, 2017) sans donner lieu à opposition. De la même manière, l'article 11, point 9, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui prévoit dans le cadre de la mise en œuvre d'une zone prioritaire d'habitation la réservation d'un taux de 30% de logements à coût modéré n'a pas fait l'objet d'une quelconque opposition formelle, y compris lorsque le taux de 15% initialement prévu par le projet de loi a été augmenté à 30% en cours de procédure législative. Cette réservation fait l'objet d'une compensation financière en faveur de l'initiateur du PAP, dont les modalités sont arrêtées dans une convention. Pour autant qu'un propriétaire ou un promoteur s'estimerait injustement lésé par cette disposition, il pourrait le cas échéant toujours faire valoir ses droits devant le juge judiciaire.

Par cette disposition, l'Etat a donné prioritairement aux communes et accessoirement à lui-même et aux autres promoteurs publics, un objectif ambitieux de développer de façon significative un parc locatif immobilier public de nature à répondre au déficit en termes de logements abordables dont souffre le Grand-Duché. Si le SYVICOL s'était posé des questions par rapport à la gestion future de ce parc par les communes, il avait néanmoins souscrit au principe posé par l'article 29bis, alinéa 2, paragraphe 3.

Il était encore d'avis qu'une plus grande souplesse serait nécessaire en ce qui concerne le droit de cession afin de permettre à une commune d'exercer partiellement son droit de cession sur les logements réservés. Le SYVICOL déplore que cette option n'ait pas été retenue, au profit d'un abaissement des taux de résér-

vation à la réalisation de logements abordables de 5% respectivement de 10% ce qui, aux yeux du SYVICOL, compromet le but recherché par le projet de loi.

Finalement, l'amendement introduit un nouvel alinéa 4, selon lequel « *le plan d'aménagement général donne des renseignements sur les fonds visés par les alinéas 3 et 4, dont le contenu sera défini dans un règlement grand-ducal* ».

Le SYVICOL observe que le renvoi à l'alinéa 4 est erroné, puisque cette disposition constitue précisément l'alinéa 4. Il se demande néanmoins si les auteurs n'ont pas entendu viser les paragraphes 3 et 4 de l'article 29bis, alors que le renvoi à l'alinéa 3 fait peu de sens.

Il comprend la disposition en ce qu'il s'agit d'indiquer dans le PAG, uniquement pour les fonds reclassés d'une autre zone qu'une zone d'habitation ou mixte en une zone d'habitation ou mixte par une modification du PAG dont la procédure est lancée six mois après l'entrée en vigueur de la future loi, certains renseignements sur les fonds précisés par règlement grand-ducal, « *pour des raisons de sécurité juridique et de transparence pour l'administré* ». Or, le texte de loi, en l'occurrence l'article 29bis, paragraphe 2, se suffit à lui-même en ce qu'il est désormais très clair par rapport à la quote-part à céder par le propriétaire ou le promoteur pour le logement abordable. Les détails seront précisés au niveau du PAP, qui est l'instrument qui exécute le PAG, et ce conformément aux paragraphes 3 et 4. Le cas échéant, toute personne intéressée peut se renseigner auprès de la commune pour connaître la situation exacte du terrain et savoir s'il tombe dans le champ d'application des alinéa 1^{er} et 2, ou de l'alinéa 3 de la loi, respectivement dans une zone superposée par une ZPH.

Paragraphe 3

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 a été amendé et précise désormais que le PAP doit renseigner pour chaque lot ou parcelle le nombre de logements abordables ainsi que la surface construite brute à réserver aux logements abordables. Cet ajout est le bienvenu, mais le SYVICOL est d'avis qu'il aurait fallu préciser qu'il s'agit de valeurs minimales pour renforcer la transparence et la sécurité juridique. Il propose de libeller cette phrase comme suit : « *les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » définissent pour chaque lot ou parcelle le nombre minimum de logements abordables ainsi que la surface construite brute minimale à réserver aux logements abordables* ».

Le SYVICOL se félicite par ailleurs de la suppression du deuxième alinéa de cet article, de manière à permettre une affectation autre que le logement et donc une plus grande mixité des fonctions.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 a été entièrement réécrit pour correspondre à la nouvelle orientation du texte à savoir que l'Etat ne pourra plus renoncer à son droit de cession. Auparavant, les fonds réservés ou les logements abordables réalisés pouvaient alors être cédés – éventuellement via un bail emphytéotique – loués ou mis à disposition à des personnes éligibles aux aides individuelles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des promoteurs publics. De cette manière, il était tout de même garanti que ces logements mis sur le marché le soient à coût modéré, quitte à ce que les logements se retrouvent sur le marché immobilier à court ou moyen terme.

Désormais, les fonds réservés au logement abordable ou les logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante sont cédés à la commune, qui peut cependant décider d'y renoncer (article 29bis, paragraphe 7). Dans ce cas, les logements sont alors cédés à l'Etat, qui peut se faire substituer par un promoteur public autre que la commune.

Si la commune accepte la cession, deux options s'offrent à elle : soit, elle décide de construire elle-même sur les fonds cédés – ce

⁴ Page 5 du projet de loi, paragraphe 1er

⁵ Page 19 du projet de loi, paragraphe 1er – dans une note de bas de page, il est indiqué que « Le Législateur ambitionne ici d'établir un régime de compensation, comparable, quant à son esprit à celui adopté en Confédération helvétique p.ex. et permettant de tenir compte équitablement des avantages financiers qui résultent de mesures d'aménagement favorables pour l'administré (cf. à cet égard la loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979) ». Or, le projet de loi n°7139 dit « Baulandvertrag » a renoncé à l'introduction d'une taxe sur la création de la valeur ajoutée (« Wertschöpfungssteuer »)

³ Voir l'ensemble des conditions : http://pacte-logement.lu/IMG/pdf/tableau_aides_construction_ensembles_2016.pdf

qui semble *a priori* possible dans le cas de maisons unifamiliales mais beaucoup moins évident dans l'hypothèse d'un ensemble résidentiel, où la mixité sociale veut que les logements abordables soient répartis à l'intérieur et entre les bâtiments – soit, elle préfère charger le promoteur de la construction de l'ensemble du projet, auquel cas elle opte pour la cession des logements abordables avec leur quote-part de fonds correspondante, qu'elle sera tenue de payer au prix de réalisation. Ce choix est important, dans la mesure où il influe également sur le résultat financier de l'opération pour le promoteur (nous aurons l'occasion d'y revenir), et il devra être fait le plus tôt possible par la commune, éventuellement déjà au niveau du PAP – puisqu'il conditionne également le montant des subventions que la commune pourra percevoir de l'Etat en application des aides à la pierre.

Ce nouveau dispositif se décline aux nouveaux paragraphes 5 et 6.

Paragraphe 5

Si le nouvel alinéa 1^{er} ne donne pas lieu à observation de la part du SYVICOL, il n'en va pas de même du nouvel alinéa 2.

Cet article créé une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables et est rédigé comme suit : « *En contrepartie à la prédite cession de fonds, le degré d'utilisation du sol destiné exclusivement à du logement à respecter par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », qui est défini dans le plan d'aménagement général, est augmenté de 10 pour cent. Le plan d'aménagement général ne doit pas être modifié conformément aux articles 10 à 18 pour tenir compte de cette augmentation.* »

Le SYVICOL s'oppose vigoureusement à cette disposition, pour les mêmes raisons qu'il s'était opposé à l'ancien paragraphe 8.

En effet, cette disposition remet en cause le lien hiérarchique supérieur du PAG sur le PAP établi par la loi (articles 25 et 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée) et va donc à l'encontre du principe de la hiérarchie des normes. Cette constatation ne saurait être éternisée par l'argument avancé par les auteurs de l'amendement qui renvoient à l'article 108bis de la loi précitée du 19 juillet 2004, lequel constitue une disposition transitoire dans l'attente de la refonte par les communes de leurs PAG fondés sur la loi du 12 juin 1937. Les anciens PAG ne permettaient en effet guère de répondre aux contraintes et spécificités de l'aménagement communal moderne et aux défis posés par l'urbanisme contemporain afin de réaliser des quartiers durables offrant un haut niveau de qualité de vie et un environnement attractif pour ses habitants. Ce raisonnement ne peut plus être appliqué de nos jours, alors que ces principes sont aujourd'hui traduits dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le SYVICOL donne également à considérer que cette approche est contraire aux articles 12 à 17 de la loi et à la procédure appelée à assurer depuis 1937 la collaboration et la participation du public au processus décisionnel et à garantir la prise en compte de ses observations à travers le mécanisme de l'aplanissement des difficultés au double échelon communal et étatique. Le fait que le degré d'utilisation du sol soit automatiquement augmenté de 10% sans aucune procédure supplémentaire remet en cause un principe fondamental de notre droit sur lequel le SYVICOL ne peut pas transiger.

Il s'y ajoute également le fait que les autorités communales, chargées d'analyser la conformité du PAP leur soumis avec le PAG⁶, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité et dès lors de refuser l'approbation du PAP. Dans le cas contraire, elles violeraient l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée qui prévoit explicitement que le collègue des bourgmestre et échevins est obligé de vérifier la conformité d'un projet de PAP avec le PAG. En cas d'approbation, cette décision serait alors susceptible d'un recours en annulation.

D'après ses auteurs, « *l'automatisme ainsi instauré en matière d'augmentation du potentiel constructible s'avère nécessaire pour garantir au cédant des fonds réservés au logement abordable qu'il*

puisse effectivement profiter de la contrepartie prévue par la présente disposition ». Autrement dit, une commune n'aurait aucun moyen de s'opposer au droit pour le promoteur d'augmenter automatiquement le degré d'utilisation du sol, ce qui porte incontestablement une atteinte à son autonomie.

Dès lors, et même si une telle possibilité était prévue par l'article 29bis, on aboutirait à une impasse en pratique. Qu'en est-il encore de la situation dans laquelle l'augmentation du potentiel constructible aura pour effet de violer les prescriptions du règlement sur les bâtisses de la commune, par exemple en ce qui concerne la hauteur des constructions ou des marges de recul ?

Au-delà de ces réflexions, c'est le principe même d'une telle contrepartie qui doit être remis en cause. Selon ses auteurs, il s'agit d'alléger la charge financière pesant sur la main publique tout en assurant que les droits de propriété privée de l'initiateur d'un PAP soient sauvegardés, par le biais d'un échange « équitable » monétaire et en nature.

En ce qui concerne l'impact financier qu'aurait représenté pour l'Etat l'acquisition de terrains sur base de l'article 29bis, il convient de se référer à la fiche financière du projet de loi et plus précisément au chapitre « Impact financier de l'acquisition de terrains sur base de l'article 29bis », où les auteurs estiment que « *l'impact financier pour les communes et pour l'Etat de l'obligation de cession de terrains correspondant au potentiel foncier abordé plus haut peut être approximativement chiffré, si l'on tient compte d'une incidence foncière de 200 € par m²/SCB estimée pour les terrains non viabilisés et destinés au développement de l'habitat qui ont été acquis par l'Etat au cours de l'année 2020. Partant, l'impact financier de l'acquisition de terrains sur 20 ans se situerait à environ 136 millions d'euros, c'est-à-dire à approximativement 6,8 millions d'euros par an.* », tout en précisant que « *les premières opportunités d'achat se présenteront enfin au plus tôt à partir de l'année 2023 pour ce qui de l'acquisition de terrains* ». Chacun pourra dès lors se faire sa propre idée de l'économie ainsi réalisée, par rapport au risque éventuel que les communes ou l'Etat renoncent à acquérir des logements abordables en raison d'une dégradation des finances publiques à la suite de la crise sanitaire.

Ensuite, les droits de propriété privée de l'initiateur d'un PAP ne sont pas menacés comme l'avance les auteurs de l'amendement puisque, comme c'est le cas aujourd'hui sur base de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, il est indemnisé financièrement pour la réservation de la surface construite brute en vue de la réalisation de logements à coût modéré. Un promoteur privé ne s'engage pas dans un projet de construction en-deçà d'une marge bénéficiaire de 25% calculée sur le prix de réalisation de l'ensemble du quartier. Il est dès lors permis de douter que l'augmentation de la densité de construction réduira l'incidence foncière par unité d'habitation. Or, le nouveau dispositif a pour effet que ses droits sont non seulement sauvegardés, mais qu'il bénéficie même d'un « upgrade ». En effet, la compensation est particulièrement avantageuse pour l'initiateur du projet qui, malgré l'éventuelle perte subie du fait de la cession – gratuite – des fonds au profit des communes et de l'Etat, s'y retrouve largement par la commercialisation d'au moins une unité de logement supplémentaire. D'autre part, en cas de cession du logement abordable réalisé, il perçoit de la part du cessionnaire le prix de réalisation, de telle sorte qu'il n'enregistre aucune perte financière nette.

Puisque ce mécanisme de compensation concerne tous les PAP visés par l'article 29bis, paragraphe 2, dont la procédure est entamée six mois après la publication de la présente loi, cette disposition créé donc une différence de traitement et une rupture d'égalité devant la loi, entre l'initiateur d'un PAP NQ supérieur à 25 unités avant l'entrée en vigueur de la loi, qui doit vendre ses droits contre une seule contrepartie financière, et celui qui entame la procédure d'adoption d'un PAP NQ de même taille après l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure.

Finalement, le SYVICOL constate que dans l'exemple donné au commentaire de l'amendement pour illustrer le mécanisme de la contrepartie à la cession, la quote-part à réserver au logement

abordable sur base de l'article 29bis, paragraphe 2, s'applique à l'ensemble de la surface habitable nette totale, donc augmentée des 10% conformément au paragraphe 5. Pourtant, il ne ressort nullement du texte que les unités de logement abordable supplémentaires qui seraient engendrées par le biais d'une modification du PAG par le PAP NQ sont à prendre en compte dans le calcul de la surface construite brute à céder conformément à l'article 29bis, paragraphe 2. L'argument selon lequel l'augmentation de la surface permettrait de créer davantage de logement abordable est donc, de l'analyse du SYVICOL, erroné. Si tel était néanmoins l'intention des auteurs, alors cette précision doit impérativement figurer dans le texte.

Pour toutes ces raisons, le SYVICOL ne peut marquer son accord avec la modification projetée au paragraphe 5, alinéa 2 et il demande principalement de la voir retirer du projet de loi. Les communes payeront donc une contrepartie financière au promoteur pour la cession des fonds réservés aux logements abordables.

Le SYVICOL demande en sus que dans ce cas, la valeur du terrain viabilisé à céder soit plafonnée. En effet, actuellement, la commune doit payer le prix demandé par le promoteur, ce qui est à prendre ou à laisser. La nouvelle loi devrait donner des garanties à la commune afin de renforcer sa position dans la négociation avec le promoteur, en imposant un plafond pour la valeur du terrain viabilisé à céder. Cette valeur ne doit pas excéder le prix de revient respectivement de la viabilisation du terrain et, en tout état de cause, elle ne peut pas être plus élevée que ce que le ministère du Logement subventionne dans le cadre des aides à la pierre.

A titre subsidiaire et seulement si le texte est modifié conformément à l'amendement gouvernemental, le SYVICOL demande qu'il soit expressément précisé que cette cession des fonds respectivement de la quote-part des fonds – dans le cas de la cession des logements abordables - s'opère gratuitement.

Il convient encore de prendre en considération une dimension supplémentaire à savoir le fait que les communes dépendent pour l'obtention des aides à la pierre, des conditions posées par l'Etat. Le SYVICOL se demande dans ce contexte quelle sera l'influence du prix de cession du terrain viabilisé et la nouvelle méthodologie qui sera appliquée pour déterminer le montant maximal éligible à la participation financière étatique (MME).

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 règle le sort de la cession des logements abordables et de leur quote-part de fonds correspondante dont les modalités et la valeur doivent être fixées dans une convention entre la commune et le propriétaire, qui contient les plans de réalisation desdits logements ainsi qu'un cahier des charges définissant leur niveau de finition et d'équipement. Si le SYVICOL salue le fait que les plans et le cahier des charges font désormais partie intégrante de la convention, il donne à considérer que la question de la valeur de la cession des logements abordables pose de sérieux problèmes aux communes. Comme le SYVICOL l'a déjà fait remarquer, la commune a tout intérêt à voir fixer dès le départ les modalités futures de la cession dans la convention, la cession proprement dite pouvant sortir ses effets une fois la construction achevée. En effet, elle ne peut prendre la décision d'accepter ou de renoncer à la cession des terrains ou des logements abordables en toute connaissance de cause que si les modalités de celle-ci sont connues, l'élément le plus important étant sans aucun doute le montant de l'indemnité de cession.

Le paragraphe 6 alinéa 25 prévoit que « *la valeur de la cession des logements abordables tient compte du prix de réalisation et la quote-part de fonds correspondante est cédée conformément au paragraphe 5, alinéa 2* ».

Au moment où la convention est signée, cette indemnité ne peut être que prévisionnelle, le coût effectif de la construction n'étant connu qu'une fois le logement achevé. Toutefois, de l'avis du SYVICOL, la commune devrait pouvoir imposer au promoteur un prix maximum par m² de surface construite brute et ne payer que le prix de réalisation effectif du logement, dans la limite précitée. Il demande donc à voir rétablir la disposition dans sa rédaction antérieure à savoir : « *la valeur de la cession des logements abordables est fixée d'après le prix de réalisation effectif (...)* ».

Le SYVICOL note dans ce contexte qu'actuellement, les communes sont obligées de payer le prix de vente demandé par le promoteur, pour qui « c'est à prendre ou à laisser ». Il constate que le ministère du Logement entend appliquer un montant maximal éligible à la participation financière étatique qui s'imposera aux communes, mais pas aux promoteurs. Les communes auront les mains liées : elles devront imposer ces conditions dans le cadre de la négociation de la convention avec le promoteur, si elles souhaitent faire appel à une subvention étatique dans le cadre des aides à la pierre. Du fait que le respect du cahier des charges est une condition d'obtention de l'aide financière dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, il sera quasi obligatoire pour les communes d'inclure un acteur supplémentaire, le ministère du logement, dès la phase préparatoire du PAP ce qui ne simplifiera pas leur tâche. A défaut, la commune prendra le risque de se voir refuser par la suite les subventions demandées. Le ministère du logement aura donc un rôle à jouer, tandis que la commune sera liée par les nouvelles règles et recommandations appliquées par le ministère, mais sans avoir les moyens juridiques d'imposer ces conditions et notamment un plafonnement du prix du m² de surface construite brute.

Pourquoi alors ne pas donner aux communes la possibilité d'imposer ces mêmes conditions financières dans la convention à signer avec le promoteur ? Ceci présenterait non seulement une transparence pour la commune, mais aussi pour le promoteur qui connaîtra à l'avance les conditions financières auxquelles le projet de PAP est soumis. Les communes devraient pouvoir appliquer un prix maximum au m² de surface construite brute. Le SYVICOL propose partant d'ajouter une disposition supplémentaire selon laquelle « *la convention peut prévoir un prix maximum du foncier sur base du montant maximal éligible à la participation financière étatique* ».

De même, le SYVICOL se demande dans quelle mesure la convention et plus particulièrement le cahier des charges établi entre le promoteur et la commune sur base de l'article 29bis, paragraphe 6, devra tenir compte des recommandations urbanistiques et architecturales reprises au cahier des charges pour le développement de logements subventionnés ?

Il s'agit d'un mélange de prescriptions et de recommandations qui ont tantôt une valeur incitative, tantôt s'appliqueront impérativement, sans aucune base légale. Les communes devront faire le tri et, ici aussi, imposer ces conditions dans les négociations avec le promoteur ce qui risque vraiment de poser des problèmes en pratique.

Paragraphe 8

Le SYVICOL salue la modification apportée au nouveau paragraphe 8 qui concerne le moratoire imposé sur les autorisations de construire, ce qui répond à ses préoccupations soulevées dans son avis précité. En effet, la nouvelle rédaction du texte permettra d'aliéner les logements non abordables et précommercialiser le projet.

Point 3^e (article 108quinquies)

Cet article concerne la date d'entrée en vigueur du futur article 29bis du projet de loi, notamment par rapport à l'actuel article 29, paragraphe 2, alinéa 4. Si les corrections apportées par l'amendement sont de nature à apaiser les craintes du SYVICOL par rapport à la sécurité juridique, il tient à faire remarquer que si la Commission du Logement renvoie dans ses développements à l'amendement gouvernemental, la version coordonnée du texte de la Commission contient une erreur en ce qui concerne l'alinéa 1^{er} qui reproduit tel quel l'alinéa 2.

Le SYVICOL renvoie au texte de l'amendement gouvernemental, qui lui est correct.

La disposition amendée se lit donc comme suit :

« *Art. 108quinquies*

Les dispositions de l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » non visés à l'alinéa 2.

Les dispositions de l'article 29bis ne s'appliquent qu'aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier », dont la procédure est entamée six mois après la publication de la présente loi, sur base de l'article 30, alinéa 1^{er} »

⁶ L'article 30 paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée dispose que « Le collègue des bourgmestre et échevins analyse la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général. Dans un délai de trente jours de la réception, le dossier complet est transmis pour avis à la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. » Il en va de même en cas de modification ponctuelle du PAG (article 30 bis).

Amendement 14 concernant l'article 11

Sans observation

Amendement 3 (gouvernemental) concernant l'article 12

L'article 12 amendé du projet de loi relatif à la modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b), de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire appelle plusieurs remarques.

Cet article contient un renvoi à l'article 108quinquies qui, en raison de l'inversion des deux alinéas opérée par l'amendement gouvernemental, est désormais erroné. Par conséquent, il y a lieu de modifier le texte et de renvoyer à l'article 108quinquies, alinéa 2, qui concerne l'article 29bis, paragraphe 2.

Ensuite, le SYVICOL constate que, même si la Commission du Logement renvoie à l'amendement gouvernemental, la version coordonnée de cet article est différente du libellé de l'amendement gouvernemental. De même, des modifications d'ordre légistique ont été apportées à cet article de sorte que le SYVICOL comprend que la Commission a introduit son propre amendement, bien qu'il n'ait pas été discuté.

Il commentera dès lors le texte coordonné de l'amendement qui est libellé comme suit :

« Dans ce cas, et sans préjudice de l'article 29bis, paragraphe 5 de la loi précitée du 19 juillet 2004, la cession des fonds réservés au logement abordable peut donner lieu à une contrepartie complé-

mentaire lorsque la part de la surface construite brute à réserver à la construction de logements abordables dépasse celles prévues à l'article 29bis, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 ».

Pour les mêmes raisons que celles développées à l'endroit de l'article 29bis, paragraphe 5, le SYVICOL s'oppose fermement à cette nouvelle disposition.

Il rejette le principe d'une contrepartie à la cession des fonds réservés aux logements abordables, autre que financière. Les futures ZPH du plan sectoriel logement sont des zones qui doivent promouvoir un urbanisme faiblement consommateur en surfaces au sol et en ressources, autrement dit majoritairement des immeubles à plusieurs unités d'habitation où il n'est pas souhaitable d'augmenter encore la densité de logements. La charge foncière est d'ailleurs bien moindre pour un immeuble que pour des maisons individuelles.

Il s'y ajoute qu'en pratique, il sera très compliqué d'opter pour une cession des fonds si l'on recherche le développement de logements à coût modéré dans un but d'atteindre une mixité sociale, dans la mesure où les logements abordables ne doivent en principe pas être regroupés dans le même immeuble. On se retrouvera donc très certainement dans la situation d'une cession des logements abordables, qui ne sera pas gratuite pour la commune ou l'Etat.

Amendements 15 et 16 concernant les articles 14 et 15

Sans observation

Projet de loi n°7655 portant création d'un pacte nature avec les communes et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et projet de règlement grand-ducal établissant le catalogue des mesures du pacte nature

Avis complémentaire du 31 mai 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises s'autosaisit sur le projet de règlement grand-ducal établissant le catalogue des mesures du pacte nature et son annexe, qui constitue le cœur du futur dispositif du Pacte nature. Ce catalogue de mesures avait été déposé initialement en tant qu'annexe du projet de loi n°7655 portant 1° création d'un pacte nature avec les communes et 2° modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement qui a été avisé par le SYVICOL en date du 9 novembre 2020. A la suite de l'avis du Conseil d'Etat, qui avait exigé sous peine d'opposition formelle que les éléments essentiels du catalogue des mesures soient intégrés dans la loi et que les éléments moins essentiels soient précisés dans un règlement grand-ducal, le gouvernement en conseil a adopté le présent projet de règlement grand-ducal en date du 23 avril 2021.

Etant donné que celui-ci constituera, s'il est adopté dans sa forme actuelle, le règlement d'exécution prévu à l'article 1^{er} du projet de loi n°7655, le SYVICOL estime nécessaire d'analyser également cette base légale d'autant plus que celle-ci a été amendée par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire de la Chambre des Députés dans sa séance du 31 mars 2021.

Remarques concernant l'article 1^{er} amendé du projet de loi n°7655

Alors que l'article 1^{er}, paragraphe 2, initial du projet de loi définissait les domaines dans lesquels des mesures de protection de la nature devront être mises en œuvre par les communes en cas d'adhésion au Pacte, la Commission parlementaire a ajouté un point 2° ainsi qu'un paragraphe 3 rédigés comme suit :

2° pour lesquelles les communes peuvent obtenir un maximum d'un, de trois ou de cinq points.

a) Les mesures avec un maximum d'un point concernent des décisions relatives à la politique communale en matière de protection de la nature et de l'eau.

b) Les mesures avec un maximum de trois points concernent des décisions relatives à la politique communale en matière de protection de la nature et de l'eau qui impliquent une mise en œuvre sur le terrain d'actions de protection ou conservation d'ordre général.

c) Les mesures avec un maximum de cinq points concernent une mise en œuvre sur le terrain d'actions de création, de restauration ou d'entretien de biotopes, habitats ou habitats d'espèces ayant un état de conservation non favorable, ainsi que la restauration d'écosystèmes dégradés et de leurs services écosystémiques.

(3) Un règlement grand-ducal établit le catalogue de mesures du pacte nature, le nombre maximal de points alloués par mesure et les modalités d'évaluation par mesure. Le nombre maximal de mesures est limité à 100 et la somme des points de toutes les mesures ne peut dépasser un total de 300 points.

Or, ce nouveau libellé assez rigide est difficilement compatible avec le contenu des mesures à mettre en œuvre prescrites par le catalogue, qui constitue un mélange de mesures concrètes exprimées en pourcentage ou en valeurs absolues – ayant toujours à leur base une décision de la commune - et de décisions prises par les autorités communales (planification, budget) qui impliquent une obligation de mise en œuvre par la commune. Au contraire, certaines mesures (par exemple 1.7 et 1.9) ne requièrent aucune intervention spécifique de sa part.



© Commune de Schifflange

Le SYVICOL s'étonne que le cadrage normatif opéré par l'article 1^{er} du projet de loi ne soit pas suffisant au regard des articles 99 et 103 de la Constitution alors même que la loi détermine les règles à la base du subventionnement qui sont identiques pour toutes les communes, à savoir atteindre un certain niveau de performance évalué sur base du catalogue de mesures et contrôlé par un auditeur « pacte nature », qui est sanctionné par une certification « Naturpakt Gemeng » octroyée à la commune. De ce point de vue, le Pacte nature ne se distingue ni par sa nature ni par son fonctionnement de son homologue le Pacte climat.

Ce qui est vrai pour l'un devrait, par analogie, l'être également pour l'autre. Il est d'ailleurs surprenant de remarquer que contrairement au catalogue de mesures du Pacte nature, qui indique avec précision la répartition et le nombre maximal des points pour chaque mesure, le nouveau catalogue de mesures du Pacte climat 2.0, annexé au projet de loi n°7653, ne contient, lui, aucune de ces indications – pire encore, la méthode de calcul des points ainsi que la pondération des mesures devraient figurer dans un guide de mise en œuvre et de l'aide à l'évaluation n'ayant aucune base légale et dont le contenu est susceptible d'être changé à tout moment! Le SYVICOL avait vertement critiqué cette approche dans son avis sur ledit projet loi, qui a pourtant été validée contrairement à celle plus transparente adoptée dans le projet de loi sous examen.

Compte-tenu de l'hétérogénéité des mesures inscrites dans le catalogue des mesures du pacte nature, il est déjà difficile d'associer un nombre maximal de points en fonction d'un type de mesures a), b) ou c). Et cela pourrait bien se révéler impossible pour ce qui de définir une clé de répartition des points en fonction d'un type particulier de mesures.

Le SYVICOL suggère partant d'abandonner cette approche et de s'inspirer de la rédaction de l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi n°7653 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, en ce qui concerne l'obligation à la charge de la commune de mettre en œuvre un programme d'action sanctionné par une certification « Naturpakt Gemeng », qui constitue un élément essentiel suffisamment circonscrit pour que la commune puisse se voir octroyer la subvention.

Remarques concernant l'annexe du règlement grand-ducal établissant le catalogue des mesures du pacte nature

Le SYVICOL avait déjà formulé des remarques par rapport au précédent catalogue de mesures constituant l'annexe IV des annexes au projet de loi. Il réitère ici sa remarque générale en ce qui concerne le manque de réalisme de certaines mesures, qui reste d'actualité.

Or, il s'avère que la nouvelle version du catalogue de mesures est encore plus exigeante, puisqu'une quinzaine de mesures ont été durcies, les points étant plus difficiles à obtenir (cases en rouge dans le tableau), respectivement le montant maximal des points a été diminué ou les critères d'attribution des points modifiés (cases en jaune dans le tableau). Ce durcissement consiste notamment en une hausse conséquente de la valeur absolue minimale (par exemple 2.8, 4.9, 5.1, etc) ou du pourcentage minimal (par exemple 2.13, 3.10, etc) à partir duquel une commune peut se voir attribuer un point. En revanche, seules trois mesures ont été assouplies (cases en vert dans le tableau).

Le SYVICOL déplore que dès avant son entrée en vigueur, le niveau de performance à atteindre par une commune soit relevé. Il craint que ce degré d'exigence ne génère une réticence parmi les communes à s'engager dans le nouveau Pacte nature, alors qu'il faudrait au contraire fixer des objectifs réalisables pour les motiver à participer. C'est sur cette logique que s'est construit le succès du Pacte climat, dont le niveau de performance a été graduellement augmenté au fur et à mesure des adaptations du catalogue de mesures, et le SYVICOL se désole que le pacte nature n'ait pas été calqué sur cette approche en douceur, qui garantirait sans aucun doute une adhésion plus importante de la part des communes.

La nouvelle version du catalogue contient encore davantage de mesures, puisqu'il totalise désormais 77 mesures, contre 70 précédemment, correspondant à un total de 233 points – contre 220 précédemment -. Pour pouvoir prétendre à une certification de base « Naturpakt Gemeng », une commune devrait donc atteindre un score minimum de 93 points.

En ce qui concerne les nouvelles mesures introduites (en vert dans le tableau), le SYVICOL se demande ce que recouvre « l'intégration d'au moins un plan d'action prioritaire » (mesures 2.19, 3.14, 4.13, 5.12). Les seuls plans visés par le projet de loi sont le plan national concernant la protection de la nature, le plan de gestion des districts hydrographiques, et la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique, auxquels doivent contribuer l'ensemble des mesures du Pacte nature. Si d'autres plans d'action

sont visés, il faut identifier avec précision lesquels et dans quelle mesure ces derniers doivent être « intégrés » dans la planification pluriannuelle de la commune.

Enfin, le SYVICOL a identifié certaines incohérences dans la quantification de certaines mesures pour le détail desquelles il est renvoyé au tableau ci-dessous.

Annexe Catalogue de mesures du pacte nature

	Mesure	Répartition des points	Nombre maximal de points
1	Etablissement et mise en œuvre d'une stratégie générale		34
1.1	La commune dispose d'une stratégie pluriannuelle concernant la protection de la nature et de l'eau, la végétalisation des localités et l'adaptation au changement climatique qui a été adoptée par le conseil communal. (oui / non)	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
1.2	Dépenses allouées aux mesures de protection de la nature et de l'eau par rapport au décompte annuel de la commune (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 0,5 % et 5 points correspondent à ≥ 2,5 %	5
1.3	Dépenses allouées à des baux à long terme ou à l'acquisition de terrains à des fins de protection de la nature et de l'eau par rapport au décompte annuel de la commune (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 0,05 % et 5 points correspondent à ≥ 0,25 %	5
1.4	La commune est membre d'un syndicat de communes ayant pour objet la protection de la nature ou d'un parc naturel avec une station biologique (oui / non).	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
1.5	La commune dispose d'un service écologique ou emploie un(e) conseiller(ère) écologique en tant que point focal pour les questions sur la protection de la nature et de l'eau. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
1.6	La commune participe à un comité de pilotage Natura 2000. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
1.7	Pourcentage du territoire communal recouvert de zones Natura 2000 (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 10 % et 3 points correspondent à ≥ 30 %	3
1.8	Superficie des propriétés de la commune situées dans des zones Natura 2000 (en unités: 1 ha milieu ouvert = 5 unités, 1 ha forêt = 1 unité)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 60 unités et 5 points correspondent à ≥ 300 unités	5
1.9	Pourcentage du territoire communal recouvert de zones protégées d'intérêt national déclarées (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 0,7 % et 3 points correspondent à ≥ 2 %	3
1.10	Superficie des propriétés de la commune situées dans des zones protégées d'intérêt national déclarées (en unités: 1 ha milieu ouvert = 5 unités, 1 ha forêt = 1 unité)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 20 unités et 5 points correspondent à ≥ 100 unités	5
2	Milieu urbain		47
2.1	Pourcentage de la superficie des propriétés de la commune en milieu urbain recouverte de biotopes protégés, conformément à la cartographie des biotopes (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 2 % et 5 points correspondent à ≥ 10 %	5

Commentaire
+ 2 points

Commentaire
Si fonction linéaire, alors
≥ 0,7 % = 1 point
≥ 1,4 % = 2 points
≥ 2,1 % = 3 points

Commentaire
+ 2 points

2.2	Dans le cadre du PAG, la commune désigne systématiquement des surfaces comprenant des biotopes protégés situées en milieu urbain par des « servitudes d'urbanisation - biotopes » dans le but de sauvegarder les biotopes à haute valeur écologique. (oui / non)	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
2.3	La commune met à disposition au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, par voie électronique, des informations sur les surfaces comprenant des biotopes protégés en milieu urbain.	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
2.4	Un plan pour l'aménagement et la gestion des espaces verts publics, dans l'intérêt de la protection de la biodiversité, a été adopté par décision du conseil communal. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
2.5	Pourcentage des espaces verts publics gérés de manière extensive par rapport au total de la superficie des espaces verts publics de la commune (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 20 % et 5 points correspondent à 100 % ; < 10 % : 0 point	5
2.6	Pourcentage de la projection au sol des arbres, haies et arbustes indigènes et/ou adaptés à la station par rapport au total des ligneux situés dans les espaces verts publics de la commune (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 25 % et 3 points correspondent à ≥ 75 % ; < 25 % : 0 point	3
2.7	Pour toutes les nouvelles plantations, la commune choisit de préférence des plants d'arbres, de haies et d'arbustes indigènes et du matériel végétal régional certifié ou, le cas échéant, d'autres essences adaptées à la station qui figurent sur la liste mise à disposition par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
2.8	La commune aménage des hôtels pour insectes ou d'autres infrastructures spécifiques pour la faune (autres que des nichoirs) sur des surfaces publiques situées en milieu urbain (en nombre).	Fonction affine : 1 point correspond à 33 N et 3 points correspondent à 100 N ; < 1033 N : 0 point	3
2.9	La commune favorise certaines espèces d'oiseaux et de chauves-souris, entre autres en disposant des nichoirs et d'autres infrastructures spécifiques à leur reproduction près des bâtiments communaux ou dans des espaces publics (en nombre).	Fonction affine : 1 point correspond à 20 N et 3 points correspondent à 60 N ; < 1020 N : 0 point	3
2.10	Mesures actives de conservation de toutes les colonies de chauves-souris établies dans des bâtiments communaux et aménagement des bâtiments communaux adaptés à une implantation potentielle de colonies de chauves-souris (en nombre)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 1 bâtiment et 3 points correspondent à ≥ 3 bâtiments	3
2.11	Pourcentage des bâtiments communaux disposant d'un toit végétalisé et/ou d'une façade végétalisée par rapport au total des bâtiments publics de la commune (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 2 % et 3 points correspondent à ≥ 6 %	3
2.12	Une liste de contrôle concernant des bâtiments communaux et des PAP respectueux de la nature a été adoptée par décision du conseil communal et est appliquée. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
2.13	Il existe une décision du conseil communal concernant la part minimale des surfaces non-scellées ou partiellement scellées pour les surfaces sujettes à piétinement ou stationnement (p.ex. caillebotis, espaces recouverts de gravier, ...) par rapport aux surfaces de circulation dans les nouvelles zones résidentielles (PAP) (en %).	≥ 10 % : 1 point ; ≥ 15 % : 2 points ; ≥ 20 % : 3 points (non cumulables)	3
2.14	Dans le cadre du PAG, la commune définit systématiquement des « servitudes d'urbanisation » dans le but de végétaliser de nouvelles zones résidentielles et de créer ou de préserver des corridors écologiques ou d'air frais. (oui / non)	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
2.15	La commune soutient des projets de jardinage urbain ou d'agriculture urbaine exempts de pesticides, d'engrais chimiques et de tourbe. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1

Commentaire
Que signifie ici "systématiquement" ?
Soit la commune désigne de telles zones dans son PAG (et elle a droit aux points correspondant), soit elle ne le fait pas.

Commentaire
incohérence

Commentaire
incohérence

Commentaire
incohérence

2.16.	La commune favorise la gestion, l'exploitation et l'aménagement proches de la nature sur des surfaces privées situées en milieu urbain par des services d'information et de conseil y relatifs ou par des réglementations des bâtisses et des incitations financières y relatives. (oui / non)	Oui, information et conseil : 1 point ; Oui, réglementation des bâtisses ou incitations financières : 3 points ; Non : 0 point (non cumulables)	3
2.17.	La commune dispose d'un concept d'éclairage respectueux de la faune, en particulier des insectes, des chauves-souris et d'autres mammifères nocturnes, conforme à la version la plus récente du guide élaboré par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions concernant la réduction de la pollution lumineuse. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
2.18.	Pourcentage de sources lumineuses de l'éclairage public respectueuses des chauves-souris et des insectes, conformes à la version la plus récente du guide élaboré par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 25 % et 3 points correspondent à ≥ 75 %	3
2.19.	Intégration d'au moins un plan d'action prioritaire relatif au milieu urbain dans la planification pluriannuelle de la commune (voir point 1.1.) en tant que priorité et principe directeur (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
3	Milieu des paysages ouverts		48
3.1	Gestion adaptée des surfaces à haute valeur écologique situées en milieu des paysages ouverts, à l'extérieur du milieu urbain; un concept existe et a été adopté par le conseil communal (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
3.2	Pourcentage des terres agricoles, appartenant à la commune, qui sont exploitées de manière extensive par rapport au total de la superficie des terres agricoles de la propriété de la commune ; les critères minimaux - aucun recours aux pesticides (à l'exception des produits autorisés dans l'agriculture biologique) et usage réduit d'engrais (champs: ≤130kg N _{tot} /ha/an; prairies: ≤50kg N _{tot} /ha/an; biotopes protégés des milieux ouverts: 0kg N _{tot} /ha/an) - sont précisés dans le contrat de bail ou l'entretien est assuré par la commune ou le syndicat ayant pour objet la protection de la nature / syndicat de parc naturel. (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 20 % et 5 points correspondent à 100 % ; < 20 % : 0 point	5
3.3	Superficie des biotopes protégés en milieu des paysages ouverts situés sur des propriétés de la commune, conformément à la cartographie des biotopes (en ha)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 6 ha et 5 points correspondent à ≥ 30 ha	5
3.4	Pourcentage de la superficie des éléments de structuration paysagère (arbres indigènes, haies semi-naturelles, bandes herbacées, jachères pluriannuelles de champs et de prés) par rapport à la totalité des propriétés de la commune situées en milieu des paysages ouverts (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 5 % et 3 points correspondent à 10 % ; < 5 % : 0 point ≥ 5 % : 1 point ≥ 7,5 % : 2 points ≥ 10 % : 3 points	3
3.5	Murs en pierres sèches, murgiers et cairns sur le territoire communal (en m ²)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 1.000 m ² et 3 points correspondent à 3.000 m ²	3
3.6	Pourcentage des chemins ruraux à caractère permanent non imperméabilisés par rapport à la longueur totale des chemins ruraux situés sur le territoire communal (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 5 % et 3 points correspondent à 10 % ; < 5 % : 0 point ≥ 5 % : 1 point ≥ 7,5 % : 2 points ≥ 10 % : 3 points	3
3.7	Entretien extensif des accotements des chemins ruraux, y compris enlèvement du matériel de fauche et entretien écologique des haies bordant les chemins et de leurs bandes herbacées ; un concept existe et est mis en œuvre. (oui / non)	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
3.8	Pourcentage des terres arables riches en espèces de la flore ségétale, situées sur le territoire de la commune (catégories 1a et 1b - surfaces d'importance nationale ou régionale) par rapport au total de la superficie des terres arables de la propriété de la commune (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 2 % et 5 points correspondent à 10 %	5

Commentaire
+ 3 points

Commentaire
Si 1 point = 5 %, alors
2 points = 10 % et 3 points = 15 %
Ce qui ne correspond pas
C'est plutôt :
≥ 5 % = 1 point
≥ 7,5 % = 2 points
≥ 10 % = 3 points

Commentaire
Rappel
remarque avis du 9 novembre 2020 :
Le système d'attribution des points est-il réaliste?

Commentaire
Si 1 point = 5 %, alors
2 points = 10 % et 3 points = 15 %
Ce qui ne correspond pas
C'est plutôt :
≥ 5 % = 1 point
≥ 7,5 % = 2 points
≥ 10 % = 3 points

3.9	La commune met à disposition des terres arables en sa possession pour l'aménagement de réserves de la flore ségétale. (en ha)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 0,5 % et 5 points correspondent à ≥ 2,5 %	5
3.10.	Pourcentage de la longueur des bandes enherbées ou boisées (largeur min. 5m à partir de la crête des berges ; de propriété publique ou privée) qui permettent le développement de cours d'eau (BK12) proches de l'état naturel par rapport au total de la longueur des cours d'eau (BK12) situés sur le territoire communal (en %).	Fonction linéaire : 1 point correspond à 15 % et 5 points correspondent à ≥ 75 %	5
3.11.	Mesures en faveur des amphibiens: densité des plans d'eau proches de l'état naturel sur des surfaces appartenant à la commune ou protégées par un contrat de bail par la commune sur le territoire communal (en nombre / km ² de milieux ouverts)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 1 / km ² et 3 points correspondent à ≥ 3 / km ²	3
3.12.	Pourcentage des surfaces faisant l'objet d'un contrat de biodiversité par rapport à la surface totale des milieux des paysages ouverts du territoire communal (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 5 % et 3 points correspondent à ≥ 20 % ; < 5 % : 0 point	3
3.13.	La commune finance des programmes de surveillance sur des surfaces privées, sur lesquelles des agriculteurs ou d'autres personnes physiques participent au programme en faveur de la biodiversité ou à des mesures agro-environnementales équivalentes. (oui / non)	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
3.14.	Intégration d'au moins un plan d'action prioritaire relatif au milieu des paysages ouverts dans la planification pluriannuelle de la commune (voir point 1.1.) en tant que priorité et principe directeur (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
4	Milieu aquatique		43
4.1	La commune participe activement à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE) et de la directive sur les risques d'inondation (directive 2007/60/CE), en particulier concernant l'information et la consultation du public dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion hydrographique. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
4.2	Nombre de mesures hydromorphologiques mises en œuvre conformément à la directive cadre sur l'eau sur le territoire de la commune (selon le programme de mesures détaillé actuellement en vigueur ou le programme précédent) ou aux plans de gestion des zones Natura 2000 (en nombre)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 2 mesures réalisées et 5 points correspondent à ≥ 10 mesures réalisées	5
4.3	Nombre de mesures mises en œuvre pour restaurer la continuité écologique des cours d'eau conformément à la directive cadre sur l'eau sur le territoire de la commune (selon le programme de mesures détaillé actuellement en vigueur ou le programme précédent) ou aux plans de gestion des zones Natura 2000 (en nombre)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 1 mesure réalisée et 5 points correspondent à ≥ 5 mesures réalisées	5
4.4	Dans le cadre du PAG, la commune attribue systématiquement des « servitudes d'urbanisation - cours d'eau » à tous les thalwegs et toutes les surfaces régulièrement inondées situés en milieu urbain (oui / non).	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
4.5	Superficie de la restauration de zones inondables (HQ100 = zones inondées tous les 100 ans) sur le territoire communal (en ha)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 1 ha et 5 points correspondent à 5 ha	5
4.6	L'élaboration des programmes de mesures dans les zones de protection des eaux souterraines destinées à la consommation humaine est finalisée. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
4.7	Mise en œuvre des programmes de mesures dans les zones de protection des eaux souterraines destinées à la consommation humaine (en %)	Fonction affine : 1 point correspond à 30 % et 5 points correspondent à ≥ 90 % < 30 % : 0 point	5
4.8	Communes ayant des surfaces situées dans des zones de protection des eaux souterraines destinées à la consommation humaine, représentation dans la coopération régionale et participation à la coopération régionale dans ces zones (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1

Commentaire
Il y a un problème : la mesure est exprimée en ha, tandis que la répartition des points est en %
Maximum de points augmenté de 3 à 5 points

Commentaire
Rappel remarque avis du 9 novembre 2020 :
Le système d'attribution des points est-il réaliste?

Commentaire
Si 1 point = 5 %, alors
2 points = 10 %
3 points = 15 %
etc
Sinon préciser que
≥ 5 % : 1 point
≥ 12,5 % = 2 points
≥ 20 % = 3 points

Commentaire
+ 1 point

Commentaire
Indiquer les différents palliers :
≥ 30 % = 1 point
≥ 45 % = 2 points
≥ 60 % = 3 points
≥ 75 % = 4 points
≥ 90 % = 5 points

4.9	Superficie de forêts alluviales ou marécageuses existantes, créées ou restaurées (renaturation et/ou rétablissement du régime hydrique) sur le territoire communal (en ha)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 0,75 ha et 5 points correspondent à 3,75 ha	5
4.10.	Superficie de biotopes humides des milieux ouverts existants, créés ou restaurés (renaturation et/ou rétablissement du régime hydrique) sur le territoire communal (en ha)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 5 ha et 5 points correspondent à 25 ha	5
4.11.	Nombre de sources proches de l'état naturel ou restaurées, y compris des marais de sources ou des ruisseaux de source, qui ne sont pas captées ou destinées à la consommation humaine (état de conservation A ou B) (en unités: 1 source en milieu ouvert = 5 unités, 1 source en forêt = 1 unité)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 20 unités et 5 points correspondent à 100 unités	5
4.12.	Participation de la commune à un partenariat de cours d'eau (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
4.13.	Intégration d'au moins un plan d'action prioritaire relatif au milieu aquatique dans la planification pluriannuelle de la commune (voir point 1.1.) en tant que priorité et principe directeur (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
5	Milieu forestier		42
5.1	Superficie de la forêt communale (tous les fonds appartenant à la forêt dont la commune est propriétaire) (en ha)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 66 ha et 3 points correspondent à ≥ 200 ha	3
5.2	Pourcentage des forêts feuillues ou de forêts mixtes, dominées par des feuillus par rapport au total de la forêt communale (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 16% et 5 points correspondent à ≥ 80%	5
5.3	La forêt communale est certifiée (FSC et/ou PEFC). (oui / non)	PEFC : 1 point ; FSC : 2 points ; Non : 0 point (cumulables)	3
5.4	Pourcentage de la superficie de réserves forestières intégrales ou îlots de vieillissement par rapport au total de la forêt communale (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 2 % et 5 points correspondent à ≥ 10 %	5
5.5	Identification et préservation d'au moins 4 arbres biotopes / ha, si possible répartis de manière plus ou moins homogène, ramené à la moyenne par rapport à la superficie des futaies feuillues de la forêt communale (en nombre / ha)	Fonction affine : 4 arbres biotopes / ha correspondent 2 points et 5 points correspondent à ≥ 6 arbres biotopes / ha ; < 4 arbres biotopes / ha : 0 point	5
5.6	Préservation de bois mort, sur pied ou par terre, si possible réparti de manière plus ou moins homogène, correspondant à au moins 4 arbres morts / ha, ramené à la moyenne par rapport à la superficie des futaies de feuillus de la forêt communale (en nombre / ha)	Fonction affine : 4 arbres morts / ha correspondent à 2 points et 5 points correspondent à ≥ 6 arbres morts / ha ; < 4 arbres morts / ha : 0 point	5
5.7	Superficie des plans d'eau proches de l'état naturel dans la forêt communale (en ares)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 10 ares et 3 points correspondent à ≥ 30 ares	3
5.8	Pourcentage de la superficie des micro-stations particulières en forêt par rapport au total de la forêt communale, conformément à la cartographie des biotopes (en %)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 0,7 % et 3 points correspondent à ≥ 2 %	3

Commentaire
Changement de la comptabilisation

Commentaire
+ 2 points

Commentaire
Comptabilisation des points incohérente avec la fonction linéaire :
Si 1 point = 66 ha, alors
2 points = 122 ha et 3 points = 188 ha
Proposition alternative :
1 point = 50 ha, 3 points = 150 ha

Commentaire
Rappel remarque avis du 9 novembre 2020 : Ces certifications sont équivalentes et doivent valoir le même nombre de points

Commentaire
N'y a t'il pas une erreur? Si 4 arbres biotopes / ha correspondent à 2 points, alors 8 arbres biotopes / ha correspondent à 4 points, etc
Mathématiquement, on ne peut arriver qu'à 2 ou 4 points. Quel serait le nombre d'arbres / ha pour 3 et 5 points?
Ancienne notation :
4 arbres biotopes / ha = 2 points
6 arbres biotopes / ha = 3 points
8 arbres biotopes / ha = 4 points
10 arbres biotopes / ha = 5 points

Commentaire
0,7
1,4
2,1

5.9	Rétablissement du régime hydrique proche de l'état naturel des peuplements forestiers en obstruant les fossés de drainage et d'autres structures de drainage (en-dehors des forêts alluviales et marécageuses) ; longueur des tronçons obstrués (en m)	Fonction linéaire : 1 point correspond à un tronçon de 100 m et 3 points correspondent à ≥ 300 m	3
5.10.	La commune met en œuvre des mesures d'optimisation (d'au moins 0,1 ha / mesure) des corridors forestiers définis (espèce caractéristique : chat sauvage) en tenant compte de la protection des habitats des milieux ouverts et de la faune adaptée à ces habitats. (en nombre)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 1 mesure réalisée et 3 points correspondent à ≥ 3 mesures réalisées	3
5.11.	Le plan d'aménagement forestier relatif à la forêt communale, tel qu'adopté par le conseil communal, prévoit d'augmenter l'âge de coupe et de préserver des vieux arbres aux fins de la régénération naturelle (valeur indicative pour l'âge d'abattage des hêtres : ≥ 220 ans et des chênes : ≥ 260 ans) (oui / non).	Oui : 3 points ; Non : 0 point	3
5.12.	Intégration d'au moins un plan d'action prioritaire relatif à la forêt dans la planification pluriannuelle de la commune (voir mesure 1.1.) en tant que priorité et principe directeur (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
6	Communication et coopération		19
6.1	La commune dispose d'un concept de communication afin d'informer et de sensibiliser ses citoyennes et citoyens sur les thématiques de la protection de la nature et de l'eau ainsi que celle du développement durable. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
6.2	La commune met à disposition de ses citoyennes et citoyens (adultes et enfants) des offres de formation sur les thèmes de la protection de la nature et de l'eau et soutient des offres d'associations locales et d'institutions sur ces sujets. (en nombre)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 2 événements / an et 3 points correspondent à ≥ 6 événements / an	3
6.3	La commune propose des programmes de formation continue à ses employés sur des thèmes tels que la protection de la nature et de l'eau par la participation à des formations continues externes ou par l'organisation des formations effectuée par la commune. (oui / non)	Oui, participation à des formations continues externes : 1 point ; Oui, organisation par la commune : 3 points ; Non: 0 point (non cumulables)	3
6.4	La commune publie ou distribue du matériel d'information et de sensibilisation sur des thématiques de la protection de la nature et de l'eau (publications, brochures, reportages, présence sur Internet, ...). (en nombre / an)	Fonction affine : 1 point correspond à 2 publications / an et 3 points correspondent à ≥ 10 publications / an ; < 2 publications / an : 0 point	3
6.5	La commune promeut l'achat de produits alimentaires biologiques (régionaux et de saison si possible): un cahier des charges existe et a été adopté par le conseil communal. Le cahier des charges prescrit, entre autres, qu'au moins 50 % des dépenses totales d'achat de denrées alimentaires sont allouées à des produits alimentaires biologiques. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
6.6	Pourcentage des produits alimentaires biologiques (labélisés, ainsi que régionaux & de saison si possible) utilisés dans les cantines communales (écoles, maternelles, maisons-relais, maisons de retraite) (en % des dépenses totales pour l'achat de produits alimentaires)	Fonction affine : 1 point correspond à ≥ 50 % ; +1 point et 3 points correspondent à ≥ 80 % ; < 50 % : 0 point	3
6.7	Les événements organisés par la commune sont certifiés « green events » (événements respectueux de l'environnement), les événements soutenus par la commune arborent au moins le logo « Mir engagieren eis » (Nous nous engageons). (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
6.8	La commune a recours à des animaux de trait, dans le cadre de la gestion extensive des chemins agricoles et forestiers, des surfaces agricoles, des espaces naturels protégés et de la gestion forestière proche de l'état naturel. (oui / non)	Oui : 1 point ; Non : 0 point	1
6.9	Dans le cadre des projets publics de constructions la commune utilise du bois issu de sa forêt communale. (calculé par rapport à la moyenne du volume annuel abattu sur une période de 5 ans)	Fonction linéaire : 1 point correspond à 10 m³ volume abattu / an et 3 points correspondent à ≥ 30m³ volume abattu / an	3

Commentaire
Diminution du nombre de points maximum (de 5 à 3 points)

Commentaire
+ 3 point

Commentaire
Incohérence :
Si 1 point correspond à 2 publications / an, alors
2 points = 4 publications / an
3 points = 6 publications / an et non pas 10
Ou alors 1 point = 2 publications / an
2 points = 6 publications / an
3 points = 10 publications / an

Commentaire
< 50 % : 0 point
≥ 50 % : 1 point
≥ 65 % : 2 points
≥ 80 % : 3 points

Commentaire
Communication et coopération?



Proposition de loi n°7813 portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours

Avis du 31 mai 2021

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport à la proposition de loi n°7813 portant modification de l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours, déposée par Monsieur le Député Michel Wolter le 28 avril 2021. A la date d'adoption du présent avis, le SYVICOL n'a pas été consulté officiellement.

La modification prévue a pour but de préciser que la recette annuelle versée au Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) et correspondant au produit de la hausse de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015 soit considérée comme un apport des communes.

Parmi les 15 membres du comité assistant à la réunion, 12 se prononcent pour l'adoption du présent avis et 3 s'abstiennent. Ces derniers considèrent que la proposition de loi porte atteinte aux grands principes réglant le financement du CGDIS tels qu'ils ont été introduits par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Ils rappellent que cette dernière, adoptée unanimement par la Chambre des Députés, est le fruit d'un accord soutenu par tous les partis politiques et estiment qu'elle ne devrait pas être remise en question trois ans seulement après son entrée en vigueur.

Le comité est unanime à féliciter le CGDIS pour les progrès réalisés au niveau de la réorganisation des services de secours depuis sa création et pour la qualité de son travail quotidien au profit de la

population. Sous réserve des remarques formulées dans son avis du 19 avril 2021 sur le projet de Plan national d'organisation des secours (PNOS)¹, il est conscient de la nécessité de doter le corps des moyens nécessaires pour poursuivre sa montée en puissance et pour atteindre le niveau de qualité des services de secours visé, ce que la proposition de loi ne met d'ailleurs pas en question.

Il rappelle en outre que la contribution des communes au CGDIS n'est pas que d'ordre financier, mais inclut des apports en nature tels que le transfert gratuit du charroi et autre matériel, la mise à disposition de nombreux immeubles contre une indemnité modeste ou encore la libération de nombreux agents communaux de leurs obligations professionnelles pour pouvoir participer aux formations et aux interventions, sans droit au remboursement des frais de personnel.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL soutient majoritairement la proposition de modifier les modalités de financement du CGDIS de façon que la recette correspondant au produit de la hausse de la TVA au 1^{er} janvier 2015 soit considérée comme un apport des communes, ceci en vertu de la règle générale selon laquelle ces dernières ont droit à 10% du produit total de la TVA.
- Par ailleurs, il constate que l'envergure que le CGDIS prendra à long terme, telle que prévue par le projet de Plan national d'organisation des secours, dépasse de loin celle annoncée lors du dépôt du projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Il s'agit d'une nouvelle donne qui augmente encore la justification de la modification proposée.

III. Remarques par rapport à l'article unique

La proposition de loi ne comporte qu'un seul article, qui apporte deux modifications à l'article 62 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Ce dernier pose le principe d'une prise en charge à parts égales par l'Etat et les communes de la différence entre les dépenses, hormis celles à charge intégrale de l'Etat en vertu de l'article 61 – il s'agit des frais relatifs au SAMU, au service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport, aux missions humanitaires du CGDIS à l'étranger et à l'assistance réciproque entre Etats – et des recettes du CGDIS.

Dans sa rédaction actuelle, les recettes à prendre en considération pour ce calcul n'excluent que celles mentionnées aux lettres c) et d) de l'article 60, qui sont, respectivement, les participations obligatoires étatique (dont le montant figure chaque année dans la loi budgétaire) et communale, conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'exclusion de ces recettes coule de source, vu qu'elles résultent justement du calcul effectué en amont.

La proposition de loi sous revue prévoit de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 62 de façon à exclure du calcul du solde également la recette prévue à la lettre a) de l'article 60, à savoir « le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 ».

La deuxième modification proposée, qui porte sur l'alinéa 2 de l'article 62, ajoute à celui-ci la phrase suivante : « Les recettes générées à la lettre a) de l'article 60 sont comprises dans la participation obligatoire communale. »

En résumé, il est donc proposé que le CGDIS continue à profiter de la recette TVA non versée aux communes, que celle-ci ne soit cependant pas prise en considération pour le calcul des dotations obligatoires de l'Etat et des communes, mais qu'elle soit considérée comme étant incluse dans l'apport financier de ces dernières.

Le SYVICOL ne peut que soutenir la proposition de loi, et ce pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, il a toujours défendu le point de vue que les communes ont droit aux recettes supplémentaires engendrées par la hausse de la TVA de 15% à 17% au 1^{er} janvier 2015 dans la même proportion qu'elles participent au reste du produit de la TVA, à savoir 10 pour cent.

Aussi, dans son avis du 18 janvier 2016 relatif au projet de loi n°6861² portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, a-t-il notamment déclaré : « Conformément aux revendications qu'il avait exprimées dans le cadre de l'adoption du budget de l'Etat 2015, le SYVICOL reste d'avis que 10% des recettes TVA encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17% devraient revenir aux communes. » Malheureusement, il n'a pas obtenu gain de cause sur ce point.

Il rappelle que la « non prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 pour le calcul des dotations futures des communes et affectation d'une partie de l'augmentation de la TVA au financement de l'établissement public chargé de la gestion des services de secours » était une mesure expresse du « Zukunftsplan »³ présenté par le Gouvernement fin 2014, mise en œuvre par la loi 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015.

En effet, l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette dernière dispose que le Fonds communal de dotation financière – le prédécesseur de l'actuel Fonds de dotation globale des communes – est doté entre autres d'« un montant de 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ».

Selon l'alinéa 2 du même paragraphe, « le montant forfaitaire de 9.010.000 euros sera déduit de la dotation pour l'année 2015 au Fonds communal de dotation financière déterminée conformément à l'alinéa 1 ».

Le dernier pose le principe d'une prise en charge à parts égales par l'Etat et les communes de la différence entre les dépenses, hormis celles à charge intégrale de l'Etat en vertu de l'article 61 – il s'agit des frais relatifs au SAMU, au service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport, aux missions humanitaires du CGDIS à l'étranger et à l'assistance réciproque entre Etats – et des recettes du CGDIS.

Dans sa rédaction actuelle, les recettes à prendre en considération pour ce calcul n'excluent que celles mentionnées aux lettres c) et d) de l'article 60, qui sont, respectivement, les participations obligatoires étatique (dont le montant figure chaque année dans la loi budgétaire) et communale, conformément à l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'exclusion de ces recettes coule de source, vu qu'elles résultent justement du calcul effectué en amont.

La proposition de loi sous revue prévoit de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 62 de façon à exclure du calcul du solde également la recette prévue à la lettre a) de l'article 60, à savoir « le produit annuel de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes, sur base de l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre f) de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 ».

La deuxième modification proposée, qui porte sur l'alinéa 2 de l'article 62, ajoute à celui-ci la phrase suivante : « Les recettes générées à la lettre a) de l'article 60 sont comprises dans la participation obligatoire communale. »

En résumé, il est donc proposé que le CGDIS continue à profiter de la recette TVA non versée aux communes, que celle-ci ne soit cependant pas prise en considération pour le calcul des dotations obligatoires de l'Etat et des communes, mais qu'elle soit considérée comme étant incluse dans l'apport financier de ces dernières.

Le SYVICOL ne peut que soutenir la proposition de loi, et ce pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, il a toujours défendu le point de vue que les communes ont droit aux recettes supplémentaires engendrées par la hausse de la TVA de 15% à 17% au 1^{er} janvier 2015 dans la même proportion qu'elles participent au reste du produit de la TVA, à savoir 10 pour cent.

Aussi, dans son avis du 18 janvier 2016 relatif au projet de loi n°6861² portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, a-t-il notamment déclaré : « Conformément aux revendications qu'il avait exprimées dans le cadre de l'adoption du budget de l'Etat 2015, le SYVICOL reste d'avis que 10% des recettes TVA encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17% devraient revenir aux communes. » Malheureusement, il n'a pas obtenu gain de cause sur ce point.

Il rappelle que la « non prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 pour le calcul des dotations futures des communes et affectation d'une partie de l'augmentation de la TVA au financement de l'établissement public chargé de la gestion des services de secours » était une mesure expresse du « Zukunftsplan »³ présenté par le Gouvernement fin 2014, mise en œuvre par la loi 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015.

En effet, l'article 26, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette dernière dispose que le Fonds communal de dotation financière – le prédécesseur de l'actuel Fonds de dotation globale des communes – est doté entre autres d'« un montant de 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ».

Selon l'alinéa 2 du même paragraphe, « le montant forfaitaire de 9.010.000 euros sera déduit de la dotation pour l'année 2015 au Fonds communal de dotation financière déterminée conformément à l'alinéa 1 ».

Le dernier pose le principe d'une prise en charge à parts égales par l'Etat et les communes de la différence entre les dépenses, hormis celles à charge intégrale de l'Etat en vertu de l'article 61 – il s'agit des frais relatifs au SAMU, au service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport, aux missions humanitaires du CGDIS à l'étranger et à l'assistance réciproque entre Etats – et des recettes du CGDIS.

¹ <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/av21-18-projet-de-plan-national-d-organisation-des-secours>

² <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/organisation-de-la-securite-civile-et-creation-d-un-corps-grand-ducal-d-incendie-et-de-secours-6861>

³ <https://budget.public.lu/lb/budget2015/zukunftspak.html>

⁴ Document parlementaire n°6720, page 81

velle structure comme défini au PNOSS⁵ est estimée à 200 personnels administratifs et de 600-800 personnels opérationnels. »

Comme il l'a souligné dans son avis sur le PNOS, le SYVICOL ne critique nullement les objectifs de ce dernier, qui consistent à offrir à l'ensemble de la population des services de secours de haute qualité.

Il doit cependant constater que le CGDIS, tel que le PNOS l'envisage en 2040, aura une envelopure non comparable à celle esquis-

¹ Il s'agit du Plan national d'organisation des services de secours de juillet 2012.

Projet de loi n°7835 portant modification : 1° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale, modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ; 2° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

Avis du 9 juin 2021

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir sollicité, par courrier du 8 juin 2021, en son avis au sujet du projet de loi n°7835.

La situation pandémique liée au Covid-19 continue d'être d'actualité et la lutte contre la pandémie impose de continuer à appliquer les gestes barrières. Ceci aura d'un côté des répercussions sur le fonctionnement régulier des organes communaux, notamment sur la tenue des réunions du collège des bourgmestre et échevins et des séances du conseil communal. Celles-ci doivent être main-

Projet de loi n°7837 portant modification de la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

Avis du 9 juin 2021

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de la Justice de l'avoir sollicité, par courrier du 8 juin 2021, en son avis au sujet du projet de loi n°7837.

La situation pandémique liée au Covid-19 continue d'être d'actualité et la lutte contre la pandémie impose de continuer à appliquer les gestes barrières. Plus particulièrement la mesure de distanciation

sée au moment du dépôt du projet de loi. Par conséquent, le SYVICOL, lorsqu'il a avisé le projet de loi au nom des communes, s'est basé sur des prévisions financières qui se révéleront très largement en deçà de la réalité.

Les récentes prévisions de croissance du CGDIS constituent ainsi pour le secteur communal une nouvelle donne, qui ne fait qu'accroître la justification de la modification proposée des modalités de financement.

tenues tout en assurant que les membres vulnérables ou empêchés de se déplacer puissent y participer et que le quorum pour délibérer soit atteint. De l'autre côté, la situation pandémique aura des répercussions sur la tenue de la réunion d'information avec la population dans le cadre de la procédure d'adoption du plan d'aménagement général. Toutefois, les communes devront avancer dans cette procédure, tout en respectant les mesures et les gestes barrières préconisées par le gouvernement.

Le projet de loi sous avis a comme objectif, tout d'abord, de prolonger les mesures, déjà prises en 2020, permettant d'assurer le fonctionnement des organes communaux en dépit des règles sanitaires applicables – notamment la dispense de la décision portant choix de la salle de réunion de l'approbation ministérielle et la possibilité d'avoir recours à la visioconférence et au vote par procuration – jusqu'au 31 décembre 2021. Ensuite, il apporte une clarification des règles relatives à la publicité des séances du conseil communal en cas de recours à la visioconférence. Finalement, la possibilité de faire usage de la visioconférence lors de la réunion d'information prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est maintenue jusqu'au 31 décembre 2021.

Le SYVICOL avait déjà salué l'introduction de ces mesures dans son avis du 25 mai 2020 dans le cadre du projet de loi n°7571 et dans son avis du 9 novembre 2020 relatif au projet de loi n°7690.

Dès lors, le SYVICOL n'a pas d'autres remarques spécifiques à formuler concernant le projet de loi sous avis et peut l'approuver.

tion dans les lieux fermés pourrait poser un problème à certaines communes lors de l'organisation de mariages dans la maison communale.

Le projet de loi sous analyse vise à prolonger l'application de la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 jusqu'au 31 décembre 2021 inclus.

Le SYVICOL n'a pas d'autres remarques spécifiques à formuler concernant le projet de loi sous avis et peut l'approuver.

Il a d'ailleurs noté avec intérêt qu'une pérennisation de cette mesure est prévue et se tient à la disposition du Gouvernement pour un échange de vues dans le cadre de l'élaboration du projet de loi afférent.

Projet de loi n°7658 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet
a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ;
b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ;
c) l'institution d'un Conseil scientifique ;
2° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;
3° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;
4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale

Avis complémentaire du 14 juin 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de lui avoir soumis pour avis, par courriel du 11 mai 2021, les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7658.

Dans son premier avis relatif au projet de loi en question, datant du 13 mars 2021, le SYVICOL a appelé le gouvernement à inclure l'enseignement fondamental dans le nouveau point 8 de l'article 11, qui étend les missions du CGIE à celle « de coordonner et de financer l'acquisition, l'installation, la maintenance et l'assistance technique

Projet de loi n°7834 portant dérogation à l'article 6 alinéa 4, de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental

Avis du 14 juin 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de lui avoir soumis pour avis, par courriel du 14 mai 2021, le projet de loi portant dérogation à l'article 6 alinéa 4, de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Le projet de loi s'inscrit dans le cadre des modalités d'admissibilité au stage préparant à la fonction d'instituteur, pour lequel les can-

concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement secondaire public », et a exigé que si l'État s'attribue des pouvoirs sur l'implémentation des TIC dans les écoles fondamentales, qu'il supporte également les coûts relatifs à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'équipement nécessaire.

Les amendements ont été adoptés par le Gouvernement en conseil en date du 30 avril 2021 en tenant compte des pourparlers et de l'accord signé le 2 février 2021 entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique, qui prévoit que l'accès aux fonctions dirigeantes des trois services du MENJE (le SCRIPT, le CGIE, l'IFEN) sera désormais élargi à tous les agents de l'État remplissant les conditions prévues par la loi, notamment celles d'être détenteur d'un diplôme de master en relation avec la fonction et d'avoir relevé pendant au moins cinq ans de la catégorie de traitement ou d'indemnité A, rubriques « Enseignement » ou « Administration générale ».

En conséquence, les amendements adoptés disposent que l'accès aux fonctions de directeur et de directeur adjoint ne sera pas ouvert à des personnes directement issues du secteur privé et la condition de maîtrise des trois langues officielles sera maintenue. En plus, seulement les agents publics de l'État qui peuvent se prévaloir d'un master en relation avec les fonctions dirigeantes et qui ont appartenu au moins cinq ans au personnel de l'État de la catégorie de traitement A (sous-groupe « Enseignement » et sous-groupe « Administration générale ») auront accès aux fonctions de directeur ou de directeur adjoint.

Puisque ces amendements n'ont pas d'impact direct sur le secteur communal et n'ont pas de lien avec ses remarques initiales, les amendements gouvernementaux sous revue n'appellent aucune remarque supplémentaire de la part du SYVICOL.

didats doivent disposer d'une attestation de formation de base en matière de secourisme et d'un brevet élémentaire de sauvetage aquatique avant le début de la période de stage, qui commence cette année-ci le 1^{er} septembre 2021. Dans le contexte actuel de la pandémie COVID-19, la participation à ces cours ne peut pas avoir lieu dans toutes les structures. C'est la raison pour laquelle certains candidats se verront dans l'impossibilité de disposer en temps utile de l'attestation et du brevet en question.

Le projet de loi prévoit donc une dérogation à l'article 6, alinéa 4 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental en prolongeant le délai, comme c'était d'ailleurs le cas l'année dernière¹. De cette manière, les candidats admis au stage disposeront jusqu'à la fin de leur stage au plus tard pour présenter les pièces justificatives nécessaires.

Comme le projet de loi n'a pas d'impact direct sur le secteur communal, il n'appelle aucune remarque de la part du SYVICOL.

¹ Loi du 20 juin 2020 portant dérogation : 1° à l'article 26, paragraphe 2, point 3, de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2° à l'article 6, alinéa 4, de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental

Projet de loi n°7859 portant modification 1° de la loi du 29 octobre 2020 portant 1° dérogation à l'article 27 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 2° modification de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire ; 3° modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées ; 2° de la loi modifiée du 29 juin fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées ; 2° de la loi modifiée du 29 juin fixant les cadres du personnel des établissements des employés enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 23 juillet 2016

Avis du 12 juillet 2021

Proposition de loi n°7823 portant modification de 1. la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2. la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de 1) l'article 104 du Code civil ; 2) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ; 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 4) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et abrogeant 1) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale et 2) l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire

Avis du 12 juillet 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir demandé, par courrier du 3 juin 2021, en son avis au sujet de la proposition de loi élargie, déposée par Monsieur le Député Sven Clement le 12 mai 2021 et déclarée recevable le même jour par la Chambre des Députés.

L'objectif de la proposition de loi consiste à abolir la condition de résidence à observer par les ressortissants de l'Union européenne

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 7 juillet 2021, le projet de loi sous rubrique.

Depuis octobre 2020, la condition d'être détenteur d'une attestation habilitant à faire des remplacements dans l'enseignement fondamental est temporairement suspendue jusqu'au 15 juillet 2021 afin d'assurer la continuité de l'enseignement des élèves pendant l'année scolaire 2020-2021. Ceci a permis lors de la reprise des cours le 22 février 2021 de recruter du personnel supplémentaire pour renforcer le personnel pédagogique dans les écoles de l'enseignement fondamental et les structures d'éducation et d'accueil.

Le projet de loi sous avis a comme objectif de prolonger la suspension temporaire de la condition d'être détenteur d'une attestation habilitant à faire des remplacements dans l'enseignement fondamental jusqu'au 31 décembre 2021 pour assurer un déroulement efficace lors de la rentrée 2021-2022.

De même, le Ministère a décidé de prolonger par ce projet de loi les mesures concernant le recrutement de personnel supplémentaire dans l'enseignement secondaire pour assurer le bon fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire à partir de la rentrée scolaire 2021-2022.

Le SYVICOL constate que le projet de loi n'a pas d'impact direct sur le secteur communal et n'appelle aucune remarque de sa part.

avant de pouvoir s'inscrire aux listes électorales pour les élections communales, ceci dans le but de faciliter l'intégration de la population visée. Elle propose également l'obligation, pour les agents communaux chargés de la réception de la « déclaration d'entrée » des personnes en question de leur demander si elles souhaitent être inscrites immédiatement aux listes électorales ou non.

Le SYVICOL tient à rappeler que les communes font beaucoup d'efforts pour sensibiliser les électeurs non-Luxembourgeois potentiels et pour les inciter à s'inscrire aux dites listes. Ceci se montre notamment dans les campagnes menées tous les six ans pendant les mois précédant la clôture des listes électorales en vue des élections communales.

Le SYVICOL, quant à lui, s'engage également depuis longtemps en faveur de l'intégration et de la participation citoyenne. Il ne saurait dès lors que souscrire à l'objectif de faciliter l'inscription des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne sur les listes électorales.

II. Eléments-clés de l'avis

Le SYVICOL partage l'objectif de l'auteur de la proposition de loi de faciliter l'inscription des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne et marque son accord à la suppression de la condition de résidence applicable actuellement à leur égard.

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}.

L'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 de façon à ce que la condition de résidence prévue sous le point 4 à l'égard des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne soit abandonnée. La condition sous 3°, c'est-à-dire d'être domicilié au Grand-Duché, s'appliquera dorénavant aux personnes en question comme aux Luxembourgeois. Actuellement, les ressortissants d'un autre Etat

membre de l'Union européenne doivent faire valoir une durée de résidence au Grand-Duché d'au moins cinq années, dont celle précédant immédiatement la demande d'inscription ininterrompue.

Comme déjà indiqué sous I, le SYVICOL est d'accord avec l'allègement proposé.

Art. 2.

Selon la modification proposée de l'article 8, paragraphe 2, de la loi électorale, l'obligation de présenter un certificat documentant la durée de résidence obligatoire à l'appui d'une demande d'inscription aux listes électorales ne vaudra plus que pour les étrangers non ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Cette modification découle de la première et ne donne lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.

Art. 3.

L'article 3 concerne l'article 21 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qu'il complète d'une obligation pour le personnel communal de demander aux ressortissants d'un autre Etat membre de l'UE qui s'installent au Grand-Duché de se faire inscrire aux listes électorales.

Le SYVICOL note que la terminologie employée pour la nouvelle disposition n'est pas cohérente avec celle de la loi à modifier et risque dès lors de prêter à confusion.

¹ Article 19 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Proposition de révision du chapitre II de la Constitution (n°7755)

Avis du 12 juillet 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 12 mai 2021, la proposition de révision du chapitre II de la Constitution.

En date du 19 avril 2021, le SYVICOL a émis son avis¹ relatif à la proposition de révision n°7700. Dans le cadre de cet avis, il a entre autres demandé l'obligation constitutionnelle de tenir un référendum en amont d'une fusion de communes auprès des citoyens concernés, de laisser le pouvoir de dissolution du conseil communal auprès du Chef de l'État, plutôt que de l'attribuer au Gouvernement en conseil, et d'ajouter un article à la Constitution pour y ancrer la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL. Finalement, et c'est le sujet qui nous intéresse ici, il s'est prononcé pour le maintien de la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental.

La proposition de révision sous revue constitue la troisième étape dans le cadre de la révision substantielle de la Constitution et concerne le chapitre dédié aux droits et libertés.

Bien que la proposition de révision n'entende pas opérer un changement brutal avec le texte constitutionnel actuel, le SYVICOL se doit de formuler des remarques par rapport au nouvel article 26, paragraphe 2, relatif à la mise en œuvre de l'enseignement, une compétence partagée actuellement entre l'État et les communes.

¹ Document parlementaire n°77005 / www.syvicol.lu

Les termes « déclaration d'entrée », notamment, ne sont pas employés par la loi, qui parle d'une « déclaration d'arrivée ». En l'occurrence, le SYVICOL recommande donc de s'en tenir au vocabulaire existant, en précisant que seules les personnes en provenance de l'étranger sont concernées.

De même, les termes « la personne responsable pour l'enregistrement » semblent mal choisis. En effet, la tenue des registres communaux des personnes physiques relève de la compétence du bourgmestre, qui peut la déléguer à un ou plusieurs agents communaux, sans pour autant se décharger de sa responsabilité¹. Dans la pratique, cette délégué est la règle et il n'existe sans doute aucune commune dans laquelle le bourgmestre reçoit personnellement les déclarations d'arrivée et serait donc à même de remplir l'obligation prévue. Ici aussi, une reformulation empruntant les termes employés à l'article 19 serait donc utile.

Quant au fond, rendre attentifs les nouveaux arrivants ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne à leur possibilité de s'inscrire immédiatement aux listes électorales ne devrait pas poser de problèmes majeurs lorsque les personnes se présentent en personne à l'administration communale.

Néanmoins, afin d'éviter toute contestation ultérieure éventuelle, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas utile d'inclure sur le document formalisant la déclaration d'arrivée une mention par laquelle les personnes visées confirment que l'information leur a bien été transmise.



II. Eléments-clés de l'avis

Selon le nouvel article 26, paragraphe 2, « l'État organise l'enseignement et en garantit l'accès ». Le SYVICOL constate que l'État s'attribue ainsi deux missions qui sont remplies actuellement, au moins en partie, par les communes.

Il demande que l'implication de ces dernières au niveau de l'enseignement fondamental soit maintenue par une disposition constitutionnelle afférente. En cas de prise en main de tout l'enseignement fondamental par l'État, il s'opposerait à toute participation financière future des communes.

III. Remarques article par article

L'article 26 proposé dispose dans son deuxième paragraphe, première phrase, que « l'État organise l'enseignement et en garantit

l'accès ». Le commentaire de l'article explique que « la mission de l'Etat est de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public ». Il continue que « la mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes ».

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 23 actuel, dont la première phrase énonce : « L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. »

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du texte ont choisi cette formulation, qui traduit une volonté d'écarter les communes de la mise en œuvre de l'enseignement fondamental. Il a pris note que, selon le commentaire des articles cité ci-dessus, le nouveau texte permettra toujours à l'Etat de confier certaines missions aux communes. Cependant, l'Etat ne pourra pas déléguer celles que la Constitution lui attribue expressément, à savoir l'organisation et la garantie de l'accès à l'enseignement. Le SYVICOL se demande donc si le texte constitutionnel, tel qu'il est proposé, sera compatible avec les lois en vigueur, et principalement la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui confère aux communes un rôle essentiel dans le cadre – justement – de l'organisation de l'enseignement fondamental et toute une série de missions concrètes² lors de la mise en œuvre de ce dernier.

À cela s'ajoute que non seulement la mise à disposition des infrastructures et leur financement³ incombent aux communes, qui doivent disposer d'un nombre croissant de locaux pour les activités liées directement ou indirectement à l'enseignement fondamental, mais qu'elles financent également l'équipement scolaire, compre-

nant de plus en plus de matériel informatique dont les coûts vont augmenter continuellement les budgets communaux.

Ainsi, les communes participent non seulement à l'organisation de l'enseignement fondamental, mais elles contribuent également à garantir l'accès à l'enseignement en mettant à disposition les infrastructures et l'équipement technique, deux missions que le texte proposé – rappelons-le – attribue directement à l'Etat.

Concernant le rôle des communes dans l'enseignement fondamental, la proposition de révision commentée poursuit d'ailleurs dans la même direction que celle n°7700, qui tend à retirer de l'article 107 la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental, ce que le SYVICOL a critiqué dans son avis du 19 avril 2021. Estimant que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens et que l'enseignement constitue un des éléments clés de la vie communale, le SYVICOL s'est aligné sur les avis du Conseil d'Etat et du Gouvernement et a demandé le maintien de la participation de la commune à l'organisation, telle qu'elle est prévue dans la Constitution en vigueur.

Pour le SYVICOL, il est inconcevable que les missions actuelles des communes en matière d'enseignement fondamental soient purement et simplement reprises par l'Etat. Il s'oppose dès lors à la formulation de l'article 26, paragraphe 2, et demande son remplacement par une disposition permettant que les communes puissent maintenir leur rôle actuel.

A défaut, si l'Etat veut effectivement prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, alors il est clair que c'est à lui qu'incombent la prise en charge de l'ensemble des coûts, y compris la part relative aux infrastructures et aux équipements supportés actuellement par les communes.

proviennent du secteur du transport, la décarbonisation des véhicules de transport routier est un levier important pour combattre le changement climatique.

Le SYVICOL et ses membres partagent bien évidemment cet objectif. Beaucoup de communes ont d'ailleurs d'ores et déjà investi dans des véhicules électriques ou économes en énergie, sans attendre une obligation en ce sens. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des mesures prévues par le règlement grand-ducal sous revue constitue un grand défi pour tous les acteurs du secteur communal, et ce pour les raisons suivantes :

D'une part, l'offre en véhicules de transport routier propres et économes en énergie est actuellement encore basse, voire inexistante pour certains types de véhicules. Le marché des véhicules utilitaires n'est aucunement comparable à celui des voitures particulières. Les communes et les syndicats de communes ont un grand besoin de véhicules spécialisés tels que, par exemple, des camions pour l'enlèvement des déchets ou pour l'entretien de la canalisation, qui ne sont soit pas disponibles du tout sur le marché, soit présentent encore un degré de maturité très limité.

S'y ajoute que les besoins des acteurs sont très divergents. A titre d'exemple, un véhicule utilitaire électrique peut être très bien adapté à un emploi dans une commune urbaine densément peuplée, où il est utilisé pour des trajets relativement courts, mais inadéquat, en raison de son autonomie limitée, pour une grande commune rurale vallonnée.

Au niveau de la disponibilité des différents types de véhicules, le SYVICOL constate dès lors un écart sensible entre les visions de la politique de l'Union européenne en matière d'environnement, d'économie d'énergie et de protection du climat et la faisabilité sur le terrain.



D'autre part, les prix des véhicules considérés comme propres au sens du projet de règlement sous revue sont sensiblement plus élevés. Si, selon les informations recueillies dans le secteur, le surcoût d'un véhicule électrique léger est de l'ordre 50 %, le prix des véhicules électriques lourds peut augmenter du simple au double, voire plus. A titre d'exemple concret, selon des offres récentes, un autobus standard à moteur thermique coûte entre 250.000 et 270.000 euros, alors qu'il faut prévoir quelque 540.000 euros pour le même véhicule à propulsion électrique.

S'y ajoute que l'autonomie limitée des autobus électriques nécessite, par ligne, généralement un taux de réserve plus élevé pour assurer un roulement pendant les temps de recharge.

Un troisième facteur de coût est celui des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques, qui font défaut en nombre suffisant. Ces coûts ne se limitent souvent pas à l'installation de bornes, mais peuvent inclure des investissements plus conséquents pour renforcer la capacité du réseau, notamment par la mise en place de transformateurs.

Les coûts seront encore augmentés par l'extension du champ d'application, par rapport au règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie, qui ne concerne que l'acquisition, à des pratiques comme la prise en crédit-bail, la location et la location-vente de véhicules ainsi qu'aux contrats pour certains services. Parmi ces services, citons à titre d'exemple la collecte de déchets réalisée en sous-traitance pour le compte des syndicats de communes.

En dernier lieu, la pénurie actuelle sur le marché des matières premières et les difficultés d'approvisionnement y liées ont nécessairement pour conséquence une augmentation des délais de livraison des véhicules en question, entraînant une hausse de prix supplémentaire. Et il va de soi que ce phénomène ne sera que renforcé à partir du moment où les pouvoirs adjudicateurs de toute l'Union européenne seront obligés à recourir dans une plus large mesure qu'aujourd'hui à des véhicules propres.

Le SYVICOL note d'ailleurs qu'il résulte de la lettre de saisine que le Gouvernement est dans l'impossibilité de chiffrer l'impact budgétaire pour le secteur communal, ce qui est compréhensible. Il aurait cependant été utile si, comme c'est généralement le cas, le projet de règlement grand-ducal lui soumis était accompagné d'une fiche financière concernant l'Etat.

Toutes ces considérations d'ordre financier préoccupent les communes d'autant plus qu'elles devront s'arranger pendant les années à venir avec une baisse de leurs recettes à cause de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19.

Le SYVICOL estime donc, conformément au principe de connexité selon lequel les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi, que l'Etat devrait mettre à disposition du secteur communal des aides financières permettant d'atténuer le surcoût engendré par les nouvelles obligations.

Il salue dans ce contexte la proposition de l'Etat que les communes puissent participer à titre volontaire à l'acquisition centrale de véhicules électriques organisée chaque année par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics et profiter des avantages en résultant.

Le SYVICOL tient à préciser qu'il a coopéré entre autres avec la Fédération des Artisans, et sa sous-organisation, la Fédération des Distributeurs Automobiles et de la Mobilité (FEDAMO), ainsi qu'avec les responsables des départements concernés de la Ville de Luxembourg afin d'élaborer le présent avis. Il tient à remercier tous les acteurs consultés pour leur disponibilité.

Le SYVICOL est conscient du fait que le projet de règlement grand-ducal sous revue a pour objet la transposition d'une directive européenne, qui ne laisse guère de liberté au Gouvernement. Il lui importe néanmoins de formuler un certain nombre de remarques de la perspective des communes, étant donné que le projet de règlement grand-ducal manque de précision et de clarté sur plusieurs points, qui seront indiqués dans la suite.

Il encourage le Gouvernement à communiquer aux acteurs concernés tous les renseignements nécessaires dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal, notamment par circulaire au secteur communal de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur.

II. Eléments-clés de l'avis

Les messages principaux du SYVICOL peuvent être résumés comme suit :

- Le SYVICOL soutient les objectifs de la directive à transposer, mais donne à considérer que la mise en œuvre des mesures prévues par le règlement grand-ducal constitue un grand défi pour tous les acteurs du secteur communal.
- L'offre en véhicules de transport routier propres et économes en énergie est encore basse, voire inexistante pour certains types de véhicules, et les prix sont plus élevés que pour les véhicules à propulsion conventionnelle. S'y ajoutent les coûts pour les infrastructures de recharge pour les véhicules à propulsion électrique, tout comme l'extension du champ d'application du projet de règlement aux contrats pour certains services, comme les services de collecte de déchets. Ces problèmes ne seront qu'exacerbés par l'obligation simultanée aux pouvoirs adjudicateurs de toute l'Union européenne de recourir davantage que par le passé à des véhicules propres.
- Conformément au principe de connexité, le SYVICOL demande à l'Etat de mettre à disposition des aides financières permettant aux communes d'atténuer les coûts supplémentaires résultant des nouvelles obligations.
- Le projet de règlement prévoit une entrée en vigueur le 2 août 2021, ce qui ne laisse aucun temps d'adaptation. En cas de publication du règlement après cette date, cette disposition devrait être adaptée afin d'éviter toute rétroactivité (art. 1er).
- Le SYVICOL constate un manque de clarté concernant les exemptions introduites à l'article 1. Cette remarque vaut en particulier pour le point 10° (art. 1er).
- Selon les informations du SYVICOL, sur les huit alternatives en matière de propulsion pour les véhicules utilitaires lourds propres, trois seulement sont vraiment envisageables (art. 2).
- Le SYVICOL s'interroge sur les émissions maximales prévues pour les véhicules légers propres dans la première période, étant donné que seuls les véhicules à propulsion électrique peuvent respecter les plafonds (art. 3).

Projet de règlement grand-ducal relatif à la promotion de véhicules routiers propres à l'appui d'une mobilité à faible taux d'émissions et abrogeant le règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie

Avis du 12 juillet 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 19 avril 2021, le projet de règlement grand-ducal relatif à la promotion de véhicules routiers propres à l'appui d'une mobilité à faible taux d'émissions et abrogeant le règlement grand-ducal du 17 juin 2011 relatif à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue a été adopté en date du 24 février de l'année en cours par le Conseil de gouvernement. Il vise à transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019, qui impose aux pouvoirs adjudicateurs, lorsqu'ils recourent aux procédures européennes de marchés publics pour certains véhicules ou services de transport, des conditions d'émission de CO₂ et de polluants.

Par ce moyen, le législateur européen veut promouvoir et stimuler le marché des véhicules propres et économes en énergie dans le cadre de sa stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions. Étant donné, en effet, que 30 % des émissions de CO₂ en Europe

- Le texte soulève des questions concernant les données que les communes doivent mettre à disposition afin que le Gouvernement puisse dresser ses rapports détaillés sur l'application du règlement grand-ducal (art. 4).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de déterminer le champ d'application du projet de règlement grand-ducal sous revue. Le SYVICOL constate que seules les procédures prévues aux livres II et III de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics sont concernées et que les marchés conclus au niveau national ne sont donc pas visés. Le seuil à partir duquel une procédure européenne est obligatoire est fixé actuellement à 214.000 euros pour les fournitures, aussi bien que pour les services, sans préjudice du livre III de ladite loi, qui prévoit un seuil de 428.000 euros pour les marchés publics dans certains secteurs spécifiques.

Selon le paragraphe 2, le règlement grand-ducal s'applique « aux contrats pour lesquels l'avis d'appel à la concurrence est envoyé après le 2 août 2021 ». Faute d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal avant cette date, elle devrait être adaptée afin d'éviter toute rétroactivité.

Le paragraphe 3, finalement, dispose que le règlement s'applique aux véhicules des catégories M et N, à l'exception de différents types de véhicules énumérés plus en détail. Cette énumération est exhaustive par rapport aux dérogations permises par les articles 2 et 3 de la directive à transposer.

Le SYVICOL regrette néanmoins qu'elle manque de clarté dans la mesure où il n'est pas toujours aisé de savoir si un véhicule communal donné est couvert par une des exemptions ou non. Ceci vaut en particulier pour le point 10° (« tout véhicule automoteur spécialement conçu et construit pour réaliser des travaux et qui, du fait de ses caractéristiques de construction, ne convient ni au transport de passagers, ni au transport de marchandises, et qui n'est pas une machine montée sur un châssis de véhicule à moteur »).

Selon le commentaire des articles, cette catégorie comprend notamment les chasse-neige, ce qui est à saluer. Mais qu'en est-il par exemple de nacelles ou de camions vidangeurs ? Le SYVICOL estime qu'ils remplissent également les conditions d'être exemptés sous le point 10, vu qu'ils sont conçus pour réaliser un travail, qu'ils ne conviennent au transport ni de personnes, ni de marchandises et qu'ils ne sont pas plus des machines montées sur un châssis de véhicule à moteur que les chasse-neige avec leurs épandeurs de sel.

Les camions utilisés pour la collecte des déchets, en revanche, semblent ne pas profiter de l'exemption. Cette analyse repose sur le constat que les « services de collecte des ordures » sont mentionnés expressément à l'appendice 2 de l'annexe 1, ce qui signifie que les contrats de service incluant l'usage de ces camions tombent bien dans le champ d'application du règlement.

Quant au transport scolaire pour élèves de l'enseignement fondamental que beaucoup de communes proposent, le SYVICOL se demande s'il tombe dans la rubrique « services spécialisés de transport routier de passagers » figurant dans le tableau à l'appendice 2 de l'annexe 1. Généralement, les marchés publics afférents sont conclus sous la condition que tous les enfants soient assis pendant le transport. Est-ce que, s'il est recouru à des autocars, l'exemption prévue pour ces véhicules s'applique ?

Article 2

Le paragraphe 2 de l'article 2 introduit et définit les trois types de véhicules propres et à émission nulle à savoir :

- véhicule léger propre (M1, M2, N1) ;
- véhicule utilitaire lourd propre (M3, N2, N3) ;
- véhicule utilitaire lourd à émission nulle (M3, N2, N3).

Selon le Code de la route, la catégorie M regroupe les véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de personnes et ayant au moins quatre roues. La catégorie N reprend les véhicules à moteur conçus et construits pour le transport de choses et ayant au moins quatre roues.

En ce qui concerne les véhicules utilitaires lourds propres des catégories M3, N2 et N3, huit types différents de propulsion sont énumérés. Ce choix représente a priori un large éventail d'options dans le cadre des marchés publics.

Cependant, selon les informations du SYVICOL, uniquement les trois premiers types de véhicules, à savoir les véhicules automoteurs électriques purs, les véhicules automoteurs à pile à combustible à hydrogène et les véhicules automoteurs électriques hybrides rechargeables, sont activement développés par l'industrie. Tous les autres types de propulsion sont à considérer comme marginaux et guère commercialisables. Ils ne représentent par conséquent pas de vraies alternatives.

Dans la catégorie « véhicule utilitaire lourd à émission nulle » sont classés les véhicules dont les émissions de CO₂ sont inférieures à 1 g/kWh ou inférieures à 1 g/km. Pour respecter ces seuils d'émission, seuls les véhicules à propulsion 100 % électrique ou à pile à combustible à hydrogène sont envisageables. Ces deux modes de propulsion sont disponibles pour les d'autobus propres et économes en énergie, avec les désavantages décrits sous I.

Les poids lourds sont en revanche encore dotés principalement d'une propulsion thermique, faute d'alternatives en raison des retards de développement encore plus flagrants que pour les autres catégories de véhicules.

Article 3

Le paragraphe 3 de l'article 3 dispose que, sur le nombre total de véhicules légers faisant l'objet d'un des marchés publics mentionnés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 38,5 % doivent être des véhicules considérés comme propres au sens du projet de règlement. Le respect de cette condition sera apprécié pour la première fois sur la période du 2 août 2021 au 31 décembre 2025, et ensuite pour chaque période quinquennale successive.

L'appendice 1 de l'annexe 1 fixe les émissions maxima comme indiqué dans le tableau annexé et ce de manière identique pour les catégories M1, M2 et N1. Lors de la première période de référence, les émissions de CO₂ ne doivent pas dépasser 50 g/km, avec des émissions de polluants atmosphériques en conditions de conduite inférieures ou égales à 80 % des limites.

Selon les informations recueillies par le SYVICOL auprès des professionnels du secteur, ces plafonds ne peuvent être respectés que par des véhicules à propulsion électrique. Dans la pratique, il n'y a donc guère de différence entre les valeurs prévues pour la première période et celles de la période quinquennale suivante, pour laquelle l'émission de CO₂ doit être égale à zéro.

Vu qu'il s'agit de la transposition d'une directive européenne, il est inutile de remettre en question les pourcentages définis. Le SYVICOL s'interroge cependant si le taux de 38,5 % de véhicules légers propres pourra vraiment être atteint déjà pendant la période allant du 2 août 2021 au 31 décembre 2025.

Il en va de même pour le taux de 10 % pour les véhicules des catégories N2 et N3, tout comme pour le taux de 45 % pour les véhicules de catégorie M3. Contrairement aux véhicules légers, ces pourcentages augmenteront en plus pour la 2^e période quinquennale.

Le SYVICOL se demande encore comment les taux minima de véhicules propres seront appréciés dans le cas de communes qui n'acquiescent qu'un faible nombre de véhicules au cours d'une période de référence. Prenons l'exemple d'une commune qui achète un seul camion pendant la première période de référence. Dès que le montant du marché dépasse le seuil de 214.000 euros, le règlement s'applique. Pour que la condition de 10 % de véhicules propres soit remplie, le seul véhicule acquis doit être considéré comme propre. Le taux de 10 % devient alors un taux de 100 % !

Article 4

Le paragraphe 1^{er} de l'article 4 oblige les pouvoirs adjudicateurs à remplir, lors de la publication des avis d'attribution de marché relatifs à des contrats tombant dans le champ d'application du règlement en projet, trois champs de formulaire indiquant 1. le nombre total de véhicules concernés et, parmi eux, 2. le nombre de véhicules propres et 3. le nombre de véhicules à émissions nulles.

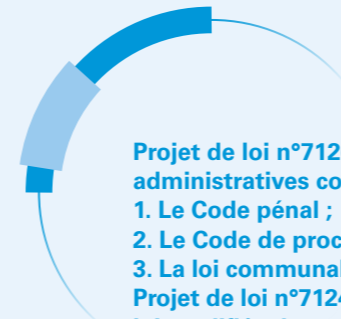
Selon le commentaire des articles, ces données serviront à l'établissement des rapports que les États membres devront soumettre à la Commission européenne, à savoir un rapport sommaire au plus tard le 2 août 2022, un rapport détaillé au 18 avril 2026 et par la suite un rapport détaillé tous les trois ans.

Ici aussi, le texte manque de clarté, dans la mesure où il ne précise pas si les données sont à renseigner par rapport aux périodes déterminées à l'article 3 ou s'il faut simplement faire le cumul des différents types de véhicules depuis l'entrée en vigueur du règlement. A priori, la fourniture de données par période paraîtrait logique, car elle permettrait de vérifier facilement le respect des

taux de véhicules propres. Or, sauf pour la première période, les dates auxquelles les rapports doivent être présentés ne coïncident pas avec le rythme des périodes quinquennales.

En plus, le SYVICOL se demande comment le Gouvernement entend établir un rapport détaillé sur l'application du règlement en projet sur base des seuls trois chiffres demandés, et si les communes ne devront pas finalement fournir des informations plus détaillées par d'autres moyens.

Voilà un autre point au sujet duquel il serait important de disposer davantage d'informations.



Projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant :

1. Le Code pénal ;
2. Le Code de procédure pénale ;
3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Projet de loi n°7124 portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
- 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ;

en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

Deuxième avis complémentaire du 22 juillet 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL se réjouit d'avancées concrètes quatre ans après le dépôt du projet de loi et trois ans après les derniers amendements gouvernementaux, qui avaient déjà apporté des modifications substantielles au projet de loi initial.

Madame la Ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL quant à ces nouveaux amendements gouvernementaux par courrier du 19 avril 2021. Comme le projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales est lié, le SYVICOL procède également à l'analyse des amendements gouvernementaux y relatifs dans le cadre du présent avis.

Les représentants du SYVICOL ont été invités par le ministère à deux réunions, une première au cours de laquelle a été discutée la liste des faits pouvant être sanctionnés par une amende administrative, et une seconde au cours de laquelle a été présentée la réforme des compétences des agents municipaux et du service de proximité. Le SYVICOL tient à remercier le ministère de l'avoir consulté et il note d'ailleurs avec satisfaction que quelques-unes de ses remarques ont été prises en considération.

Le SYVICOL apporte son soutien plein et entier aux sanctions administratives communales dans la mesure où il vise à introduire un système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités, compte-tenu du fait que les communes sont, en pratique, privées de la possibilité de faire respecter leur règlement de police générale.



Ce constat diffère peu de celui fait en 1987 par les membres de la Commission des affaires communales et de l'aménagement du territoire, lors de l'examen du projet de loi n°2675 portant révision de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale, devenu la loi du 13 décembre 1988 : « *un des plus grands problèmes pour les communes est celui de faire respecter leurs règlements. Ne disposant généralement pas d'agents propres aptes à constater les infractions, elles doivent être heureuses si les agents de la police ou de la gendarmerie trouvent le temps d'intervenir en cas de contravention. Mais alors, il faut encore amener le Parquet à poursuivre avant que l'infraction soit prescrite et à convaincre le tribunal* ». Or, si un corps d'agents propres à la commune aptes à constater les infractions aux règlements de police communaux existe, les communes sont encore aujourd'hui dépendantes de l'intervention des membres de la Police grand-ducale, faute de l'adoption du cadre réglementaire nécessaire¹. Le projet de loi vient donc finalement remédier à une lacune qui n'a pas pu être comblée efficacement par les membres de la Police grand-ducale. Il constitue un pas dans la bonne direction en ouvrant la possibilité sous certaines conditions aux agents municipaux auxquels sont attribués certains pouvoirs de police judiciaire, de constater les contraventions auxdits règlements, même si l'impact de cette ouverture reste à vérifier dans la pratique.

Le SYVICOL souhaite ardemment que les modifications introduites par le projet de loi, au sujet duquel il maintient toutefois certaines réserves, porteront leurs fruits contre les faits de petite délinquance qui empoisonnent le quotidien des citoyens. Le dispositif devra être mis à l'épreuve, et adapté le cas échéant en fonction des résultats produits.

Il est par ailleurs tout à fait conscient qu'une bonne répression va de pair avec une meilleure prévention de ces comportements, dans laquelle l'agent municipal a sans conteste un rôle important à jouer. C'est pourquoi il accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux, tout en soulignant la nécessité de maintenir un cadre législatif flexible pour adapter ces tâches aux besoins de l'administration.

Les agents municipaux contribueront ainsi à décharger la Police de certaines missions, comme c'est déjà le cas en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Le système d'avertissements taxés mis en place par le Code de la route pour constater et sanctionner les contraventions au Code fait d'ailleurs figure de modèle pour sa rapidité, sa simplicité et son efficacité. Les constatations effectuées par les agents municipaux sont ainsi gérées par le service national des avertissements taxés qui dépend de la Police grand-ducale, les communes étant ensuite dédommagées sur base forfaitaire. L'Etat bénéficie du fruit du travail des agents municipaux dans la mesure où ils ne se limitent pas à constater les seules infractions à la réglementation communale relative au stationnement et au parcage.

Précisément, l'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Or, la procédure proposée par le projet de loi est lourde et complexe et nécessite de nombreux va-et-vient entre les membres de la Police grand-ducale, l'administration communale et le fonctionnaire sanctionneur. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives par un service existant de l'Etat et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public.

Le SYVICOL demande dès lors que l'Etat collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel perçu sur leur territoire respectif au titre d'amendes administratives.

La procédure des sanctions administrations communales pourrait également être simplifiée par la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionneur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL assistée d'agents municipaux, de gardes champêtres et de fonctionnaires communaux de plusieurs services de la Ville de Luxembourg. Le SYVICOL les remercie chaleureusement pour leur expertise et leur contribution précieuse à la rédaction de cet avis.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL apporte son soutien au système des sanctions administratives communales dans la mesure où elles visent à introduire un système simple et efficace de lutte contre les petites incivilités. Son deuxième avis complémentaire complète ses avis précédents par une série d'observations en vue de faciliter la gestion des amendes administratives et de prévenir d'éventuelles difficultés de mise en application.
- L'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme c'est le cas des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives au niveau étatique par un service existant et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public. Il demande dès lors que l'Etat collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur leur territoire respectif.
- La procédure pourrait également être digitalisée par la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionneur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.
- L'amende administrative ne doit pas exclure d'autres sanctions administratives ou mesures relevant de la police administrative qui pourraient être prises par les autorités en complément à l'amende. Le SYVICOL propose de préciser les articles 1er et 3 du projet de loi en ce sens.
 - Le SYVICOL propose de remplacer 'le conseil communal' et 'le bourgmestre' par 'les autorités communales compétentes' afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'autorité compétente chargée de délivrer une autorisation ;
 - Il demande que les principaux termes utilisés par le projet de loi – par exemple, voie publique et lieux accessibles au public, détenteur – fassent l'objet d'une définition légale ;
 - Le SYVICOL souhaite l'introduction d'un dispositif spécifique pour faire cesser le trouble à l'ordre public « lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s'avère inefficace » (points 1, 2, 12 et 17) ;
 - Il propose d'élargir la liste aux actes de vandalisme sur du mobilier urbain pour lesquelles la recherche de l'auteur des faits, s'il ne peut pas être identifié immédiatement, aurait peu de chance d'aboutir (point 9) ;
 - En revanche, il demande le retrait de comportements qui ne pourront pas être sanctionnés si leur auteur n'est pas pris sur le fait (point 15) et de faits dont la gravité justifie qu'une

éventuelle atteinte soit poursuivie sur le plan pénal afin de pouvoir mettre en œuvre des moyens d'investigation pour identifier leur auteur (points 6, 7 et 8) ;

- D'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes, comme le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage, pourraient être incluses dans cette liste.
 - Le SYVICOL demande que la loi fasse l'objet d'une évaluation à échéance régulière quant à la pertinence et à l'efficacité des sanctions administratives communales afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.
 - Le littering est un phénomène de petite délinquance qui constitue un véritable fléau pour les communes et dont l'ampleur est telle qu'il justifie une action coordonnée et efficace à tous les niveaux de l'Etat. Les délits environnementaux sont sanctionnés par des avertissements taxés qui constituent aux yeux du SYVICOL une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves ne justifiant pas la mise en œuvre d'un ensemble de procédures judiciaires pour pouvoir les sanctionner. Le cadre légal existe donc déjà, mais il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression, alors que trop peu d'infractions sont constatées. Les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits punis par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par un avertissement taxé, en sus des agents des autres administrations. Un fait serait ainsi puni de la même manière quel que soit l'agent qui le constate, grâce à un modèle générique et à des formules spéciales uniformisées. Le SYVICOL arrive à la conclusion que le seul moyen serait de doter les agents municipaux des compétences nécessaires à la constatation des délits environnementaux et il invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette possibilité.
 - La procédure devant le fonctionnaire sanctionneur prévue par les articles 7 à 10 du projet de loi soulève toujours quelques interrogations :
 - Comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ?
 - Le contrevenant doit-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit et si oui, quels sont les cas d'impossibilité qui pourront être invoqués ?
 - Quelles sont les conséquences du non-respect par le contrevenant du délai de 15 jours pour présenter sa défense par écrit ?
 - Quelles sont les conséquences de l'absence de comparution devant le fonctionnaire sanctionneur ?
 - Concernant les témoins, des attestations testimoniales seront-elles admises ?
 - Selon quelle procédure les témoins seront-ils convoqués et comparaitront-ils ?
- Il formule plusieurs propositions pour compléter le texte afin d'augmenter la sécurité juridique.
- Si le SYVICOL est d'accord avec le nouvel article 12 concernant l'amende minorée, celui-ci devra être adapté conformément à sa demande que la gestion des sanctions administratives revienne à l'Etat. La même remarque vaut pour l'article 11. A titre subsidiaire, il insiste pour que ce soient les communes qui décident des modes de paiement qu'elles acceptent, un paiement par virement bancaire sur le compte indiqué par l'avis de paiement étant de nature à permettre de faciliter les démarches des contrevenants.
 - L'article 15-1bis du Code de procédure pénale donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière notamment de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale. Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière sont intégrés à la catégorie des fonc-

tionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire, dont fait également partie le garde champêtre. Si cette disposition avait été saluée par le SYVICOL, il avait cependant demandé que la loi précise l'exercice de ces pouvoirs et en fixe les conditions et les limites. En l'état actuel du texte, l'agent municipal pourra uniquement constater les contraventions au règlement de police générale et en dresser procès-verbal, aucun autre acte ne pourra être posé par les agents (par exemple, rassembler des preuves, recevoir les déclarations de témoins, procéder à une vérification d'identité, etc). Dans ces conditions, l'attribution de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux ressemble davantage à une coquille vide qu'à une vraie révolution. Les autorités judiciaires risquent d'être submergées par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont elles qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire ou classer sans suite des infractions considérées comme mineures. Le SYVICOL réitère partant sa revendication d'attribuer aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière des pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis.

- Les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière pourront également constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 du projet de loi. Concrètement, en présence d'un fait donnant lieu à une sanction administrative, l'agent municipal devra dresser un constat (sanction administrative), pour lequel il devra contrôler l'identité du contrevenant. Si ce dernier refuse d'exhiber une carte d'identité, l'agent municipal, sous réserve qu'il remplisse les conditions, pourra dresser un procès-verbal contre le contrevenant (sanction pénale), mais comme par hypothèse le contrevenant refuse de présenter une carte d'identité, ce refus est rédhibitoire. Le seul moyen d'obtenir l'identité du contrevenant consistera encore et toujours à faire intervenir les forces de police, qui elles seules disposent des pouvoirs pour contrôler l'identité du contrevenant et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité.
- Le SYVICOL est d'avis qu'une bonne répression va de pair avec une meilleure prévention des comportements inciviques, dans laquelle l'agent municipal a sans conteste un rôle important à jouer. C'est pourquoi il accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux, qui correspondent à une adaptation de la loi à la pratique, tout en soulignant la nécessité de maintenir un cadre législatif flexible pour adapter ces tâches selon les besoins de l'administration. Or, la création d'un nouveau service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Outre le fait que le service doit comprendre plusieurs agents municipaux, sa création serait soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui va l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes. Plutôt que de créer un nouveau service de proximité, les missions en rapport avec les aptitudes des agents pourraient être illustrées par une énumération non exhaustive des différentes missions visées par le projet de loi, ce qui serait plus en adéquation avec la polyvalence de l'agent municipal.

Le contenu des missions dont pourront être chargés les agents d'après le projet de loi est approuvé par le SYVICOL sous réserve des commentaires suivants :

- Le point 3 « assistance à la traversée de la route d'enfants, d'écoliers et de personnes handicapées ou âgées » devrait être reformulé de manière plus générale et neutre, tout en précisant que la traversée se fait sur des passages protégés ;
- Au point 4, il est proposé d'élargir la surveillance aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

Le SYVICOL demande la suppression de l'alinéa 10 qui est discriminatoire dans la mesure où les agents jouissent des mêmes droits que toute autre personne placée dans les mêmes circonstances, par exemple faire usage de la force en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.

Il a été fait droit à la demande du SYVICOL de permettre à une ou à plusieurs communes d'engager ensemble des agents municipaux, élargissant ainsi les possibilités de coopération

¹ Article 99, alinéa 5 : Un règlement grand-ducal fixera les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater des contraventions aux règlements communaux.

entre communes. Il conviendra cependant de faire attention à la modification prévue par l’article 26 du projet de loi n°7514 qui rétablit la condition que les communes soient limitrophes.

- Le SYVICOL salue l’ouverture effectuée par l’amendement 19 qui ouvre la possibilité aux agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Il est cependant d’avis que les agents pourraient également vérifier que le détenteur d’un chien est en possession d’un récépissé valable conformément à l’article 3, paragraphe 2, et en cas de non-présentation d’un récépissé valable, dresser un procès-verbal.

III. Remarques article par article

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 font désormais partie du chapitre 1^{er} intitulé « les infractions et les sanctions ». Ces deux articles donnent compétence au conseil communal pour sanctionner administrativement les faits énumérés au nouvel article 3 du projet de loi par une amende de 25 à 250 euros. Sur la forme, le SYVICOL se demande, après une relecture approfondie, s’il ne serait pas opportun de fusionner ces deux articles afin d’assurer plus de clarté au texte.

De même, il s’interroge sur l’emploi de la forme plurielle en ce qui concerne « des amendes administratives » au paragraphe 1^{er} de l’article 1^{er}. S’il importe de préserver la compétence du conseil communal pour prendre d’autres décisions de police administrative telles que la suspension ou le retrait d’une autorisation ou d’une permission délivrée par la commune, ou la fermeture administrative d’un établissement à titre temporaire ou définitif, ces décisions constituent par nature des sanctions administratives et ne peuvent donc pas être qualifiées d’« amendes administratives ». L’amende administrative créée par le projet de loi n’est qu’une forme de sanction administrative, et la seule amende qui pourra être ordonnée par la commune. Afin de souligner cette distinction dans le texte, le SYVICOL propose de mettre la formule « des amendes administratives » au singulier et d’ajouter en bout de phrase la précision « sans préjudice d’autres sanctions administratives ».

Enfin, en ce qui concerne la réserve apportée à l’article 1^{er} d’un régime de sanctions pénales ou administratives déjà existant au niveau national, elle est superflète pour autant que la nouvelle liste des faits énumérés à l’article 3 n’entre pas en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux.

Dès lors, le SYVICOL suggère de regrouper les articles 1^{er} et 2 comme suit :

« Article 1^{er}

(1) *Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l’article 3 et les sanctionner par une amende administrative qui s’élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros, sans préjudice d’autres sanctions administratives.*

(2) *Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs. »*

Sur le fond, le SYVICOL rappelle qu’il soutient le fait que le projet de loi laisse le choix aux communes d’adopter les sanctions administratives qu’elles jugent nécessaires pour le maintien de l’ordre sur leur territoire en sanctionnant un ou plusieurs des comportements déterminés prévus à l’article 3 par une amende administrative. En revanche, il maintient ses critiques concernant l’exclusivité du système des sanctions administratives, qui interdit aux communes de punir les faits visés par l’article 3 autrement que par une sanction administrative. C’est donc à la lumière de ces considérations qu’il analyse l’article 3 du projet de loi tel qu’amendé.

Article 3 – Amendement 1

Cet article constitue le cœur du dispositif des sanctions administratives communales puisqu’il établit la liste des faits qui pourront être passibles d’une amende administrative, et d’une amende administrative seulement : « *seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants (...)* ».

Le SYVICOL maintient ses regrets par rapport à la voie choisie par les auteurs du projet de loi qui a pour conséquence d’imposer le régime des sanctions administratives communales. Il reste d’avis que les communes devraient pouvoir déterminer librement quels sont les comportements qui doivent être sanctionnés sur leur territoire, et s’ils doivent l’être administrativement ou pénalement. Ainsi, si pour une raison ou une autre une commune ne souhaite pas sanctionner ces faits administrativement, elle devrait néanmoins pouvoir continuer à le faire pénalement selon sa situation particulière. Les sanctions administratives communales n’offrent pas la même flexibilité dont disposent actuellement les communes dans la définition des faits pénalement répréhensibles sur leur territoire, par exemple pour définir des lieux plus sensibles (crèches, écoles, lieux de culte, cimetières, institutions pour personnes âgées, etc) ou veiller à un équilibre en permettant certains usages de manière limitée ou échelonnée.

Comme il n’est pas dans l’intention des auteurs d’exclure toute autre sanction relevant de la police administrative du bourgmestre et/ou de la Police, comme la saisie administrative ou la mise en détention administrative, le SYVICOL propose de remplacer la phrase introductive comme suit : « *Des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les seuls faits suivants (...)* ».

Dans son avis du 27 septembre 2017, le SYVICOL avait appelé les auteurs à ne faire figurer sur cette liste que les infractions qui sont en train de se commettre et dont l’auteur peut être identifié sans aucune autre forme d’investigation. Il constate ainsi avec satisfaction que les infractions par omission ont été retirées du nouvel article 3 du projet de loi. En revanche, ses observations par rapport aux infractions pour lesquelles le paiement d’une amende administrative n’est pas susceptible de faire cesser le trouble à l’ordre public et à celles dont la gravité justifie qu’une éventuelle atteinte soit punie d’une peine de police n’ont pas été suivies.

Une première série de remarques porte de manière générale sur l’ensemble de la liste.

Ainsi, le SYVICOL observe que des formulations différentes sont utilisées de manière non-systématique : « sans y être autorisé par le bourgmestre », « sans autorisation du bourgmestre », « en dehors des heures d’ouverture définies par le conseil communal », « en dehors des horaires fixés par le conseil communal », « pendant les horaires à déterminer par le conseil communal », « sauf autorisation du bourgmestre », etc. D’autre part, au point 13, il convient de relever que c’est le bourgmestre qui est compétent pour autoriser l’occupation de la voie publique pour l’installation d’une terrasse, tandis qu’au point 14, les heures d’ouverture des aires de jeux sont définies par le collège des bourgmestre et échevins. Afin d’éviter toute ambiguïté quant à l’autorité compétente chargée de délivrer une autorisation, le SYVICOL propose de remplacer « le conseil communal » et « le bourgmestre » par « les autorités communales compétentes ».

De même, les termes « voie publique », « rues, voies et places publiques », « sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public » sont utilisés indifféremment. Est-ce que la « voie publique » s’entend comme la définition du Code de la route² ? Dans ce cas, il est inutile de mentionner les rues et les places, ces dernières faisant partie de la « voie publique ».

De même, le SYVICOL s’interroge par rapport à la définition des « lieux accessibles au public ». Si les termes « lieu public »³ et « lieu

ouvert au public »⁴ sont connus, le « lieu accessible au public » n’a fait pour l’instant, à la connaissance du SYVICOL, l’objet d’aucune définition légale bien qu’il soit employé par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, notamment son article 9⁵. Or, c’est précisément ce qui pose des problèmes en pratique : s’il est évident que le domicile, ses annexes et ses dépendances ne sont pas des lieux accessibles au public, qu’en est-il du pas-de-porte, d’un sas d’entrée, ou d’un couloir d’entrée d’immeuble ? Une définition des principaux termes utilisés par le projet de loi serait la bienvenue.

Il s’y ajoute que le lieu de commission des faits est défini de manière aléatoire sans que l’on puisse retracer la logique des auteurs. Le SYVICOL se demande si de toute façon l’ensemble des faits visés à l’article 3 ne doivent pas être commis sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public pour pouvoir être constatés. Dans ces conditions, une disposition générale couvrant l’ensemble des hypothèses prévues à l’article 3 serait suffisante.

Une deuxième série d’observations concerne les faits eux-mêmes. Si le SYVICOL soutient en principe l’introduction de sanctions administratives, il souhaite cependant attirer l’attention sur des difficultés d’ordre pratique qui sont susceptibles de se poser une fois la présente loi en vigueur.

1° le fait d’occuper la voie publique afin d’y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans y être autorisé par le bourgmestre ;

Dans son avis précité, le SYVICOL avait demandé à supprimer ce point de la liste étant donné l’impossibilité matérielle de faire cesser le trouble à l’ordre public. En effet, le paiement de l’amende met fin à la procédure de sanction administrative, et aucune poursuite n’est plus possible contre le contrevenant.

Pour autant, les faits à l’origine de l’infraction peuvent subsister, si le contrevenant choisit de ne pas y remédier. Le SYVICOL avait noté dans ce contexte : « *Comme le paiement de l’amende administrative fait échec à toute action pénale engagée pour les mêmes faits, la commune se verrait priver de la possibilité de déposer plainte pour ces faits, respectivement le bourgmestre de son droit de requérir directement le concours de la force publique pour l’exécution de leur mission*⁶. En effet, dans le cadre des infractions pénales, les membres de la Police grand-ducale disposent de certaines compétences pour faire cesser le trouble à l’ordre public – notamment un pouvoir d’injonction pour rétablir la sécurité publique, qui font défaut dans le cadre des infractions administratives, dont la seule sanction consiste dans l’amende. Dans ces conditions et pour rendre les infractions administratives efficaces, il faudrait alors accorder au bourgmestre un pouvoir d’action propre pour prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l’ordre public et à l’exécution matérielle des règlements de police générale. »

Les circonstances étant inchangées, le SYVICOL s’enquiert des mesures qui pourront être prises concrètement pour faire cesser les faits litigieux. Cette réflexion pourrait d’ailleurs être étendue à d’autres faits, par exemple le fait d’user de tondeuses à gazon en dehors des horaires définis par les autorités communales ou le fait de descendre sur le glace des canaux, bassins, étangs et cours d’eau. En présence d’un tel comportement, de surcroît présentant un risque pour la sécurité des personnes, l’agent municipal pourra-t-il faire évacuer le plan d’eau et sur quelle base légale ? La Police pourra-t-elle procéder à une mise en détention administrative du contrevenant qui refuse d’obtempérer ?

Plus généralement, le SYVICOL se demande dans quelle mesure et sous quelles conditions des mesures de police administrative pourront être prises consécutivement à un fait sanctionné par une amende administrative. Si le fait constitue une violation d’une autorisation accordée par les autorités communales, rien n’empêche celles-ci de la suspendre ou de la retirer – point 13 par exemple.

En revanche, si c’est l’absence d’autorisation qui constitue le fait délictueux, comment y remédier ?

La loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale prévoit la possibilité de pratiquer une saisie administrative (article 13) ou une détention administrative (article 14) mais uniquement sous certaines conditions. Le SYVICOL est d’avis que cette possibilité pourrait être élargie aux sanctions administratives communales « lorsque toute autre mesure destinée à faire cesser le trouble s’avère inefficace », sans que la condition d’un danger grave, concret et imminent ne soit exigée.

2. le fait d’user de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;

Si le SYVICOL comprend l’utilité de soumettre ce fait à une sanction administrative, il entend néanmoins soulever la problématique de l’accès à une propriété privée. Même si le libellé du texte ne précise pas si ce fait a lieu sur la voie publique ou sur un terrain privé, l’entretien des espaces verts relevant du domaine public est effectué en général par la commune. Il faut en déduire que les faits énoncés se déroulent au domicile ou ses dépendances⁷. Or, l’accès à une propriété privée est subordonné à la permission du propriétaire ou des personnes de son ménage même si, en théorie, rien n’empêche un agent municipal de pénétrer sur une propriété privée non clôturée pour sonner à la porte dans le but de confronter le contrevenant. En pratique cependant, le risque est que le contrevenant se retranche derrière la protection accordée à la propriété privée pour refuser de coopérer. Il faut encore observer que la plupart des règlements général de police interdisent l’usage d’appareils bruyants pouvant troubler la tranquillité publique le soir, les week-end et les jours fériés, donc en majorité en dehors des horaires de travail des agents municipaux.

Le SYVICOL fait observer que pour les machines visés – tondeuses à gazon, scies – leur bruit dépend de leurs caractéristiques techniques : ainsi, une tondeuse avec moteur à combustion génère plus ou moins de bruit, contrairement à une tondeuse électrique, plus silencieuse. Or, une interprétation stricte de cette disposition interdirait toute utilisation d’une tondeuse en dehors des heures à déterminer par le conseil communal. En l’occurrence, c’est l’intensité du bruit généré par l’appareil qui est déterminante et qui peut être source d’une gêne pour autrui, moins que l’appareil lui-même. L’utilisation du terme « tous autres appareils bruyants » apparaît d’ailleurs comme trop générale car susceptible de s’appliquer à tout type de bruit domestique (bruits de jardinage, bricolage, musique, cris, etc), l’appréciation du trouble causé revenant à l’agent municipal qui devra le caractériser dans son constat. Le SYVICOL propose dès lors de limiter cette disposition aux engins à moteur bruyant similaires à ceux énumérés.

La problématique liée à la cessation du trouble à la tranquillité publique se pose également dans cette hypothèse, le risque pour le contrevenant étant limité au paiement d’une amende de 25-euros, une saisie administrative étant peu envisageable. Or, il importe de veiller à ce que ces faits, qui troublent la quiétude du voisinage et relèvent du tapage diurne, non seulement soient punis mais qu’ils cessent également.

Compte-tenu de ces difficultés, le SYVICOL n’entrevoit pas d’autre solution que de laisser à ces faits leur caractère pénal afin qu’ils puissent être appréhendés comme tels par les règlements de police communaux. Le même raisonnement vaut pour le point 12, qui vise le fait d’exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers. Cette solution présente l’avantage que les agents municipaux dépositaires de certaines fonctions de police judiciaire et les officiers de police judiciaire pourront constater les faits délictueux par un procès-verbal ordinaire et prendre les mesures nécessaires pour faire cesser le trouble.

² Arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 : « Voie publique » : toute l’emprise d’une route ou d’un chemin ouverts à la circulation publique comprenant la chaussée, les trottoirs, les accotements et les dépendances, y inclus les talus, les buttes antibruit et les chemins d’exploitation nécessaires à l’entretien de ces dépendances ; les places publiques, les pistes cyclables et les chemins pour piétons font également partie de la voie publique.

³ Voir par exemple article 135-10 du Code pénal

⁴ Article 1^{er} du projet de loi portant sur l’accessibilité à tous de lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d’habitation collectifs

⁵ Article 9 : La Police peut toujours pénétrer dans les lieux accessibles au public afin de veiller au maintien de l’ordre public, au respect des lois et règlements de police généraux et communaux.

⁶ Article 13-1 du Code de procédure pénale

⁷ Au sens de l’article 480 du Code pénal : Sont réputés dépendances d’une maison habitée, les cours, basses-cours, jardins et tous autres terrains clos, ainsi que les granges, écuries et tous autres édifices qui y sont enfermés, quel qu’en soit l’usage, quand même ils formeraient un clos particulier dans l’enclos général.

ou en pleine nature : chewing-gum, mégots, serviettes en papier, journaux et imprimés, gobelets, emballages vides, sacs poubelles vides, mouchoirs Réf. Art. 42 », avec pour l'auteur des faits, l'obligation de procéder au paiement de 49 euros ». Ces chiffres masquent une réalité qui n'est guère satisfaisante.

Dans ce contexte, la possibilité de donner compétence aux agents municipaux respectivement aux gardes champêtres pour constater les infractions à la loi modifiée du 12 mars 2012 relative aux déchets a déjà été évoquée dans les deux questions parlementaires n°1678 et n°3986. Si la possibilité de sanctionner le littering dans le cadre des sanctions administratives a dans un premier temps été envisagée, par le biais du point 2 de l'article 20, celle-ci a depuis été écartée : « *An der Léscht vun den Infractiounen, déi mat administrative Sanktiounen bestrooft ginn, ass de Littering net zréckbehalte ginn, fir de Prinzip "non bis in idem" ze respektéieren an deemno ze vermeiden, dass administrativ Strofe parallel zu de bestehende penale Strofe fir déiselwecht Faiten agefouert ginn.* »

En pratique, le littering continuera donc à être poursuivi sur une base réglementaire au niveau communal si une disposition spécifique du règlement général de police de la commune le prévoit, et il sera sanctionné par une amende pénale. Alors qu'aujourd'hui, seuls les agents de police ainsi que les gardes champêtres peuvent dresser un procès-verbal – lorsque le fait s'est produit dans la zone verte – dans le futur, les agents municipaux ayant réussi l'examen de promotion de leur carrière pourront également dresser, conformément au nouvel article 15-1bis du Code de procédure pénale, un procès-verbal ordinaire qui sera transmis au Parquet, pour un résultat aléatoire. Le SYVICOL craint, pour les mêmes motifs que ceux ayant conduit l'Etat à introduire des avertissements taxés en matière de délits environnementaux – la surcharge du système judiciaire avec des dossiers mineurs – que la situation sur le terrain ne s'améliore pas.

Parallèlement, pourront être constatés sur tout le territoire national, l'abandon ou le rejet dans des eaux de surface, des eaux souterraines, sur des lieux ou voies publiques ou dans la nature¹⁵, par les agents désignés à l'article 45¹⁶ de la loi modifiée du 12 mars 2012 précité, qui pourront décerner un avertissement taxé si le contrevenant consent à verser immédiatement entre leurs mains l'avertissement taxé dû, soit, lorsque l'avertissement taxé ne peut pas être perçu sur le lieu même de l'infraction, qu'il s'en acquitte dans le délai lui imparti par sommation. Dans le cas où le contrevenant ne peut être identifié immédiatement ou si les conditions ci-dessus ne sont pas remplies, un procès-verbal ordinaire est dressé. Comme l'avertissement taxé est une mesure pénale, mais qui ne dépend pas de l'accord du parquet, il permet un traitement rapide des infractions de moindre envergure. Son efficacité dépend néanmoins des ressources humaines déployées. Or, comme il a été souligné ci-dessus, le manque de ressources des administrations concernées est la principale raison pour laquelle peu d'infractions sont constatées.

Il s'y ajoute que pour un même fait, par exemple jeter une cannette vide sur la voie publique, le contrevenant risquerait une amende entre 25 euros et 250 euros si le fait est constaté par un agent municipal – sous réserve de poursuites sur base du procès-verbal – ou une amende de 145 euros si le fait est constaté par un membre de la Police grand-ducale, un agent de l'administration des Douanes et Accises ou un agent de l'administration de l'Environnement. Cette différence de traitement selon l'agent verbalisant, agissant sur une base légale ou réglementaire, est difficile à comprendre.

Le SYVICOL est partant d'avis qu'il convient de rechercher un autre remède pour lutter davantage contre le littering. A priori, ce fait se prête à une sanction administrative communale, qui pourrait éventuellement être envisagée pour des petits déchets comme des cartons, serviettes, gobelets, etc, où il serait de toute évidence

non pertinent de mener une enquête au cas où l'auteur ne peut être pris sur le fait. Elle n'est cependant aux yeux du SYVICOL pas souhaitable de manière générale en raison des limites du système des sanctions administratives, alors que sanctionner le littering par une simple amende administrative sur base du projet de loi excluerait *de facto* toute autre sanction pénale et donc la recherche de l'auteur des faits au cas où celui-ci ne peut être identifié immédiatement, ce qui serait également contraire à la réglementation européenne.

En revanche, les avertissements taxés constituent une méthode adéquate et effective de règlement des infractions les moins graves. Le cadre légal existe déjà, mais il nécessiterait une optimisation des moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression. Or, les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits visés à l'article 47, paragraphe 2, en complément des autres agents.

La motivation de l'amendement 19 du projet de loi, à laquelle le SYVICOL ne peut que se rallier, illustre parfaitement le rôle que les agents municipaux peuvent remplir s'ils en reçoivent les compétences par une loi spéciale, en l'occurrence la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens : « *Considérant que les agents municipaux sont présents dans l'espace public de façon quasi permanente, ils ont un rôle certain à jouer dans l'exécution de lois qui assurent l'ordre public dans les agglomérations et dans la constatation des infractions pénales contre celles-ci. Dans cet esprit, les agents municipaux, qui sont agents de police judiciaire chargés de certaines fonctions de police judiciaire, sont rajoutés aux agents qui peuvent constater les infractions à la loi relative aux chiens (...). Ceci permettra de décharger les autres agents et surtout ceux de la Police grand-ducale* ». Rappelons également que deux autres lois spéciales, à savoir la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures et la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive attribuent déjà la compétence aux gardes champêtres pour dresser des avertissements taxés en matière de pêche. Ces deux lois font d'ailleurs l'objet d'une modification prévue à l'article 16 du projet de loi pour tenir compte de l'abolition de la fonction de garde champêtre et transférer cette compétence aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. En outre, les agents municipaux constatent les contraventions non seulement aux règlements communaux concernant le stationnement payant, mais aussi au Code de la route.

Pour le SYVICOL, le raisonnement précité pourrait nourrir une réflexion plus générale sur le rôle des agents municipaux dans la constatation des infractions aux lois spéciales notamment en matière de délits environnementaux, sanctionnés par la loi modifiée du 21 mars 2012 précitée ou encore la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui a également introduit des avertissements taxés pour les infractions les moins graves. Une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de la loi existant déjà pour les fonctionnaires des administrations concernées, celle-ci pourrait être suivie par les agents municipaux. Le même fait serait ainsi puni de la même manière peu importe l'agent verbalisant, au moyen d'un modèle générique et de formules spéciales uniformisées.

Le SYVICOL invite partant formellement les ministères concernés à explorer cette voie.

Finalement, le SYVICOL rappelle que dans son avis précité du 27 septembre 2017 dans lequel il a appelé les auteurs à inclure d'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes, comme le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage dans la liste des infractions pour lesquelles une commune pourrait prévoir une sanction administrative.

Le dernier alinéa de l'article 3 prévoit que « lors de la constatation d'un des faits précités, les agents énumérés à l'article 4 font référence aux libellés afférents ci-dessus ». Comme les sanctions administratives seront mises en œuvre par les règlements de police générale, qui ne peuvent pas s'écarter du libellé de l'infraction déterminé par la loi, il s'agit d'un argument supplémentaire en faveur d'un traitement des amendes administratives au niveau étatique avec une uniformisation des souches et des codes utilisés par tous les agents verbalisant.

A l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le SYVICOL est d'avis qu'une évaluation à échéance régulière de la pertinence et de l'efficacité des sanctions administratives communales serait utile afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

Article 4 - Amendement 4

Le nouvel article 4 précise les mentions qui devront obligatoirement être portées sur le constat dressé par l'agent constatateur.

Concernant le point 5°, le consentement ou l'opposition à la communication par voie électronique sécurisée avec le fonctionnaire sanctionnateur et le point 6° en cas de consentement visé au point 5°, l'adresse électronique du contrevenant, le SYVICOL s'interroge sur les suites qui seront réservées à la procédure en cas d'indication d'une adresse électronique erronée de la part du contrevenant ou en cas d'erreur dans la transcription de l'adresse électronique sur le formulaire par l'agent constatateur. Il conviendrait de faire figurer sur le constat, outre l'identité du contrevenant, l'adresse de son domicile.

Le SYVICOL est réservé par rapport à ce mode de communication qui, s'il présente un avantage certain au niveau de la rapidité des échanges, ne permet pas de vérifier la bonne réception de la communication au contrevenant effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur et n'offre pas les mêmes garanties procédurales qu'une communication par courrier recommandé, notamment en ce qui concerne le point de départ des délais. En revanche, une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur présenterait des avantages certains en termes de rapidité et de suivi du traitement des amendes administratives.

Il est en tout cas dans l'attente de précisions quant aux modalités de la communication électronique par voie sécurisée qui doivent être déterminées par règlement grand-ducal conformément au paragraphe 5. Ce même règlement doit également déterminer le modèle-type du constat et des mentions supplémentaires à y porter. Le SYVICOL réitère ici sa remarque de veiller à introduire un modèle unique à utiliser par tous les agents constatateurs. Il se demande en outre quelles sont les mentions supplémentaires auxquelles le texte fait référence.

Article 6 – Amendement 3

Cet article relatif au fonctionnaire sanctionnateur reprend en substance l'ancien article 4 du projet de loi et n'appelle pas d'observations supplémentaires du SYVICOL par rapport à ses avis précédents.

Article 7 – Amendement 6

Les articles 7 à 10 concernent la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur. Celle-ci n'étant déclenchée que si le contrevenant ne paie pas l'amende minorée dans un délai de quinze jours à partir de la constatation de l'infraction, le SYVICOL s'interroge sur l'agencement de cette section par rapport aux dispositions relatives à l'amende minorée.

Parmi les informations communiquées au contrevenant figure au point 2 le droit pour le contrevenant, en cas d'impossibilité d'expo-

ser sa défense par écrit, de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement. Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, le SYVICOL s'était interrogé par rapport aux modalités selon lesquelles une défense orale pourra être demandée : comment et dans quel délai le contrevenant peut-il réclamer le droit de présenter sa défense oralement ? Devra-t-il justifier de son impossibilité de présenter sa défense par écrit ? Quels sont les cas d'impossibilité qui pourront être invoqués ?

Les nouveaux amendements gouvernementaux n'apportant aucun élément nouveau, le SYVICOL réitère sa demande de préciser le texte, et notamment que la demande de présenter sa défense oralement doit intervenir dans le même délai de 15 jours à partir de la communication par le fonctionnaire sanctionnateur que pour exposer ses moyens de défense par écrit.

Le non-respect de ce délai n'est d'ailleurs pas sanctionné du point de vue procédural alors que parmi les trois cas de figure énumérés à l'article 9, l'hypothèse selon laquelle « le contrevenant n'a pas présenté sa défense par écrit » fait défaut. Le SYVICOL propose, soit de préciser au paragraphe 2 que les moyens de défense doivent être exposés par écrit dans un délai de 15 jours « sous peine de forclusion », soit de compléter l'article 9, point 2.

Il maintient par ailleurs sa demande de fixer un délai entre la saisine du fonctionnaire sanctionnateur et la communication au contrevenant afin d'éviter de laisser traîner inutilement la procédure administrative depuis le constat des faits. Le SYVICOL reste d'avis que le délai maximum de 4 mois dont dispose le fonctionnaire sanctionnateur pour rendre sa décision est disproportionné en comparaison avec le délai de 15 jours accordé au contrevenant pour exposer ses moyens de défense par écrit. Une réduction de ce délai serait souhaitable en vue d'une évacuation rapide des affaires devant le fonctionnaire sanctionnateur, au moins dans le cadre d'une procédure écrite.

Au paragraphe 3, un délai pourrait être introduit pour demander la remise de la comparution afin d'éviter des demandes abusives en dernière minute et prévoir que cette demande doit être motivée, ou tout le moins appuyée par un justificatif. Le SYVICOL demande également de compléter le texte pour viser l'hypothèse où le contrevenant invité (comment ? par lettre recommandée ou communication sécurisée ?) à exposer oralement sa défense ne se présente pas devant le fonctionnaire sanctionnateur. Comme le paragraphe 4 fait référence au « contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur », il faut en déduire que le défaut de comparution entraîne automatiquement la reconvoque du contrevenant endéans un mois. Le texte pourrait alors se lire comme suit : « Le contrevenant qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ou qui demande la remise de la comparution au minimum 3 jours avant celle-ci avec justificatif à l'appui est réinvité endéans un mois ».

Le nouveau paragraphe 5 ajoute à la procédure l'assermentation des témoins pour prévenir des faux-témoignages et les faire tomber sous le coup de l'article 220 du Code pénal. Or, cet ajout n'est pas de nature à redresser les lacunes du texte en ce qui concerne les moyens de défense qui peuvent être présentés et admis devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment les témoignages, et sur lesquelles le SYVICOL avait déjà attiré l'attention de l'auteur. Il a ainsi fait remarquer que si le projet de loi n°7124 permet au contrevenant, respectivement à l'Etat, de demander l'audition de témoins devant le juge administratif, cette demande doit, a fortiori, pouvoir être présentée au stade préliminaire lors de la comparution devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si des attestations testimoniales doivent pouvoir être admises, aucune procédure spécifique n'est prévue pour la convocation des témoins, leur comparution, la présence éventuelle d'un interprète, etc. Le SYVICOL réitère partant sa demande de compléter le texte sur ce point.

Articles 8, 9 et 10 – Amendement 7

Dans une suite chronologique des événements, la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur, qui matérialise sa décision d'infliger une amende administrative ou non, est la conséquence logique de l'article 9. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que les articles 8 et 9 devraient être inversés, tandis que l'article 10, qui est également relatif à la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur, pourrait être ajouté à l'article 8 (9 nouveau) en tant que paragraphe 4 pour éviter une fragmentation du texte.

¹⁵ Selon le libellé du projet de règlement grand-ducal relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et aux ressources.

¹⁶ Article 45 : (1) Les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal ainsi que le directeur, les directeurs adjoints, les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs, les fonctionnaires de la carrière des ingénieurs techniciens et les fonctionnaires de la carrière des rédacteurs de l'Administration de l'environnement peuvent être chargés de constater les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution. Dans l'exercice de leur fonction, ces fonctionnaires ont la qualité d'officiers de police judiciaire.

Selon l'article 8, la communication par le fonctionnaire sanctionnateur déclenche un délai de 4 mois pour prendre une décision, à l'expiration duquel il ne peut plus infliger d'amende administrative. Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que le point de départ de ce délai n'est pas fixé avec précision (« à compter du jour de la communication » selon l'article 7, paragraphe 2, « à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 » selon l'article 8) et il n'est pas clair s'il s'agit de la date d'envoi ou de réception de la communication. Or, le contrevenant doit pouvoir déterminer avec exactitude la date à laquelle le délai de 4 mois expire. Ne faudrait-il pas aussi prévoir une information du contrevenant qu'il est mis fin aux poursuites ?

Concernant l'article 9, paragraphe 1^{er}, le SYVICOL renvoie à ses observations au sujet de l'article 7, relativement au point 2. En effet, il manque le cas de figure où le contrevenant n'a pas présenté sa défense par écrit, puisque le fait de se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur renvoie à la seule défense orale.

L'amendement 7 introduit un nouveau paragraphe 2 selon lequel « le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative si les moyens de défense exposés sont justifiés, si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs, ou si le constat a été établi sur la base d'un règlement non conforme à la loi ». Puisque les règlements de police générale doivent être approuvés par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 29, dernier alinéa de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et que les sanctions administratives communales ne pourront être introduites en l'absence d'une modification dudit règlement soumise à approbation, l'hypothèse d'une non-conformité à la loi apparaît comme hautement improbable.

Néanmoins, le SYVICOL donne à considérer qu'il n'appartient pas au fonctionnaire sanctionnateur de contrôler la conformité du règlement à la loi, ce qui relève de la compétence du juge administratif.

Article 11

Cet article concernant la perception de l'amende n'a pas été modifié. Le SYVICOL renvoie à ses remarques générales concernant le transfert de la gestion des amendes administratives au niveau de l'Etat et du service national des avertissements taxés, par analogie aux infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Dans cet ordre d'idées, un dédommagement des communes à hauteur de 80% du total annuel du montant perçu sur le territoire de la commune concernée au titre d'amendes administratives apparaît dès lors comme équitable.

C'est donc à titre purement subsidiaire qu'il fait valoir à nouveau son opposition à la répartition telle que proposée par l'article 11. Il renvoie à son avis complémentaire du 16 juillet 2018 et insiste sur un dédommagement de l'Etat sur base des frais administratifs réels perçus par les communes. En tout état de cause, il ne saurait accepter que le dédommagement de l'Etat s'applique sur le total annuel perçu par commune au titre d'amendes et rappelle que les agents municipaux et les gardes champêtres financés par les communes contribuent à un assurer un sentiment de sécurité parmi la population et qu'une partie non négligeable des recettes perçues dans le cadre des avertissements taxés alimentent déjà le budget de l'Etat sans aucun dédommagement au profit des communes.

Article 12 - Amendement 11

Cet article a été entièrement réaménagé, le paiement immédiat supprimé et remplacé par une amende minorée. Le SYVICOL est d'accord avec les modifications proposées qui apportent davantage de sécurité juridique. Comme il réclame cependant que la gestion des sanctions administratives revienne à l'Etat, l'article 12 du projet de loi devrait être modifié en conséquence.

C'est donc sous cette réserve expresse que le SYVICOL souhaite formuler quelques remarques additionnelles.

Les paragraphes 2 et 4 prévoient l'information du contrevenant que le paiement de l'amende minorée met fin à la procédure et qu'à défaut de paiement, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 euros à 250 euros, plus des frais administratifs. Comme ces mentions figurent également sur le constat conformément à l'article 4, paragraphe 3, le SYVICOL se demande si ces informations écrites ne seraient suffisantes, alors qu'il serait facile pour un contrevenant de prétendre qu'elles ne lui ont pas été communi-

quées oralement par l'agent constatateur et obtenir ainsi une décision en sa faveur pour irrégularité de la procédure.

Concernant le paragraphe 4, le SYVICOL rappelle, sous réserve que le traitement des amendes administratives incombe aux communes, que le choix des moyens de paiement acceptés doit revenir à la commune. Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, il avait demandé de remplacer « par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal » par « selon les moyens acceptés par la commune ».

Afin de faciliter les démarches du contrevenant, le SYVICOL propose que l'avis de paiement, tout comme un avertissement taxé, indique directement les coordonnées bancaires de l'administration auprès de laquelle le montant est à acquitter. De cette façon, le contrevenant pourra payer par virement sans se déplacer auprès de l'administration communale. Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 serait dès lors à compléter par la mention que le paiement peut également se faire par versement au compte bancaire indiqué sur l'avis. Comme un avis de paiement individualisé devra être établi pour chaque commune séparément, les membres de la Police grand-ducale, qui sont compétents sur le territoire de plusieurs communes, devront disposer de plusieurs formules. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes administratives par le service national des avertissements taxés serait beaucoup plus efficace et contribuerait sans aucun doute à un effort de simplification administrative.

Concernant le paragraphe 5, alinéa 2, le SYVICOL renvoie à sa remarque générale par rapport à une digitalisation des flux d'informations entre la commune et l'Etat respectivement le fonctionnaire sanctionnateur. La transmission du constat par courrier est dès lors à omettre.

Concernant le paragraphe 6, qui prévoit l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée ainsi que le modèle-type de constat et de l'avis de paiement, il constate que celui-ci fait double emploi avec le règlement prévu à l'article 4, paragraphe 5. Il se demande quelles peuvent être les « modalités supplémentaires relatives au paiement de l'amende minorée ».

Article 13 – Amendement 13

Cet article concerne la prescription des amendes administratives. Le point de départ du délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision du fonctionnaire sanctionnateur est portée à la connaissance du requérant. Or, à cette date, la décision n'est pas encore exécutoire et ne vaut pas titre de recette, elle ne le sera qu'après l'écoulement du délai de recours devant le tribunal administratif. Le SYVICOL propose de fixer le point de départ du délai à cette date.

Article 14 – Amendement 15

Sans observation

Article 15 – Amendement 16

Le SYVICOL renvoie à ses observations relatives à l'article 7, paragraphe 5, concernant l'audition de témoins ainsi qu'à celles relatives à l'article 3 du projet de loi, concernant la contravention réprimée à l'article 551, point 4 du Code pénal. Comme ce fait n'est désormais plus concerné par une amende administrative, le SYVICOL s'interroge sur l'opportunité de sa suppression du Code pénal qui ne lui semble plus justifiée.

Article 16

L'article 16 du projet de loi concerne l'article 15-1**bis** du Code de procédure pénale, qui donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale et, compte-tenu de l'abolition de la fonction de garde champêtre, les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Il échet de constater que cet article ne fait pas formellement l'objet d'un amendement gouvernemental du 19 avril 2021, bien que dans la version coordonnée du Code de procédure pénale, un nouvel alinéa 2 ait été ajouté au paragraphe 1^{er} de l'article 15-1**bis** du Code de procédure pénale. Cet alinéa prévoit ce qui suit :

« Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, ces agents municipaux peuvent constater le refus du contrevenant de justifier son identité conformément à l'article 5 de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. »

Le SYVICOL se demande quelle version du texte prévaut, même si l'absence d'un amendement ou de tout commentaire laisse à penser que les auteurs n'ont pas l'intention de modifier cet article.

Il souhaite malgré tout apporter certains commentaires. Cet alinéa se rapporte à la problématique du refus par le contrevenant de justifier de son identité. Si l'agent constatateur est un membre de la Police grand-ducale, il pourra procéder au contrôle de l'identité du contrevenant sur base de l'article 5 du projet de loi, respectivement sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, et retenir la personne pendant le temps nécessaire à l'établissement de son identité. En revanche, s'il s'agit d'un agent municipal, le refus de présenter une carte d'identité est érigé par le projet de loi en une infraction pénale assortie d'une amende de 25 euros à 250 euros. Comme les agents municipaux ne sont cependant pas habilités à constater les infractions pénales à la loi, il était à craindre que cette disposition ne reste lettre morte et que l'efficacité des sanctions administratives communales n'en soit considérablement réduite.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 15-1**bis** nouveau a pour objet de remédier à cette situation en autorisant certains agents municipaux, qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière, à constater ce refus. En pratique, cet agent pourra alors dresser un (deuxième) procès-verbal contre le contrevenant pour le refus d'exhiber une pièce d'identité mais là encore, il se heurtera à un obstacle rédhibitoire en ce que le procès-verbal ne pourra être dressé que contre un auteur inconnu. Le seul moyen d'obtenir l'identité du contrevenant consistera encore et toujours à faire intervenir les forces de police, étant précisé que l'agent municipal n'a pas le droit de retenir un individu sur place.

L'octroi de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux avait également été salué par le SYVICOL dans son avis du 27 septembre 2017 auquel il est fait renvoi en ce qu'il conserve toute sa pertinence. Il avait ainsi noté que « cette proposition est approuvée et saluée par le SYVICOL dans la mesure où elle répond à une revendication des communes de voir appliquer de manière efficace et systématique leurs règlements de police générale ».

Le SYVICOL avait toutefois pointé du doigt le fait que les fonctions de police judiciaire dont sont chargés par l'article 15-1**bis** les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière ne sont pas clairement déterminées et il avait demandé à ce que la loi fixe les conditions et les limites dans lesquelles ces agents pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour constater les infractions pénales aux règlements de police générale et rechercher leurs auteurs.

Comme aucun amendement n'est venu préciser les pouvoirs dont disposeront à l'avenir les agents municipaux, le SYVICOL se doit encore une fois d'insister sur ce point qui est d'une importance cruciale.

Le projet de loi prévoit de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 comme suit : « ils (les agents municipaux) concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1**bis** du Code de procédure pénale ». Rappelons que la fonction de police judiciaire consiste, sous la direction du procureur d'Etat, à constater les infractions à la loi pénale, à en rassembler les preuves et à en rechercher les auteurs, conformément à l'article 9 du Code de procédure pénale. Les pouvoirs d'investigation des personnes qui exercent la police judiciaire dépendent ainsi de la qualité qui leur est attribuée par la loi. Or, les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière ne reçoivent la qualité ni d'officier de police judiciaire¹⁷, ni d'agent de police judiciaire¹⁸, ils se voient seulement attribuer certaines fonctions de police judiciaire au même titre que

les fonctionnaires et agents regroupés à la section IV du Code de procédure pénale sous les articles 13-1 à 15-1.

Leurs pouvoirs sont donc exercés conformément à la loi qui les leur attribue. Ainsi, par exemple, la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets attribue la qualité d'officiers de police judiciaire à certains fonctionnaires et définit les pouvoirs et prérogatives de contrôle dont ils bénéficient. De même, les gardes champêtres disposent des compétences leur conférées par les articles 14-1 et 14-2 du Code de procédure pénale.

Comme le projet de loi n'attribue aucune compétence particulière aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière autre que la constatation des contraventions aux règlements de police générale des communes, leur seul pouvoir sera donc celui de dresser procès-verbal. Toute investigation de quelque nature que ce soit pour rechercher l'auteur d'une infraction est donc exclue, comme en matière de sanctions administratives. Contrairement aux faits réprimés par une amende administrative, ils ne seront pas autorisés à vérifier l'identité du contrevenant, la vérification d'identité étant strictement encadrée par l'article 45 du Code de procédure pénale ainsi que la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et réservée aux officiers et agents de police judiciaire.

Dans ces conditions, l'attribution de certaines fonctions de police judiciaire aux agents municipaux ressemble davantage à une coquille vide qu'à une vraie révolution. C'est la Police et elle seule qui, dotée des pouvoirs de police judiciaire, pourra rassembler les preuves et rechercher les auteurs des faits qui leur auront été dénoncés par les agents municipaux. On retombe dans le cercle vicieux de l'absence de réelle sanction contre les contraventions au règlement de police générale : les parquets risquent de se retrouver submergés par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont eux qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire ou classer sans suite des infractions considérées comme mineures.

Le SYVICOL avait ainsi revendiqué dans son avis du 27 septembre 2017 l'attribution aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis, ce qui s'avère indispensable en pratique pour faire respecter les règlements de police générale.

Articles 17 et 18 – Amendement 17

Sans observation

Article 19 – Amendement 18

L'amendement 18 apporte plusieurs changements au nouvel article 19 du projet de loi qui a notamment pour objet de modifier l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le SYVICOL note avec satisfaction que les auteurs ont fait droit à sa demande de permettre à une ou plusieurs communes d'engager ensemble des agents municipaux conformément au nouvel article 99, dernier alinéa, élargissant ainsi les possibilités de coopération entre communes. Il conviendra cependant de faire attention à la modification prévue par l'article 26 du projet de loi n°7514 qui rétablit la condition que les communes soient limitrophes.

Il se rallie au raisonnement du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021 de faire abstraction de l'expression « en accord avec le chef du commissariat de police » et rappelle sa demande que soit précisé, pour la constatation des contraventions et délits, que les agents municipaux sont placés « sous l'autorité du procureur général d'Etat et sous la surveillance du procureur d'Etat ».

Par la nouvelle formulation de l'article 99, le ministère entend donner une définition légale à diverses missions actuellement exercées par les agents municipaux. Le SYVICOL tient à souligner que le cadre légal existe, à savoir qu'« ils (les agents municipaux) sont à la disposition de la communale pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes », et qu'il offre une grande flexibilité aux communes. Il s'agit donc d'une adaptation de la loi à la pratique.

¹⁷ Code de procédure pénale, article 10 : Ont la qualité d'officier de police judiciaire les membres de la Police grand-ducale tels que définis à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

¹⁸ Code de procédure pénale, article 13 : (1) Sont agents de police judiciaire les membres de la Police grand-ducale tels que définis à l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le SYVICOL ne peut que soutenir toute initiative visant à améliorer le sentiment de sécurité des citoyens et à prévenir les comportements inciviques qui portent atteinte aux règles essentielles du vivre ensemble. Il partage l'avis que la présence visible d'agents municipaux dans l'espace public est de nature à rassurer la population mais qu'elle ne saurait se substituer à la présence de membres de la Police grand-ducale, surtout lorsque le sentiment d'insécurité est le plus fort, notamment en soirée et la nuit.

Il note toutefois que la création d'un service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Tout d'abord, un tel service doit comprendre plusieurs agents municipaux, regroupés au sein d'une structure spécifique à mettre en place au niveau de l'administration communale. Ensuite, ce service est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL s'interroge sur le bien-fondé de cette disposition dans la mesure où les missions qui peuvent être attribuées aux agents affectés à ce service découlent directement de la loi. Une telle disposition va encore à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes, sachant que l'organisation interne de l'administration communale relève de la compétence autonome des communes. Il se demande si le cadre législatif ne pourrait pas simplement être précisé par une énumération des différentes missions visées à l'alinéa 2 en tant qu'exemple de « missions en rapport avec leurs aptitudes ». La polyvalence de l'agent municipal, qui est au contact direct de la population, s'accommode en effet mal d'une définition rigide de ses tâches.

Concernant le contenu des missions prévues au nouvel alinéa 3 de l'article 99, le SYVICOL est d'avis que le point 3 devrait être reformulé de manière plus générale et neutre, tout en précisant que la traversée se fait sur des passages protégés. Au point 4, il est proposé d'élargir la surveillance aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. L'alinéa 4 pourrait être modifié en conséquence afin de préciser que cette surveillance ne peut être exercée que « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

A l'exception du point 4, ces missions sont exercées « sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ». Le SYVICOL renvoie à ses observations sous l'article 3 du projet de loi en ce qui concerne les lieux accessibles au public qu'il souhaiterait voir définir.

Projet de loi n°7124 portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 2° de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de la procédure devant les juridictions administratives ; en vue de l'institution d'un recours contre les décisions de sanctions administratives communales

Deuxième avis complémentaire du 22 juillet 2021

Les amendements gouvernementaux au projet de loi n'appellent pas de nouveaux commentaires autres que ceux déjà formulés dans les précédents avis du SYVICOL, qu'il rappelle brièvement.

Article 1er du projet de loi

Le paragraphe 5 de l'article 9-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif d'après lequel « le recours a un effet suspensif » fait double-emploi avec l'article 14, paragraphe 2, du projet de loi n°7126.

S'il est dans l'intérêt de la commune de renforcer la qualification de ses agents municipaux, le SYVICOL s'interroge quant au contenu des deux règlements grand-ducaux prévus aux alinéas 7 et 8, et invite le ministre à lui soumettre lesdits projets de règlement pour avis. L'article 99 alinéa 5 prévoit déjà l'adoption d'un règlement grand-ducal déterminant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux mais qui, tout comme celui prévu à l'alinéa 4, n'a jamais été pris.

Le SYVICOL demande la suppression de l'alinéa 10, qui est superfluetatoire. Le fait que les agents municipaux ne peuvent poser que les actes pour lesquels ils sont compétents tombe sous le sens. Il est tout aussi évident qu'ils jouissent des mêmes droits que toute autre personne placée dans les mêmes circonstances, par exemple faire usage de la force en cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.

Articles 20 et 21 – Amendement 19

Le SYVICOL salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui a pour objet de modifier l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, en donnant la possibilité aux agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11. Il est cependant d'avis que les agents pourraient utilement vérifier que le détenteur d'un chien est en possession d'un récépissé valable conformément à l'article 3, paragraphe 2, et en cas de non-présentation d'un récépissé valable, dresser un procès-verbal.

S'agissant d'une contravention à la loi, hypothèse non visée par l'article 15-1 bis, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas modifier celui-ci en conséquence. De même, il serait utile de préciser après « recherchent et constatent par procès-verbaux », « dans la ou les communes de leur ressort ». Le SYVICOL comprend la restriction concernant les « parties communes des immeubles collectifs » étant donné qu'elle fait référence à l'article 2 de la loi modifiée du 9 mai 2008 précitée. Comme il ne s'agit pas d'un lieu accessible au public, il se demande si une disposition générale précisant que l'agent municipal ne peut exercer ses missions que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ne serait pas suffisante.

Articles 22 à 24

Sans commentaire

Article II du projet de loi

Le libellé de l'article 14-1, paragraphe 7, première phrase, est ambigu. Si la défense de l'Etat est assumée par un fonctionnaire du groupe de traitement A1, cela ne peut être le fonctionnaire sanctionné puisque ce dernier est à considérer, in fine, comme « l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée ». Il y aurait dès lors lieu de clarifier quel est le ministère compétent pour éviter le risque de voir invoquer un éventuel vice de forme.

Le SYVICOL peut marquer son accord avec la suppression du paragraphe 14 de l'article 14-1 prévoyant un délai de trois mois au tribunal administratif pour rendre son jugement. Il donne cependant à considérer qu'une évacuation rapide des affaires serait dans l'intérêt du système des sanctions administratives communales qui a justement pour ambition de punir plus rapidement les petites infractions que le système pénal.

Proposition de révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (n°7700)

Avis complémentaire du 13 septembre 2021

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 7 juillet 2021, les amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (document parlementaire 7700^o).

Afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble, le présent avis tient également compte des derniers amendements apportés à la proposition de révision, publiés le 29 juillet 2021 (document parlementaire 7700^o) sur le site Internet de la Chambre des Députés. Il se limite toutefois aux amendements qui ont un impact direct sur les communes.

Alors que l'article 104, paragraphe 2 de de la Constitution tel que prévu par la proposition de révision initiale (document parlementaire 7700) disposait que « la commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi », la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a amendé la première partie de cette disposition en revenant à la formulation actuelle de l'article 107, paragraphe 4, première phrase de la Constitution. Dans son avis du 19 avril 2021, le SYVICOL avait exprimé ses doutes quant à la nouvelle formulation prévue par la proposition de révision n°7700, notamment en relation avec la réforme de la loi communale et une future modernisation

du fonctionnement des administrations communales qui aurait été entravée par la reformulation proposée. C'est pourquoi le SYVICOL se félicite de l'amendement apporté à l'article 104.

Les derniers amendements du 29 juillet 2021 ont apporté un changement mineur au niveau de la formulation en disposant que « la commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins ... » au lieu de « d'un collège des bourgmestre et échevins ». Cette modification, préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 16 juillet 2021, ne suscite pas de remarques supplémentaires de la part du SYVICOL.

Le SYVICOL s'étonne toutefois que les auteurs n'ont pas tenu compte des remarques qui ont été formulées par lui, ainsi que par le Conseil d'Etat et le Gouvernement, quant au retrait de la participation des communes dans la mise en œuvre de l'enseignement fondamental, qui constitue, après tout, une mission originaire des communes. Compte tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens et que l'enseignement fondamental constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL doit insister encore une fois sur le maintien de la disposition figurant à l'article 107, paragraphe 5 actuel, selon lequel « la commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi ».

En outre, le SYVICOL se permet de rappeler sa proposition d'introduire un article supplémentaire dans la Constitution prévoyant la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie à son avis du 19 avril 2021, dont il estime qu'il reste pertinent dans son intégralité.

Projet de règlement grand-ducal fixant la date pour les élections communales de 2023

Avis du 4 octobre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté par courrier du 5 août 2021 sur le projet de règlement grand-ducal fixant la date pour les élections communales de 2023.

Le règlement en projet fixe la date desdites élections communales au 11 juin 2023, c'est-à-dire au 2^e dimanche du mois de juin. Il se base sur l'article 186 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, selon lequel, lorsque les élections législatives et communales tombent sur la même année, ces dernières n'ont pas lieu en octobre, mais sont avancées au 1^{er} dimanche du mois de juin, ce qui correspond, en 2023, au 4 juin.

Etant donné que cette date marque la fin des vacances de Pentecôte, les auteurs souhaitent profiter de la possibilité prévue à l'alinéa 3 de l'article 186 susmentionné pour reculer les élections d'une semaine, c'est-à-dire au 11 juin.

L'article 186 susmentionné est le fruit de loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. N'ayant à l'époque pas été consulté au sujet du projet ayant abouti à cette loi modificative, le SYVICOL profite de la présente pour exprimer son regret face au fait que la dissolution anticipée de la Chambre des Députés le 7 octobre 2013 se soldera en 2023 par un raccourcissement du mandat des élus communaux.



II. Eléments-clés de l'avis

Le SYVICOL marque son accord à la fixation de la date des prochaines élections communales au 11 juin 2023.

III. Remarques article par article

Art.1^{er}

L'alinéa 1^{er} de cet article fixe la date des élections communales de 2023 au 11 juin. Le SYVICOL partage l'avis des auteurs qu'il y a lieu d'éviter que les élections se déroulent pendant les vacances de Pentecôte et approuve dès lors le choix de la date.

Il se demande cependant quelle est l'utilité du deuxième alinéa, qui fixe les heures d'ouverture aux électeurs des bureaux de vote. En effet, cette phrase correspond exactement à l'article 73, alinéa 1^{er}, de la loi électorale, qui reste applicable indépendamment du changement de date et avec lequel elle fait double emploi.

Art.2.

L'article 2 fixe la date et l'heure de début des opérations de dépouillement des bulletins de vote « à deux heures » le jour des élections. Contrairement aux heures d'ouverture des bureaux de vote,

une disposition expresse fixant le début du dépouillement n'existe pas dans la loi électorale. Même si ceci n'a pas empêché dans le passé que les opérations en question débutent dès la clôture du scrutin, la précision supplémentaire apportée par la disposition commentée est à saluer.

Par ailleurs, pour éviter tout équivoque, le SYVICOL suggère de reprendre la formulation employée à l'article 1^{er} et de préciser qu'il s'agit de deux heures de l'après-midi.

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux

Avis du 4 octobre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté par courrier du 2 août 2021 sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux.

Ce projet concerne exclusivement les fonctionnaires de la carrière de l'agent de transport définie à l'article 12, paragraphe 5, du règlement grand-ducal susmentionné. Il apporte des modifications concernant l'allocation du supplément de traitement personnel prévu à l'article 26, paragraphe 8, ainsi que concernant l'expectative de carrière des agents classés à un des grades 7bis, 8 ou 8bis au 1^{er} septembre 2017.

Les modifications projetées ont été avisées favorablement par la Commission centrale en date du 29 avril 2021.

Le SYVICOL considère qu'il s'agit de mesures justifiées et proportionnées, qui ont pour objet d'éliminer des désavantages éprouvés par les agents concernés par rapport à leurs collègues relevant d'autres carrières.

Il y marque dès lors son accord, tout en renvoyant aux précisions ci-dessous.

II. Eléments-clés de l'avis

Le SYVICOL marque son accord au projet de règlement grand-ducal sous revue concernant les fonctionnaires de la carrière de l'agent de transport, et ce aussi bien pour ce qui est du droit à un supplément de traitement personnel à partir du grade 7, qu'en ce qui concerne l'allongement du grade 8 sous certaines conditions.

III. Remarques article par article

Art.1^{er}.

L'article 1^{er} apporte des modifications à l'article 26, paragraphe 8, du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux en ce qui concerne le supplément de traitement personnel auquel chaque fonctionnaire a en principe droit à partir de l'âge de 55 ans accomplis.

La première modification consiste à préciser à l'alinéa 2 que, pour le fonctionnaire ayant atteint l'antépénultième grade de sa carrière – le grade 7bis en ce qui concerne les agents de transport – le calcul se fait en tenant compte des allongements du grade 8 prévus à l'article 12, paragraphe 5, point 1^o, alinéa 4 du règlement grand-ducal à modifier. Il s'agit des échelons 320 et 332.

Le grade 7bis, quant à lui, s'étend jusqu'à l'échelon 320. La modification projetée assure donc que l'échelon sur lequel se base le calcul du supplément personnel soit en tout état de cause supérieur à celui auquel le bénéficiaire est classé à ce moment.

La deuxième modification introduit un nouvel aliéna 3, selon lequel l'agent de transport classé au grade 7 bénéficie d'un supplément de traitement personnel égal à la différence entre le dernier échelon barémique du grade 7bis et son traitement actuel, sous condition d'avoir accompli 12 années de service et d'avoir suivi 12 jours de formation continue.

Cette nouvelle disposition introduit la possibilité de bénéficier d'un supplément de traitement personnel à partir du dernier grade du niveau général de la carrière de l'agent de transport. Elle répond à une particularité de cette dernière qui réside dans le fait que l'avancement dans le niveau supérieur n'est pas automatique, comme dans toutes les autres carrières, mais conditionné par la vacance d'un poste de contrôleur, le nombre de ces derniers étant fixé discrétionnairement par le conseil communal.

Dorénavant, des agents de transport qui remplissent les conditions d'accès au niveau supérieur de leur carrière, mais qui sont bloqués au grade 7 faute de poste vacant, pourront donc néanmoins profiter d'un supplément de traitement personnel, calculé dans ce cas à partir du dernier échelon du grade 7bis.

Le SYVICOL partage l'avis des auteurs selon lequel les agents de transport sont dans une situation défavorisée par rapport aux agents des autres carrières et avise dès lors favorablement la modification projetée.

Art. 2.

L'article 2 du projet complète l'article 42 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux d'un nouveau paragraphe 6 concernant exclusivement les fonctionnaires relevant de l'ancienne carrière de l'agent de transport et ayant été classés aux grades 7, 7bis ou 8 le 1^{er} septembre 2017, date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal susmentionné.

Les nouvelles dispositions réintroduisent à l'égard des agents en question l'allongement du grade 8 par les échelons 347 et 354, sous condition de ne pas bénéficier d'une majoration d'échelon. Au cas où cette dernière est allouée ultérieurement, l'intéressé est reclassé au deuxième échelon en dessous de celui atteint, afin de prévenir le cumul des deux avantages.

Cette modification s'applique selon les auteurs à « un nombre restreint d'agents de transport » et est motivée par le souci de rétablir l'expectative de carrière que ces derniers avaient la veille de l'entrée en vigueur de la réforme de la fonction publique de 2017.

Le SYVICOL constate que la suppression des allongements du grade 8 a effectivement entraîné pour les agents classés aux grades 7, 7bis et 8 non bénéficiaires d'une majoration d'échelon une réduction de leur traitement maximal par rapport à celui auquel ils pouvaient s'attendre avant la réforme.

Il soutient dès lors la modification prévue quant au fond.

Quant à la forme, il tient à attirer l'attention des auteurs sur l'omission, à la première phrase de l'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 6, du mot « grade » entre les termes « au » et « 8bis ».

Art. 3.

L'article 3 fixe la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet et donne à l'article 2 un effet rétroactif au 1^{er} septembre 2017.

Projet de loi n° 7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Avis complémentaire du 4 octobre 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et des Communes Luxembourgeoises a été saisi par courrier du 29 juin 2021 d'une série de dix-sept amendements parlementaires modifiant le projet de loi n°7477 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Alors que le projet de loi initial ne lui avait pas été soumis pour avis, le SYVICOL s'était auto-saisi et avait émis son avis en date du 15 mars 2021. Or, cet avis, postérieur à l'adoption par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire desdits amendements, en avait déjà tenu compte dans sa rédaction. Le SYVICOL entend dès lors principalement réitérer ses observations formulées dans son précédent avis, tout en y apportant quelques précisions supplémentaires.

Les amendements parlementaires ont modifié en profondeur le texte du projet de loi notamment par l'ajout de six articles supplémentaires, portant le nombre total d'articles à 26. Le SYVICOL

Etant donné qu'il s'agit de redresser une situation qui a été causée par la réforme de la fonction publique à cette date, le SYVICOL considère cette rétroactivité comme justifiée, même s'il doit remarquer d'une façon générale que les modifications rétroactives des textes concernant le personnel, surtout lorsqu'elles couvrent plusieurs années, sont souvent difficiles à mettre en œuvre par les services communaux et devraient donc être limitées au minimum.

remarque que dans la version coordonnée du texte qui lui a été transmise en complément des amendements, certains articles du projet de loi ont été modifiés sans faire l'objet d'aucune justification.

Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018, les communes tirent un bilan plus que mitigé de son application et ce ne sont pas les nouvelles conditions relatives à la pollution lumineuse qui devraient améliorer la situation. Sur le terrain, elles dénoncent la lenteur du ministère, qui semble parfois motivée par la volonté de ne pas opposer un refus formel synonyme de recours administratif, tout comme le diktat de l'administration dont la prise de décision apparaît d'autant plus arbitraire qu'un certain nombre de règlements d'exécution (par exemple sur base des articles 6, 61, et 76) font toujours défaut à ce jour. Le SYVICOL se félicite dès lors du dépôt au mois d'avril de cette année d'un projet de règlement grand-ducal concernant certains types de construction en zone verte, dont il a pris connaissance grâce aux autres institutions saisies pour avis, qui devrait contribuer à apporter de la transparence et renforcer l'égalité de traitement lors de la prise de décision. Il se permet de souligner l'importance d'une adoption rapide de ces règlements d'exécution, surtout pour ce qui est des constructions en dehors de la zone verte et pour lesquelles le ministère est également compétent.

Les prescriptions d'illumination maximale des constructions imposées par le ministère devront également tenir compte des normes déjà existantes en ce qui concerne l'éclairage de certaines



© Christelle Bissener

installations publiques, notamment pour des raisons de sécurité, respectivement ces normes devraient être adaptées pour les faire coïncider avec la nouvelle réglementation prise sur base de la loi précitée dans le but de prévenir la pollution lumineuse excessive.

Dans son avis du 15 mars 2021, le SYVICOL avait regretté le durcissement de la répression contre les atteintes à la loi au regard avec la sévérité des peines pouvant être prononcées, et il avait insisté sur la nécessaire prévention des délits environnementaux. Il s'était par ailleurs interrogé sur le nombre de constats ayant fait l'objet de poursuites pénales sur base de l'article 75 de la loi précitée du 18 juillet 2018 depuis son entrée en vigueur. Il faut d'ailleurs souligner que l'absence de règlement grand-ducal relatif aux avertissements taxés sur base de l'article 76 de la loi modifiée précitée empêche de fait les membres de la Police ainsi que les agents des différentes administrations concernées de décerner des avertissements taxés. Un projet de règlement grand-ducal en ce sens a néanmoins été introduit au mois de décembre 2020, dont le SYVICOL ne peut que souhaiter une adoption rapide.

Toutefois, celle-ci ne saurait combler à elle seule le problème de la répression des délits environnementaux au Luxembourg qui a été mis en lumière par le rapport du 27 mai 2019¹ établi dans le cadre de l'évaluation « Mise en œuvre pratique et fonctionnement des politiques européennes en matière de prévention de la criminalité environnementale et de lutte contre celle-ci », et qui est principalement lié à une pénurie d'agents chargés de constater ces délits et contraventions. Le SYVICOL est d'avis que les gardes champêtres, sur base de l'article 14 du Code de procédure pénale, et dans un futur proche, les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière², pourraient ici aussi venir jouer un rôle essentiel dans la recherche et la constatation de ces infractions sur base de l'article 75, paragraphe 2, à condition qu'on leur en donne la compétence.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- La pollution lumineuse, qui est définie comme « *tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune* », a été ajoutée à la liste des définitions. Cette définition doit servir de base au ministre pour imposer, conformément à l'article 61, des prescriptions d'illumination maximale des constructions en cas de demande d'autorisation relevant de la loi. Le SYVICOL constate l'absence de tout critère objectif dans cette définition qui permettrait d'encadrer un tant soit peu le pouvoir d'appréciation du ministre. S'il adhère à l'objectif recherché de réduire l'illumination artificielle excessive, il considère que la marge d'appréciation laissée aux autorités sur base de cette définition est bien trop large et il demande en conséquence à voir définir la pollution lumineuse de manière objective, tout en prévoyant des exceptions motivées par la sécurité publique et la sûreté de certaines installations et ouvrages sensibles (amendement 1).
- Le SYVICOL salue l'insertion de trois nouveaux alinéas à l'article 7 permettant la reconstruction d'une construction existante en zone verte démolie par l'effet d'un événement de force majeure, qui pourra être autorisée sous certaines conditions même si l'affectation de la construction n'est pas conforme à la zone verte. Il reste cependant d'avis que les strictes conditions imposées par la loi, combinées à la complexité de la procédure d'autorisation, risquent de décourager certains propriétaires d'entamer des travaux d'entretien de leur immeuble qui seraient nécessaires à sa conservation. Il réitère sa proposition de soumettre certains types de travaux de moindre envergure à une simple obligation de déclaration (amendement 2).
- L'article 14bis, qui pose le principe de l'interdiction de l'abattage, du déracinement, du transfert, de l'endommagement ou de la destruction d'un ou de plusieurs arbres remarquables sauf autorisation du ministre dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires, a également été amendé par la Commission afin de supprimer la référence à un bureau spécialisé.

Le SYVICOL comprend le texte en ce sens que les agents de l'Administration de la nature et des forêts disposant des qualifications nécessaires pourront constater le mauvais état de santé ou l'instabilité des arbres et que, dans ce cas, les frais d'expertise n'incomberont pas au demandeur d'autorisation. Il salue une mesure de bon sens mais se demande si le demandeur d'autorisation pourra lui-même solliciter les services de ces agents, qui relèvent de l'Etat. Faute de disponibilité, le demandeur d'autorisation devra in fine avoir recours à un cabinet d'expert pour réaliser un diagnostic (amendement 5).

- Le SYVICOL rappelle également sa demande pour qu'une exception soit prévue dans la loi pour que l'abattage d'un arbre conformément à l'article 14 de la loi ou d'un arbre remarquable présentant un danger immédiat pour la sécurité des personnes ou des usagers puisse être effectué sans autorisation préalable. Enfin, il souhaite que la possibilité pour le public de consulter auprès du ministère ou d'une administration habilitée à cette fin l'avant-projet de règlement grand-ducal listant les arbres remarquables soit rétablie afin de ne pas exclure les personnes qui n'ont pas accès à un support numérique.
- Un nouvel article 17 au projet de loi a pour objet de modifier l'article 49, paragraphe 1er, concernant les pouvoirs préemptants, et d'élargir l'assiette du droit de préemption de l'Etat, des communes et des syndicats de communes aux « parcelles cadastrales non bâties attenantes les cours d'eau ». L'introduction d'un droit de préemption généralisé sur toute parcelle cadastrale attenant un cours d'eau, sans distinction aucune, ne répond pas aux yeux du SYVICOL à la nécessité d'encadrer le droit de préemption par des finalités précises, servant de critères aux décisions de préemption. Il est d'avis qu'il faudrait limiter son assiette au strict nécessaire, à savoir une bande de terrain longeant le cours d'eau, ainsi qu'aux cours d'eau de nature à remplir les critères visés par la loi, notamment les zones de rétention des cours d'eau majeurs du Luxembourg dont la capacité de retenir l'eau en cas de crues joue un rôle de premier plan qui a été mis en lumière par les récentes inondations. La délimitation des zones couvertes par le droit de préemption devrait également se faire principalement sans tenir compte des parcelles cadastrales. D'autre part, puisque ces terrains représentent une valeur écologique, environnementale et récréative, mais qu'il convient toutefois d'y maintenir certaines activités, le SYVICOL est d'avis que l'introduction d'un droit de délaissement serait une piste à étudier (amendement 10).
- Une nouvelle référence aux prescriptions d'illumination maximale des constructions a ainsi été ajoutée à la liste des conditions et mesures auxquelles le ministre peut soumettre les autorisations de construction. Il est renvoyé à la problématique liée à l'impossibilité de déterminer avec certitude les critères qui seront appliqués par les autorités administratives pour évaluer si un projet constitue ou non une « pollution lumineuse ». Il s'y ajoute que le règlement grand-ducal précisant les conditions et mesures pouvant être imposées dans une autorisation de construire n'a toujours pas été adopté plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, tandis que le projet de règlement grand-ducal concernant certains types de constructions en zone verte ne prévoit aucune disposition en termes d'éclairage des constructions. Le SYVICOL insiste dès lors pour que soit clairement défini par la voie réglementaire ce qui sera autorisable pour les nouveaux projets, alors qu'en pratique, il s'avère que le ministère impose déjà des conditions tenant à la luminosité ou à l'éclairage des constructions y compris lorsque celles-ci sont situées en dehors de la zone verte mais en proximité directe, en l'absence de base légale. De même, il faudra veiller à la cohérence de ces normes avec les exigences imposées en matière d'éclairage par d'autres services de l'Etat, respectivement adapter les prescriptions existantes afin d'éviter une pollution lumineuse excessive (amendement 13).
- Si le SYVICOL salue la modification de l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2, qui étend la possibilité de réaliser des mesures compensatoires au plus près de l'endroit où la destruction a eu lieu, c'est-à-dire dans la même commune, sinon dans une commune

limitrophe, sinon dans le même secteur écologique, il regrette cependant qu'elle soit limitée aux terrains dont le demandeur est propriétaire. En effet, si un terrain a été apporté par une commune à un syndicat de communes en vue de la création d'un pool compensatoire ou appartient au syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature dont elle est membre, elle ne pourra pas demander la réalisation des mesures compensatoires sur ce terrain, faute d'en avoir la propriété. Le SYVICOL propose partant de compléter l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 par « ou dont est propriétaire un syndicat de communes dont le demandeur est membre ». Cette problématique se pose en des termes similaires aux communes membres d'un syndicat ayant créé un pool compensatoire régional. En donnant la possibilité à ces dernières de débiter les éco-points prioritairement dans leur pool compensatoire régional, et par rapport à tout autre demandeur d'autorisation, on les encouragerait certainement à en créer de nouveaux (amendement 14).

- Les communes souhaiteraient également pouvoir réaliser des mesures compensatoires sur des terrains dont elles sont propriétaires, et ce par anticipation sans attendre que de telles mesures compensatoires soient imposées dans le cadre d'une autorisation ministérielle. Or, la valeur écologique ajoutée à ces terrains ne pourrait pas être comptabilisée et transformée en éco-points au profit de la commune. Le SYVICOL propose dès lors d'introduire dans la loi un mécanisme de compensation « anticipée ».

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 – Article 1er, point 2

Cette modification a pour objet d'ajouter un point 34° à l'article 3 de la loi précitée concernant les définitions. La pollution lumineuse est ainsi définie comme « *tout effet indésirable ou impact attribuable à la lumière artificielle pendant la nuit, ayant des incidences négatives sur les êtres humains, la flore et la faune* ». Cette nouvelle définition est à lire en lien avec l'article 20 du projet de loi, modifiant l'article 61, paragraphe 1^{er} de la loi, qui permettra à l'avenir au ministre d'imposer des prescriptions d'illumination maximale des constructions en cas de demande d'autorisation relevant de la loi ayant pour finalité que les constructions à réaliser et les opérations à exécuter ne puissent provoquer la pollution lumineuse.

Le SYVICOL constate l'absence de tout critère objectif qui permettrait d'encadrer un tant soit peu le pouvoir d'appréciation du ministre. Si le SYVICOL adhère à l'objectif recherché par les auteurs de l'amendement de réduire l'illumination artificielle excessive, il considère que la marge d'appréciation laissée aux autorités sur base de cette définition est bien trop large et il demande en conséquence à voir définir la pollution lumineuse de manière objective, tout en prévoyant des exceptions motivées par la sécurité publique et la sûreté de certaines installations et ouvrages sensibles.

Amendement 2 – Article 4, point 4

L'amendement parlementaire modifie le paragraphe 6 de l'article 7 de la loi précitée qui pose les règles applicables aux constructions existantes en zone verte, prévoyant que les constructions qui ont été démolies ou démontées qui ne peuvent être reconstruites qu'à condition que leur affectation soit conforme avec l'article 6.

Le SYVICOL salue l'insertion de trois nouveaux alinéas introduisant une dérogation à cette condition dans le cas où la construction a été démolie par l'effet d'un événement de force majeure au moment où elle servait de résidence principale, sous certaines conditions. La reconstruction pourra donc être autorisée même si l'affectation de la construction n'est pas conforme à la zone verte, et le SYVICOL approuve cette ouverture.

Néanmoins, il réitère ici sa remarque formulée dans son avis du 19 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 quant au manque de flexibilité du texte. Le SYVICOL est toujours d'avis que les conditions strictes imposées par la loi, combinées à la complexité de la procédure d'autorisation, risquent de décourager certains propriétaires d'entamer des travaux d'entretien de leur immeuble qui seraient nécessaires à sa conservation. Il avait ainsi proposé de soumettre certains types de travaux de moindre envergure, à préciser

dans la loi ou par règlement grand-ducal, à une simple obligation de déclaration comme peut le prévoir le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en matière d'autorisation de construire³.

Amendement 5 – Article 8

Cet amendement modifie le nouvel article 14bis introduit par le projet de loi concernant les arbres remarquables. Il pose le principe de l'interdiction de l'abattage, du déracinement, du transfert, de l'endommagement ou de la destruction d'un ou de plusieurs arbres remarquables sauf autorisation du ministre dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires. Le SYVICOL s'étonne que si le texte prévoit deux exceptions, seules les conditions de la preuve du mauvais état de santé ou de l'instabilité de l'arbre concerné à rapporter aux fins d'obtention de l'autorisation sont précisées dans la suite de l'article.

Au commentaire des amendements parlementaires, il est indiqué que le mauvais état de santé ou l'instabilité peuvent être constatés par les agents de l'Administration de la nature et des forêts disposant des qualifications nécessaires. Le SYVICOL comprend le texte en ce sens que, dans ce cas de figure, les frais d'expertise n'incombent pas au demandeur d'autorisation. Il salue une mesure de bon sens mais se demande si le demandeur d'autorisation pourra lui-même solliciter les services de ces agents, qui relèvent de l'Etat.

Faute de la disponibilité de ces agents, il est à craindre que le demandeur d'autorisation ne doive *in fine* avoir recours à un cabinet d'expert pour réaliser un diagnostic. Le SYVICOL rappelle encore une fois qu'il avait demandé qu'une exception soit prévue dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée pour que l'abattage d'un arbre (article 14 et futur article 14bis) présentant un danger immédiat pour la sécurité des personnes ou des usagers puisse être effectué sans autorisation préalable.

L'amendement 5 modifie également la procédure d'enquête publique dans le cadre de l'avant-projet de règlement grand-ducal listant les arbres remarquables. Alors que dans sa première version, l'article 14bis prévoyait la consultation par le public auprès du ministre ou d'une administration habilitée à cette fin, cette alternative à la consultation électronique a disparu à la suite du remaniement du texte par la Commission. Le SYVICOL demande que cette possibilité soit rétablie afin de ne pas exclure les personnes qui n'ont pas accès à un support numérique.

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie à son avis précédent qui conserve toute sa pertinence.

Amendement 10 – Article 17

Cet amendement ajoute un article 17 au projet de loi ayant pour objet de modifier l'article 49, paragraphe 1^{er}, concernant les pouvoirs préemptants. Ainsi, l'assiette du droit de préemption de l'Etat, des communes et des syndicats de communes se trouverait élargie aux « *parcelles cadastrales non bâties attenantes les cours d'eau* ». Le SYVICOL comprend cet ajout comme visant tous les cours d'eau, peu importe qu'ils se situent dans une zone protégée d'intérêt national ou non. Selon le commentaire des amendements, cette extension fait suite à une proposition du Mouvement écologique dans son avis de janvier 2021 que la Commission a fait sienne et qui, d'après elle, constitue un outil important permettant aux différents pouvoirs préemptants d'acquérir des terrains en vue de la réalisation de projets de renaturation des cours d'eau se trouvant dans un mauvais état ou de projets de mesures anti-crues naturelles.

Le SYVICOL craint pourtant que cette future disposition ne s'accompagne de nouvelles difficultés dans l'application et dans l'exercice du droit de préemption. Nonobstant la question de la pluralité de pouvoirs préemptants et de l'absence de hiérarchie entre eux déjà évoquée dans son avis du 29 mai 2017 au sujet du projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, se pose la question de l'objectif en vue duquel le droit de préemption pourra être exercé. Selon la doctrine, le droit de préemption doit être encadré par des finalités précises, justifiant son exercice⁴.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7947-2019-REV-1/fr/pdf>

² Voir en ce sens le projet de loi n°7126

³ Art. 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Précisément, il faut se poser la question de savoir si cette mesure est proportionnée avec le résultat recherché. Le réseau hydrographique du Luxembourg présente environ 1800 km de cours d'eau⁵, dont 128 km sont formés par les cours d'eau frontaliers de l'Our, de la Sûre et de la Moselle⁶. Outre la question posée par ces cours d'eau frontaliers qui forment un condominium, le SYVICOL constate que l'étendue du champ d'application de ce futur droit de préemption est potentiellement très importante, puisqu'il porte de manière générale sur les « parcelles cadastrales non bâties attenantes aux cours d'eau ». Or, une des caractéristiques de la structure parcellaire est son découpage irrégulier et complexe. La division en de longues bandes étroites, majoritaire au Luxembourg, a pour effet que si certaines parcelles longent un cours d'eau sur une longue distance, d'autres au contraire n'ont qu'une surface en commun très réduite.

Être propriétaire riverain de cours d'eau s'accompagne déjà de multiples contraintes notamment en matière de travaux d'entretien, résultant notamment de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée, qui sont réalisés par l'Administration de la gestion de l'eau pour le compte de particuliers ou de communes et aux frais de ces derniers. A ces contraintes s'ajoutent celles au niveau de l'utilisation ou de l'affectation de ces terrains. La plupart d'entre eux font déjà l'objet de servitudes compte-tenu de leur situation en zone vulnérable et sensible (article 20 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée), et de leur classement en zone inondable ou de rétention (article 38), en zone riveraine de protection (article 26), ou encore en zone de protection (article 44).

Si le SYVICOL comprend l'intention des auteurs de permettre aux autorités publiques de mettre la main sur ces terrains qui représentent indéniablement une valeur écologique, environnementale et récréative, en même temps qu'un faible intérêt économique, il convient néanmoins de permettre sur ces terrains le maintien d'activités, notamment d'un usage agricole.

L'introduction d'un droit de préemption généralisé sur les parcelles cadastrales non bâties attenantes aux cours d'eau ne répond pas, aux yeux du SYVICOL, à la nécessité d'encadrer le droit de préemption par des finalités précises, servant de critères aux décisions de préemption. Il est d'avis qu'il faudrait limiter son assiette au strict nécessaire, à savoir une bande de terrain longeant le cours d'eau, ainsi qu'aux cours d'eau de nature à remplir les critères visés par la loi.

La délimitation des zones couvertes par le droit de préemption devrait ainsi se faire dans une première étape sans tenir compte des parcelles cadastrales puis, éventuellement, être adaptée en fonction de critères locaux, comme le pourcentage de la surface parcellaire concernée ou des critères écologiques. Cette approche en deux étapes est d'ailleurs celle qui est pratiquée pour la délimitation des zones de protection sur base de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. De même, le droit de préemption pourrait utilement porter sur les zones de rétention des cours d'eau majeurs du Luxembourg dont la capacité de retenir l'eau en cas de crues joue un rôle de premier plan qui a été mis en lumière par les récentes inondations, afin d'y réaliser des projets de renaturation.

Une alternative au droit de préemption existe également : il s'agit du droit de délaissement ou la réquisition d'emprise totale, pratiqué en France, qui constitue aux yeux du SYVICOL une piste à étudier. Ainsi, si les contraintes auxquelles sont soumises le bien sont telles que le propriétaire souhaite s'en séparer, il peut obliger l'Etat à acquérir le bien, qui n'aura alors pas à se substituer à un éventuel acquéreur comme dans le cadre du droit de préemption. En cas d'accord, le prix est versé au propriétaire et à défaut d'accord, le juge de l'expropriation doit être saisi.

Amendement 13 – Article 20

Cet amendement est le pendant du premier amendement qui a introduit le concept de « pollution lumineuse ». Une nouvelle référence aux prescriptions d'illumination maximale des constructions a ainsi été ajoutée à la liste des conditions et mesures auxquelles le ministre peut soumettre les autorisations de construction. Il est renvoyé à la problématique liée à l'impossibilité de déterminer avec certitude les critères qui seront utilisés par les autorités administratives pour évaluer si un projet constitue ou non une pollution lumineuse.

Il s'y ajoute que les conditions et mesures peuvent être précisées par la voie réglementaire, sur base de l'article 61. Or, à la connaissance du SYVICOL, un tel règlement n'a pas encore été adopté presque trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Par ailleurs, le projet de règlement grand-ducal concernant certains types de constructions en zone verte, à prendre sur base de l'article 6 et qui est en cours de procédure réglementaire depuis le mois d'avril 2021⁷, ne prévoit aucune disposition en termes d'éclairage des constructions.

Le SYVICOL insiste dès lors pour qu'un règlement grand-ducal vienne définir ce qui sera autorisable pour les nouveaux projets. Il s'étonne d'ailleurs qu'en pratique, des conditions tenant à la luminosité ou à l'éclairage des constructions sont déjà imposées par le ministère de l'Environnement, en l'absence de toute base légale, y compris lorsque ladite construction est située en dehors de la zone verte mais à proximité directe de celle-ci. S'il existe effectivement depuis 2018 un guide technique « Leitfaden „Gutes Licht“ im Außenraum für das Großherzogtum Luxemburg »⁸ et un guide « Pollution lumineuse : préserver l'environnement nocturne pour la biodiversité » édité en mai 2021, ces derniers ne sauraient être analysés comme une base légale habilitante pouvant servir de fondement à une décision administrative. Ceci confirme s'il en était encore besoin les pleins pouvoirs de l'administration en la matière.

Finalement, le SYVICOL se demande si cette disposition pourra s'appliquer par exemple à des bâtiments historiques présentant un intérêt touristique et situés en zone verte, ou encore en cas de remplacement de constructions existantes devenues vétustes, par exemple une aire de jeux ou de loisirs.

Amendement 14 – Article 21

Ce nouvel article introduit par amendement modifie l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi relatif à la réalisation des mesures compensatoires, qui devrait se lire comme suit :

(3) La réalisation des mesures compensatoires est effectuée obligatoirement dans les pools compensatoires, sauf pour les constructions autorisées en vertu des articles 6 et 7.

Sur demande motivée du demandeur, le ministre peut autoriser exceptionnellement la réalisation de mesures compensatoires particulièrement favorables à la diversité biologique, en précisant les sortes de mesures, leur localisation dans la même commune, la commune limitrophe ou exceptionnellement dans (c'est nous qui surlignons) le même secteur écologique et leur envergure, sur des terrains dont le demandeur est propriétaire.

Le procès-verbal de la Commission du 12 février 2021 indique que cette modification a pour objet d'étendre la possibilité de réalisation de mesures compensatoires en dehors des pools compensatoires et fait suite à une demande des acteurs communaux.

Le SYVICOL salue cette disposition qui pourra permettre de réaliser les mesures compensatoires au plus près de l'endroit où la destruction a eu lieu, c'est-à-dire dans la même commune, sinon dans une commune limitrophe, sinon dans le même secteur écologique. Pour autant que cela soit possible et que les conditions soient remplies par le demandeur d'autorisation, cette démarche est en effet plus cohérente du point de vue écologique.

⁴ Voir par exemple l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2015 au sujet du projet de loi n°6704

⁵ La loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau définit un cours d'eau comme « un chenal en majeure partie superficiel, conducteur d'eau permanent ou temporaire »

⁶ Source : https://environnement.public.lu/fr/waasser/rivieres/reseau_hydrographique.html

⁷ Voir la réponse à la question parlementaire n°4735.

⁸ <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/actualites/2018/06/Leitfaden-fur-gutes-Licht-im-Aussenraum.pdf>

Il regrette cependant qu'elle soit limitée aux terrains dont le demandeur est propriétaire. Deux cas de figure sont possibles : soit, le demandeur d'autorisation est un promoteur privé, auquel cas les mesures compensatoires devraient être réalisées prioritairement sur ses terrains selon la chronologie indiquée ci-dessus. Soit, le demandeur d'autorisation est une commune ou même un syndicat de communes, et dans ce cas il va de soi que les mesures compensatoires ne pourront être réalisées que sur les terrains dont elle est propriétaire, en principe sur son territoire. Toutefois, si le terrain a été apporté à un syndicat de communes en vue de la création d'un pool compensatoire, ou appartient au syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature dont elle est membre, la commune ne pourra pas demander la réalisation des mesures compensatoires sur celui-ci, faute d'en avoir la propriété.

C'est précisément le problème qui se pose aux communes qui, après l'entrée en vigueur de la loi, se sont investies pour créer un pool compensatoire régional⁹. Les éco-points générés par ce pool seront ajoutés au registre des mesures compensatoires et en seront débités sans que l'on sache à quels projets réalisés correspondent ces éco-points. En donnant la possibilité aux com-

⁹ Selon nos informations, un premier pool compensatoire régional, qui a fait l'objet d'un accord de principe en 2019, n'a pas encore été approuvé par le ministère de l'Environnement

Projet de loi n°7255 sur les forêts

Avis complémentaire du 4 octobre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de lui avoir transmis pour avis, en date du 24 juin 2021, les amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi initial a été avisé par le SYVICOL en date du 24 septembre 2018. Le présent avis complémentaire analyse le texte amendé par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 31 mai 2021 à la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 19 décembre 2020.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a guère été tenu compte de ses remarques formulées dans le cadre de son avis précité. Ce constat est d'autant plus étonnant si l'on considère que 34% des forêts publiques, environ 30.000 ha, appartiennent aux communes. En général, le SYVICOL ne peut dès lors que rappeler son avis initial, dont il estime qu'il conserve toute sa pertinence.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

- Le SYVICOL salue la précision apportée à la définition de « forêt » qui inclut désormais une surface minimale à partir de laquelle un fonds boisé peut être considéré comme une forêt. Cependant, il estime que la surface minimale de 25 ares constitue un seuil trop bas (amendement 1).
- Le SYVICOL regrette le fait que la liste des activités pour lesquelles la circulation motorisée des ayants cause est autorisée n'inclut toujours pas la pisciculture (amendement 3).
- Le nouveau paragraphe 3 pose la base légale pour un règlement grand-ducal déterminant les raisons, les conditions et les modalités pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts dans l'intérêt public ou de la protection des forêts. Le SYVICOL insiste à être consulté en temps utile à ce sujet (amendement 3).
- Il rappelle ses remarques relatives à l'article 6 initial, concernant l'édiction de règles nationales pour les travaux de débardage

munes de débiter les éco-points prioritairement dans leur pool compensatoire régional, on les encouragerait certainement à en créer de nouveaux. Ainsi, le SYVICOL propose de compléter l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 par « ou dont est propriétaire un syndicat de communes dont le demandeur est membre ».

D'autre part, ces communes devraient être prioritaires pour la réalisation de mesures compensatoires à leurs projets, dans le pool compensatoire régional, par rapport à tous les autres demandeurs d'autorisation.

Les communes sont également demandeuses de la possibilité de réaliser des mesures compensatoires de manière anticipée sur des terrains dont elles sont propriétaires, et ce sans attendre que des mesures compensatoires soient imposées dans le cadre d'une autorisation ministérielle. Ce faisant, la valeur écologique de ces terrains s'en trouverait de toute évidence augmentée, mais cette valeur ajoutée ne pourrait pas être comptabilisée ni transformée en éco-points au profit de la commune. Le SYVICOL propose dès lors d'introduire dans la loi un mécanisme de compensation « anticipée ».

assurant que l'état de la voirie forestière reste intact et une interdiction de ces travaux lors de conditions météorologiques défavorables (amendement 3).

- Le SYVICOL partage l'objectif de déresponsabiliser les propriétaires des forêts d'accidents causés par une forme de gestion qui leur est imposée par le législateur (amendement 4).
- Le SYVICOL estime qu'il serait utile de préciser expressément que la récolte de produits de la forêt n'est autorisée qu'à partir des voies aménagées (amendement 10).
- Le SYVICOL maintient sa position qu'il ne faut pas oublier le volet économique de la gestion forestière et qu'il est dans l'intérêt de cette dernière que le propriétaire puisse décider quels plants et semences il entend utiliser pour la régénération de sa forêt (amendement 15).
- Il s'étonne que le paragraphe 3 du nouvel article 15 exclue les personnes morales de droit public – y compris donc les communes – de certaines subventions (amendement 22).
- Si le SYVICOL comprend la volonté de renforcer la répression à l'égard des atteintes environnementales, il invite le gouvernement à mettre l'accent sur la prévention des délits environnementaux par une sensibilisation des citoyens (amendement 27).
- L'introduction du système des avertissements taxés constitue aux yeux du SYVICOL un moyen simple et rapide de sanction des contraventions, qui ne pourra cependant être mis en œuvre qu'une fois le règlement grand-ducal déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé adopté. Pour autant, ce mécanisme ne sera véritablement efficace que si la présence des agents et les contrôles sur le terrain sont renforcés. Il est d'avis que les gardes champêtres pourraient, grâce à leur compétence sur les propriétés forestières et rurales, utilement concourir à la constatation de ces contraventions (amendement 29).
- Il convient d'adapter le catalogue de sanctions prévu à l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles afin de tenir compte de la modification des articles 13 et 17 opérée par le projet de loi (amendement 33).



© Archives SYVICOL

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 portant sur l'article 2

Afin de tenir compte des remarques du Conseil d'État, l'article 2 portant sur les définitions a été partiellement reformulé.

Le SYVICOL salue le fait que la définition de « forêt » a été précisée selon ses remarques et celles du Conseil d'Etat, en incluant une surface minimale à partir de laquelle un fonds boisé – autre définition ajoutée par amendement – peut être considérée comme une forêt. Cependant, il estime que la surface minimale de 25 ares constitue un seuil trop bas, ceci d'autant plus qu'il suffit que le terrain en question soit couvert à raison de 20 pour cent d'espèces arborées. Il rappelle que, dans son avis du 24 septembre 2018, il s'était prononcé pour une surface minimale de 2 hectares.

Amendement 3 portant sur l'article 3

À la suite de l'avis du Conseil d'Etat, l'article 3, qui règle les droits d'accès à la forêt, a été entièrement réécrit avec davantage de précision. Cette dernière résulte également de l'ajout, à l'article 2, des définitions de « chemin », de « layon de débardage » et de « sentier ». Le SYVICOL note que le fait que les sentiers ou chemins soient balisés ou non est inopérant.

Le nouveau paragraphe 1^{er} donne droit aux piétons et aux conducteurs de cycle ou de cycle à pédalage assisté d'emprunter les chemins et les sentiers, tandis que les conducteurs d'animaux de selle ou de trait sont limités aux chemins. Le deuxième alinéa introduit une exemption à ces règles pour les propriétaires et les ayants cause. Le SYVICOL en déduit *a contrario* que toutes les autres personnes sont dans l'interdiction de quitter les chemins et sentiers.

Le nouveau paragraphe 2 de l'article 3 traite de l'accès aux forêts avec des véhicules automoteurs et reprend l'essentiel des dispositions de l'ancien article 6, paragraphe 1^{er}, tout en tenant compte des observations formulées par le Conseil d'Etat à l'égard de ce

dernier. Le SYVICOL regrette le fait que la liste des activités pour lesquelles la circulation motorisée des ayants cause est autorisée n'inclut toujours pas la pisciculture, et que sa demande en ce sens n'a donc pas été prise en considération.

Le nouveau paragraphe 3 pose la base légale pour un règlement grand-ducal déterminant les raisons, les conditions et les modalités pour lesquelles le ministre peut interdire l'accès aux forêts dans l'intérêt public ou de la protection des forêts. Il s'agit d'une disposition très générale, qui permet de remplacer aussi bien l'ancien article 3, paragraphe 2, que l'ancien article 6, paragraphe 2. Le règlement grand-ducal prévu revêt donc une grande importance et le SYVICOL insiste à être consulté en temps utile à ce sujet. Il rappelle ses remarques relatives à l'article 6 initial concernant l'édiction de règles nationales pour les travaux de débardage assurant que l'état de la voirie forestière reste intact, et une interdiction de ces travaux lors de conditions météorologiques défavorables.

Amendement 4 portant sur l'article 4

L'article 4 a pour objectif d'établir un régime de responsabilité adapté à l'ouverture de l'accès à la forêt. Il a été reformulé à l'exception du paragraphe 1^{er}, en dépit d'une opposition formelle du Conseil d'Etat contre l'introduction du concept de l'acceptation des risques.

Les auteurs des amendements justifient cette décision par le souci d'exonérer le propriétaire forestier de la responsabilité civile en cas d'accidents causés par une gestion durable des forêts, qui entraîne des risques supplémentaires pour les personnes circulant en forêt.

Sans vouloir se prononcer sur la question juridique de savoir si le régime de responsabilité civile visé nécessite ou non le recours à la théorie de l'acceptation des risques, le SYVICOL partage pleinement l'objectif de déresponsabiliser les propriétaires des forêts d'accidents causés par une forme de gestion qui leur est imposée par le législateur.

Amendement 10 portant sur le nouvel article 6 (article 10 initial)

L'article 6 (ancien article 10) a été reformulé suivant les remarques du Conseil d'Etat. Comme il l'a indiqué dans son avis initial, le SYVICOL ne s'oppose nullement au principe de permettre au public la récolte de petites quantités de produits de la forêt pour leur besoin personnel.

Ce droit – comme le précise d'ailleurs le Conseil d'Etat dans son avis – s'exercera dans le cadre posé par l'article 3, c'est-à-dire sans quitter les sentiers et les chemins. Etant donné que le grand public n'est pas forcément conscient de cette contrainte, le SYVICOL estime qu'il serait utile de préciser expressément que la récolte de produits de la forêt n'est autorisée qu'à partir des voies aménagées.

Amendement 15 portant sur le nouvel article 10 (article 15 initial)

L'article sous rubrique définit les obligations du propriétaire forestier en matière de régénération de la forêt et prévoit d'instituer un « fichier écologique » contenant les essences dont les plants et les semences qui peuvent être utilisés pour les semis et plantations forestières.

Le SYVICOL salue le nouveau paragraphe 2 qui clarifie les trois cas dans lesquels le propriétaire est exempt de son obligation de régénération (régénération naturelle, création de biotopes et éclaircie des jeunes peuplements).

Ensuite, le nouveau paragraphe 5 prévoit l'édiction d'un règlement grand-ducal encadrant l'établissement d'un fichier écologique des essences. Le SYVICOL invite Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable à lui faire parvenir le projet de règlement grand-ducal afin de l'aviser en temps utile.

D'une façon générale, le SYVICOL maintient sa position qu'il ne faut pas oublier le volet économique de la gestion forestière et qu'il est dans l'intérêt de cette dernière que le propriétaire puisse décider quels plants et semences il entend utiliser pour la régénération de sa forêt.

Amendement 22 portant sur le nouvel article 15 (article 29 initial)

Les dispositions relatives aux subventions ont été réécrites pour donner suite à l'avis du Conseil d'Etat. Ainsi, de nombreuses précisions ont été incluses dans le corps du projet de loi, laissant moins de place au règlement grand-ducal.

Ceci a permis au SYVICOL de se faire une image plus précise des différentes subventions prévues et du cercle de bénéficiaires potentiels. Il s'étonne que le paragraphe 3 exclue les personnes morales de droit public – y compris donc les communes – de certaines subventions et se demande, en l'absence d'explications dans le commentaire des articles, quelles en sont les raisons.

En effet, il est compréhensible que les communes soient exclues des subventions relatives à la planification forestière, qui est assurée très largement par l'Administration de la nature et des forêts. Cependant, le SYVICOL estime que les subventions liées à la préservation d'arbres biotopes ou à la restauration de lisières forestières structurées, par exemple, constituent des aides financières auxquelles les communes devraient avoir droit au même titre que les propriétaires de droit privé.

Amendement 27 portant sur le nouvel article 25 (articles 39 et 40 initiaux)

Comme le précise le commentaire des articles, les sanctions prévues à l'article 25 (qui regroupe les dispositions des anciens articles 39 et 40) ont été alourdies dans la mesure où leur montant maximal est passé de 250 à 1.000 euros. Cette sévérité envers les atteintes environnementales s'inscrit dans une démarche géné-

rale de renforcement de la force répressive dans ce domaine qui vise également la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le SYVICOL souhaite renvoyer à son avis sur le projet de loi n°7477 du 15 mars 2021, dans lequel il avait invité le gouvernement à mettre l'accent sur la prévention des délits environnementaux par une sensibilisation des citoyens, qui est de nature à offrir davantage de bénéfices qu'une action répressive pure et dure. L'adoption de la présente loi devra à ses yeux s'accompagner d'une campagne d'information du grand public notamment en ce qui concerne le droit d'accès uniquement sur les chemins et sentiers et d'une communication claire et précise sur ce qui est autorisé ou non.

Les auteurs justifient cette mesure afin de tenir compte des critiques formulées par l'OECD et le Conseil de l'Union européenne¹. Or, la principale critique envers le Luxembourg formulée dans ce rapport tient au « manque flagrant de ressources humaines au niveau de l'Administration de l'environnement et des services de police » se traduisant par une capacité de contrôles faible. Les membres de l'équipe d'évaluation ajoutent que la situation ne peut pas évoluer car les autorités luxembourgeoises semblent ne pas estimer nécessaire d'augmenter les forces répressives. La problématique de la répression de ces délits se pose donc au moins autant en termes de sévérité des peines que de moyens humains à déployer pour faire respecter la loi.

Amendement 29 portant sur le nouvel article 28

Le SYVICOL salue l'introduction des avertissements taxés dans le projet de loi, qui constitue à ses yeux un moyen de sanction simple et efficace des contraventions. Il invite le gouvernement à soumettre rapidement le projet de règlement grand-ducal prévu à cet article afin que les avertissements taxés puissent être décernés par la Police et les agents de l'Administration de la nature et des forêts, en s'inspirant des règlements d'exécution existants, notamment le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Il remarque cependant que si les auteurs ont amendé l'article 32 du projet de loi (amendement 31) pour tenir compte des observations du Conseil d'Etat, l'article 28 mentionne lui toujours les « fonctionnaires de la Police grand-ducale habilités à cet effet par le directeur général de la Police grand-ducale », bien qu'ils disposent d'une compétence générale en la matière sur base du Code de procédure pénale et de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le texte vise ensuite les « fonctionnaires des administrations concernées », tandis que l'article 32 encadrant les pouvoirs de contrôle se réfère simplement aux « agents de l'administration ». Si, comme l'indique le commentaire de l'article 32, seuls les agents de l'Administration de la nature et des forêts sont visés, alors le texte devrait être clair à ce sujet.

Comme le SYVICOL l'a fait observer à l'endroit de l'amendement 27, le manque de moyens humains est la cause principale du faible nombre d'infractions constatées et punies en matière environnementale. Or, précisément, les gardes champêtres disposent, sur base de l'article 14² du Code de procédure pénale, d'une compétence spéciale en ce qui concerne les délits et les contraventions aux propriétés forestières et rurales. Vu la pénurie d'agents au niveau de l'Etat³, il serait sans doute utile d'engager une réflexion sur les moyens de mobiliser les agents au service des communes pour venir renforcer la lutte contre les atteintes environnementales. Les faits sanctionnés par l'article 25, paragraphe 2, du projet de loi pourraient tout aussi bien être constatés par les gardes champêtres et faire l'objet d'un avertissement taxé. Une présence plus visible sur le terrain permettra également d'assurer une meilleure prévention de ces délits.

¹ Voir notamment <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7947-2019-REV-1/fr/pdf>

² Art. 14 du Code de procédure pénale : « Les gardes champêtres et les gardes forestiers recherchent et constatent par procès-verbaux, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales ainsi que les infractions pour lesquelles compétence leur est attribuée par des lois spéciales. »

³ D'après la réponse à la question parlementaire n°3858 du 15 mars 2021, six fonctionnaires d'une cellule spécialisée assurent le contrôle et l'intervention en vue de la protection de l'environnement, en complément des agents territoriaux qui accomplissent cette mission à titre accessoire (5-10%)

Amendement 33 portant sur le nouvel article 36

Cet amendement a pour objet de modifier l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles alors que ses dispositions concernant les fonds forestiers font désormais l'objet des articles 9 et 10 du projet de loi. Tandis que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 13 de la loi modifiée précitée sont adaptés, le paragraphe 3 de l'article 13 est supprimé. Or, la violation de celui-ci constitue selon l'article 75 de la même loi, relatif aux sanctions pénales, une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 750.000.-euros. Il convient dès lors de compléter l'article 36 du projet de loi par une disposition supprimant les points 20° et 21° (suivant le projet de loi n°7477) de l'article 75¹, ces mêmes infractions figurant désormais à l'article 25, paragraphe 2,

⁴ 20° Toute personne qui par infraction à l'article 13, paragraphe 3 procède à une coupe rase de plus de cinquante ares d'un seul tenant sans l'autorisation y visée ou en violation de celle-ci ; 21° Toute personne qui par infraction à l'article 13, paragraphe 3 ne procède pas à la régénération naturelle, artificielle ou assistée du peuplement forestier dans un délai de trois ans à compter du début des travaux d'abattage, de peuplements forestiers équivalents, du point de vue production et écologie, au peuplement exploité.

Projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022

Projet de loi n°7879 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025

Avis du 12 novembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 14 octobre 2021, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 et sur celui relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024. Les deux projets de loi seront traités ensemble dans le cadre du présent avis.

Des remerciements sont adressés également à Monsieur le Député Dan Biancalana, rapporteur des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 2 novembre 2021.

Selon ses auteurs¹, le projet de budget « présente une dimension sociale forte » et met l'accent sur la création de logements abordables. Dans ce contexte, il importe au SYVICOL de souligner l'importance du rôle des communes dans la mise en œuvre de la politique sociale, non seulement à travers l'aide sociale, mais également en matière d'enseignement, de services pour personnes âgées, de logement, etc. Il rappelle qu'il plaide depuis longtemps pour une définition claire des missions respectives de l'État et des communes et pour l'attribution d'un niveau élevé d'autonomie aux communes dans les domaines qui sont de leur compétence.

Pour être réelle, cette autonomie doit s'accompagner des moyens financiers nécessaires. Dans ce contexte, le SYVICOL se félicite du fait que la proposition de révision des Chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution prévoit un nouvel article 105, paragraphe 3, qui dispose : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. » Il s'agit du principe de connexité prôné par la Charte européenne de l'autonomie locale, dont le SYVICOL revendique depuis longtemps la consécration constitutionnelle au Luxembourg.

points 1 et 2 du projet de loi. La même remarque vaut ici en ce qui concerne les sanctions pénales prévues à l'article 75 de la loi du 18 juillet 2018 précitée, puisque le point 29° devra aussi être adapté à la suite de la modification de l'article 17, paragraphe 7.

Le SYVICOL s'étonne en revanche que cet amendement opère une modification des articles 17 et 57 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée par le biais du présent projet de loi plutôt que par voie d'amendement au projet de loi n°7477, qui est toujours en procédure.

Il approuve néanmoins la possibilité donnée au ministre d'accorder une autorisation portant dérogation à l'interdiction de réduire, de détruire ou de détériorer les biotopes protégés lorsqu'ils représentent un danger pour la santé ou la sécurité publiques.



En ce qui concerne le logement, les regards sont tournés depuis longtemps vers les communes, qui ont apporté leur contribution à la création de logements abordables bien que cela soit pour elles une mission facultative. La loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. a cependant changé la donne en complétant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain d'un nouvel article 29bis impliquant les communes d'office dans la création de logements abordables.

Indépendamment de l'attribution d'une mission légale aux communes par ladite disposition, elles restent engagées dans le domaine de la création de logement abordable sur une base facultative, comme le prouve la signature du Pacte logement 2.0 par 79 communes² au bout de quelques mois seulement.

Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue le fait que les moyens des communes sont limités et que les projets qui découleront du Pacte logement 2.0 mettront du temps à être réalisés. Il est donc essentiel que tous les acteurs – l'État, les promoteurs publics et le secteur privé – s'investissent en fonction de leurs moyens et collaborent à la création de logements abordables. L'augmentation progressive des crédits à la disposition du ministère du Logement pendant les années à venir est donc à saluer du point de vue communal, même si on peut s'étonner que, par rapport au budget 2021, la part de ce département dans les dépenses totales ait en fait diminué de 1,35% à 1,20%.

Une autre priorité déclarée – et transversale – du projet de budget est la digitalisation. Nous reviendrons à certains aspects de cette

dernière au fil du présent avis. D'une manière très générale, le SYVICOL ne saurait que féliciter le gouvernement de vouloir renforcer ses efforts dans ce domaine et souligner l'importance de la concertation et de la collaboration entre les secteurs étatique et communal.

Il existe d'innombrables échanges de données entre l'État et les communes qui s'effectuent par les moyens les plus divers, rangeant du courrier postal à l'échange automatisé immédiat, qui devraient être analysés et, pour la plupart, modernisés dans le cadre d'une approche de digitalisation globale. Au niveau communal, le SIGI et la Ville de Luxembourg sont des partenaires incontournables qu'il importe d'associer dès le début à toute initiative de digitalisation concernant les communes. L'affirmation à la page 49 du projet de budget, selon laquelle le ministère de l'Intérieur œuvrerait via le SIGI pour la digitalisation du secteur communal, est en tout cas inadéquate et ne tient nullement compte des initiatives provenant du secteur communal lui-même. Ces dernières devraient être encouragées par la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires, comme le font d'autres pays depuis des années.

Le gouvernement allemand, par exemple, soutient chaque année par une aide financière conséquente un certain nombre de projets « smart cities » particulièrement innovants de collectivités territoriales de toutes sortes. Ainsi, pour 2021, une enveloppe globale de 300 millions d'euros est disponible pour 28 projets sélectionnés³.

La Wallonie, quant à elle, s'est donné la stratégie « Digital Wallonia », dans le cadre de laquelle un appel à projets dans le domaine « territoire intelligent » a été lancé en 2019. Sur 88 projets présentés, impliquant 100 communes, 43 ont été retenus pour un budget total de plus de 8 millions d'euros⁴.

II. Eléments-clés l'avis

Les messages principaux de l'avis peuvent être résumés comme suit :

- Le SYVICOL se félicite du fait que la digitalisation a été désignée comme une priorité transversale du projet de budget. Il demande que le secteur communal soit financièrement soutenu dans cette matière par l'État et qu'il soit systématiquement impliqué dès le début dans toute démarche dans l'intérêt de la digitalisation qui concerne les communes.
- L'évolution des principales recettes suite à leur baisse causée par la pandémie de Covid-19 est favorable par rapport aux prévisions de 2020. On peut affirmer d'une façon simplifiée que leur progression a été retardée de deux ans. En revanche, une partie des recettes supplémentaires sera consommée par l'explosion des prix de matière première et d'énergie.
- Il importe d'éviter que les avoirs financiers des communes soient soumis à des intérêts négatifs par les établissements bancaires. L'annonce qu'elles puissent placer leurs fonds auprès de l'État est une piste prometteuse et devrait être réalisée rapidement.
- Les contributions des communes au CGDIS pour l'exercice 2022 dépassent légèrement celles prévues par le PNOS. Pour les années suivantes, elles suivent plus ou moins la progression des recettes des communes.
- Le SYVICOL se pose des questions sur la mise en place d'un registre indiquant pour tous les logements existant sur le territoire national leur statut occupé ou inoccupé, qui servira de base à une taxe nationale, et du rôle que les communes auront à y jouer. En cas d'introduction de cette taxe, il demande que son produit revienne à ces dernières.
- Il s'interroge également sur les modalités des gratuités annoncées dans les services d'éducation et d'accueil, dont celle des repas est censée entrer en vigueur dès le mois de janvier 2022. Il estime qu'il en résultera une hausse de la demande et exige la mise en place d'un mécanisme évitant aux communes, qui prennent en charge 25% des frais, des coûts supplémentaires.

• Finalement, le SYVICOL réitère certaines revendications formulées déjà au sujet du projet de budget précédent, à savoir :

- l'adaptation urgente des plafonnements de subsides étatiques à l'évolution des prix,
- la prise en charge de la mise à disposition du matériel informatique de l'enseignement fondamental par l'État,
- le combat de la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées et la réforme du système d'amortissement de ces ouvrages.

III. Remarques détaillées

1. L'évolution des principales recettes des communes suite à la crise sanitaire

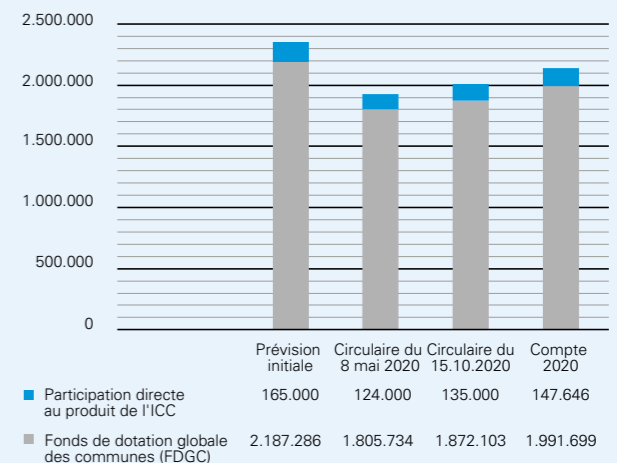
Dans son avis sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2021, le SYVICOL avait insisté sur l'impact de la crise sanitaire causée par la pandémie de Covid-19 sur l'économie en général et sur les finances communales en particulier.

Il avait également souligné l'incertitude qui entourait les prévisions de l'époque, à un moment de forte recrudescence du nombre d'infections, qui a finalement forcé le législateur à réintroduire des mesures de confinement, tels qu'un couvre-feu partiel et la fermeture de nombreux établissements, à partir du 26 novembre 2020.

Un an plus tard, l'impact réel de la crise sanitaire sur les principales recettes communales de l'exercice 2020 est connu. Comme le montre le graphique ci-dessous, la somme des montants versés aux communes à partir du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et au titre de leur participation directe au produit de l'impôt commercial communal était initialement estimée à 2,352 milliards d'euros⁵, légèrement au-dessus des 2,293 milliards correspondant au résultat du compte de 2019.

Peu après le début de la crise sanitaire, cette prévision a été drastiquement revue à la baisse par la circulaire ministérielle n°3834 du 8 mai 2020, pour être de nouveau augmentée par la circulaire n°3909 du 15 octobre 2020. Finalement, comme il résulte de la circulaire n°4048 du 25 octobre 2021, le compte 2020 affiche un total de 2,139 milliards. Avec 213 millions d'euros, la perte de recettes causée par la crise sanitaire est donc nettement inférieure à ce que les premières estimations l'ont laissé craindre.

Evolution des principales recettes des communes en 2020 (en milliers)



Dans son analyse de l'impact financier de la crise, le SYVICOL ne s'est cependant jamais limité au seul exercice 2020, mais a toujours pris en considération les prévisions pour les années suivantes connues avant la pandémie, c'est-à-dire 2021 à 2023. Ainsi,

³ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/smart-cities/smart-cities-node.html>

⁴ <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/laureats-territoire-intelligent-2019#8.03/49.71/4.705>

⁵ Circulaire n°3753 du 11 décembre 2019 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur

¹ Page 38

² Situation au 3 novembre 2021 selon le ministère du Logement

En effet, si l'État soutient en principe les projets de construction de crèches et de maisons relais communales à hauteur de 50%, cette aide est limitée à 10.000 euros par « chaise ». Ce plafond, introduit il y a plus de 15 ans, n'a jamais été adapté, alors même que la hausse des frais de construction est évidente et n'a été qu'accentuée par l'introduction de nouvelles prescriptions de qualité et de sécurité des locaux.

Conséquence : au lieu du taux nominal de 50%, l'aide financière réellement versée se situe dans les alentours de 20%. Cette affirmation se base sur un cas concret rapporté au SYVICOL par une commune, la tendance générale ayant été confirmée par d'autres.

Un problème similaire se remarque de plus en plus au niveau des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil, qui sont en principe pris en charge à raison de 75% par l'État, sous réserve de deux plafonnements distincts. D'une part, en effet, les frais du personnel d'encadrement sont limités par le ratio d'encadrement défini à l'article 10 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, qui permet de calculer l'effectif nécessaire pour assurer l'encadrement d'un certain nombre d'enfants en fonction de leur âge.

D'autre part, tous les autres frais de fonctionnement ne sont cofinancés par l'État que dans la mesure où ils sont inférieurs à 6 euros par heure de présence. Confortable lors de son introduction, ce plafond n'a lui aussi pas été augmenté depuis de nombreuses années, ce qui explique que, d'année en année, l'envergure des dépassements augmente.

Cette problématique a été discutée lors d'une réunion du 12 février 2020 avec Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, qui a proposé une réorganisation de la formation continue du personnel d'encadrement, qui sera dorénavant offerte gratuitement. Si cette offre a été bien reçue par les gestionnaires, qui contribuent activement à sa mise en œuvre, son impact financier restera très limité, de sorte que son effet d'allègement du plafonnement soit probablement négligeable.

D'une façon générale, le SYVICOL considère que l'État, en maintenant arbitrairement des plafonnements de subsides surannés, se décharge au désavantage des communes des coûts causés par l'évolution des prix. Ceci est particulièrement critiquable en présence de l'explosion des prix de matière première que nous connaissons actuellement. Il appelle donc le gouvernement à analyser d'urgence l'adéquation des plafonnements de subsides aux coûts réels et à procéder aux adaptations nécessaires. Pour assurer que la proportionnalité soit maintenue dans le futur, il demande une indexation des plafonds.

b) Charger l'État de la mise à disposition de l'équipement informatique des écoles fondamentales

Dans son avis sur le projet de budget étatique pour 2021, le SYVICOL avait également demandé que l'État s'occupe de la mise à disposition et de l'entretien du matériel informatique des écoles de l'enseignement fondamental.

Il a précisé cette revendication dans son avis du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n°7658 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet 1. la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; 2. la création d'un Centre de gestion informatique de l'éducation ; 3. l'institution d'un Conseil scientifique ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale¹⁰ en demandant que la compétence du CGIE « de coordonner et de financer l'acquisition, l'installation, la maintenance et l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement secondaire public » soit étendue à l'enseignement fondamental.

Cette demande n'est pas seulement motivée par les coûts des équipements en question, qui grèvent de plus en plus lourdement les budgets communaux, mais également par le souci d'assurer à tous les élèves de l'enseignement fondamental le même accès aux nouvelles technologies.

Lors de sa réunion du 4 octobre 2021, le comité du SYVICOL a pris connaissance des résultats d'un sondage réalisé par ses services auprès des communes et syndicats scolaires afin de se procurer une vue d'ensemble de l'engagement du secteur communal en la matière. Ces résultats sont joints en annexe au présent avis. Ils confirment aussi bien l'hypothèse d'une croissance des charges annuelles au cours des dernières années que celle d'une forte hétérogénéité des dépenses entre les communes, qui laisse présumer de grandes différences au niveau de l'équipement des écoles à travers le pays.

Restant d'avis qu'une uniformisation n'est possible que moyennant une approche centralisée, le SYVICOL réitère donc sa revendication de charger le CGIE de toutes les missions ayant trait au déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental.

c) Combattre la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées et réformer le système d'amortissement

La forte croissance des prix déjà mentionnée se montre en particulier dans le secteur des infrastructures de traitement des eaux usées et est encore amplifiée par les brefs délais endéans lesquels les communes et les syndicats de communes doivent mettre en place ces infrastructures.

Le SYVICOL avait donc appelé le gouvernement à combattre la surchauffe de ce marché – principalement dans le domaine électromécanique – en prolongeant les délais de réalisation, respectivement d'intervenir en ce sens auprès des autorités européennes.

Également dans le secteur de l'eau, le SYVICOL avait pointé du doigt l'obligation des syndicats de communes de créer des fonds de réserve destinés au remplacement des ouvrages arrivant à la fin de leur période d'exploitation. En effet, ceci force les communes à créditer annuellement les syndicats de sommes considérables dont elles auraient besoin à court terme pour réaliser d'autres projets.

Face à une inflation qui reprend et à l'application d'intérêts négatifs sur les dépôts d'une certaine envergure, le maintien de telles réserves sur de longues périodes devient de plus en plus difficile à justifier du point de vue économique.

Le SYVICOL avait proposé un échange de vues avec le gouvernement au sujet d'une réforme de ce système dans le but d'éviter ou au moins du réduire ce blocage inutile et onéreux de capitaux. Cette demande, ainsi que celle de suspendre à court terme l'obligation d'amortissement, est restée sans suite.



Projet de loi n°7886 1° modifiant : a) le Code civil ; b) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; et 2° abrogeant la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid19

Avis du 12 novembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de la Justice et Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 30 août 2021, le projet de loi sous rubrique, qui a été approuvé par le Conseil de gouvernement lors de sa séance du 23 juillet 2021.

Durant la pandémie Covid-19, la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19¹ a instauré une dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil. Selon le ministère de l'Intérieur, une trentaine de communes ont eu recours à plusieurs reprises à cette dérogation, qui a permis au collège des bourgmestre et échevins de désigner d'autres lieux pour la célébration du mariage sans l'intervention du procureur d'État, mais sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Mais au-delà de cette crise, ayant nécessité des actions rapides afin de se conformer aux mesures sanitaires, on constate que les cérémonies civiles gagnent de plus en plus en importance vis-à-vis des cérémonies religieuses. Les personnes s'unissant par le mariage ou le partenariat désirent une certaine flexibilité, que ce soit quant au déroulement ou au lieu des cérémonies civiles et quant au nombre de personnes pouvant prendre part à ces cérémonies.

Le projet de loi sous revue a comme objectif la modernisation des dispositions légales réglant les cérémonies civiles, notamment celles du mariage et du partenariat. Plus précisément, il vise à permettre la célébration de mariages ou de partenariats civils dans d'autres lieux que la maison communale dans l'avenir. De plus, il vise à recadrer les dispositions légales concernant le remplacement de l'officier de l'état civil et la délégation des fonctions de ce dernier à un autre élu de la commune. Ainsi, par ce projet de loi, le gouvernement met en œuvre ce qui a été proposé dans l'accord de coalition 2018-2023².

Le SYVICOL partage les objectifs poursuivis, sous réserve des remarques développées ci-dessous.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL. Le SYVICOL remercie les membres pour leur expertise et leur contribution précieuse à la rédaction de cet avis.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL propose de moderniser l'article 63 du Code civil et s'oppose à l'obligation d'un double affichage de la publication du mariage (art. 1 et 2).
- Il marque son accord avec la disposition que le conseil communal peut désigner un ou plusieurs lieux pour la célébration de mariages autre que la maison communale et qu'il peut prendre un règlement communal en la matière (art. 3).
- Il est d'avis que le texte devra prévoir la possibilité de désigner, à côté de ceux en propriété publique, également des immeubles privés dont la commune n'est pas le propriétaire mais qui sont régulièrement utilisés par celle-ci par le moyen d'un contrat (art. 4).
- Aux yeux du SYVICOL, le premier critère, tel que proposé par lui, garantissant un cadre public et officiel au mariage de sorte que le critère d'une affectation à un service public devient inutile (art. 4.)

¹ Loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

² Accord de coalition 2018-2023, page 36

¹⁰ Document parlementaire n°76585

- Il demande une précision sur le critère de la neutralité. (art. 4).
- Il suggère de laisser les communes choisir si elles veulent affecter un ou plusieurs des lieux désignés par le conseil communal à la réception de déclarations de partenariat (art. 4).
- Le SYVICOL s’oppose à ce que le choix des lieux pour la célébration de mariages soit soumis à l’approbation du ministre de l’Intérieur (art. 4).
- Il préconise de prévoir à côté de la délégation ponctuelle, prévue à l’article 69bis, l’option pour un partage des fonctions de l’officier de l’état civil à plusieurs élus en matière de mariage et de partenariat. (art. 5 et 6).

III. Remarques article par article

Articles 1^{er} et 2

L’article 1^{er} du projet de loi modifie l’article 63, paragraphe 1^{er}, du Code civil en ajoutant une obligation pour l’officier de l’état civil d’apposer l’affiche valant publication d’un mariage au lieu de célébration de mariages désigné en application de l’article 75, tel que modifié par le projet de loi sous examen, en plus de l’affiche apposée à la porte de la maison commune. L’article 2 du projet de loi précise que l’affiche doit rester apposée au lieu de célébration désigné de cette manière pendant dix jours.

Bien que cette deuxième affiche doive uniquement être apposée au cas où le mariage serait effectivement célébré dans un autre lieu que la maison communale, le SYVICOL se demande quelle en serait la plus-value, si l’affichage est de toute façon apposé à la maison communale. La maison communale, plus précisément le « Reider », est considérée comme la source principale d’informations pour le public ainsi que le lieu principal pour toute publication officielle des autorités communales. Ce deuxième affichage serait en réalité une démarche administrative supplémentaire n’apportant guère d’avantages ou de garanties additionnelles.

De manière générale, on peut se demander si les dispositions actuelles réglant l’affichage à la maison communale sont encore adaptées à la pratique actuelle. Le texte dispose que la publication doit être « apposée à la porte de la maison commune ». Si on prend le texte à la lettre, on constate que la plupart des communes ne sont plus en conformité puisqu’elles n’apposent pas la publication « à la porte de la maison commune » mais au « Reider » devant la mairie. À cela s’ajoute que de plus en plus de communes disposent d’un « E-Reider », donc une version digitale de leur « lieu usuel » de publication.

Alors que dans le passé, il s’agissait d’une protection contre les abus, donnant la possibilité de s’opposer à un mariage, la publication semble aujourd’hui dépassée, d’autant plus que le cercle des personnes ayant le droit de former une telle opposition est limité³. En effet, grâce aux contrôles sur base de documents officiels, le risque de fraude a été fortement réduit par rapport à la période où la publication de mariage a été introduite.

S’y ajoute que des données personnelles comme les noms, le domicile ainsi que la résidence des futurs conjoints se trouvent sur la publication, ce qui soulève des questions du point de vue de la protection des données à caractère personnel. Dès lors, le SYVICOL est d’avis qu’il faudra suivre nos voisins allemands et ne plus exiger la publication à la maison communale comme une condition de forme du mariage. Toutefois, pour garantir un contrôle interne et pour éviter tout abus, on pourrait réfléchir à mettre en place un système de publication « interne » au niveau intercommunal, c’est-à-dire un échange d’informations électronique entre les communes de résidence des futurs époux.

Pour ces raisons, le SYVICOL plaide pour une reformulation de l’article 63 du Code civil en tenant compte des remarques exprimées ci-dessus et s’oppose fortement à une obligation d’un double affichage de la publication du mariage.

³ Articles 172 – 175-1 du Code civil

⁴ Par exemple : une simple convention, une convention d’usufruit, ou un contrat de bail avec un propriétaire privé

Article 3

L’article 3 apporte des modifications à l’article 75 du Code civil en précisant que non seulement la lecture des pièces et des articles du Code civil a lieu dans la maison commune, mais également la célébration du mariage. Il introduit encore la possibilité de déroger au principe que la maison commune est le lieu de célébration pour les mariages et renvoie au futur article 29bis qui prévoit les critères que les futurs lieux de célébration de mariages désignés par le conseil communal doivent respecter.

Etant donné que la désignation de lieux de célébration autres que la maison commune est facultative et que les communes peuvent y recourir de manière autonome et si des locaux appropriés sont présents sur leur territoire, le SYVICOL ne peut que saluer cet objectif du projet de loi. Il insiste également sur le fait que les communes sont les mieux placées pour décider quels sont les lieux qui pourront servir pour la célébration de mariages et qu’il convient dès lors de leur laisser une marge de manœuvre dans leur choix.

Le projet de loi prévoit également qu’il n’appartiendra plus au collègue des bourgmestre et échevins de désigner un ou plusieurs lieux de célébration autres que la maison commune, comme c’est le cas sous le régime de la loi précitée du 24 juin 2020, mais que cette compétence sera attribuée au conseil communal. Le SYVICOL marque son accord avec cette adaptation, étant donné que le conseil communal est compétent pour tout ce qui est d’intérêt communal et que c’est également lui qui dispose du pouvoir de réglementer l’utilisation des biens immeubles communaux.

Dès lors, le SYVICOL n’a pas de remarques spécifiques à formuler concernant l’article en question.

Article 4

L’article 4 du projet de loi introduit un nouvel article 29bis dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui fixe la possibilité pour le conseil communal d’affecter à la célébration de mariages tout bien immeuble autre que la maison commune et qui répond cumulativement aux six critères qu’il établit.

Le premier critère prévoit que le lieu doit appartenir à l’État, à un établissement public ou à la commune. Le SYVICOL est d’avis que le terme « appartenir » n’est pas juridiquement approprié et il demande de reformuler la disposition en utilisant le terme de « propriété ».

D’ailleurs, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont limité le choix à des immeubles appartenant à un propriétaire public. Dans certaines communes, il existe des établissements privés qui sont régulièrement utilisés par celles-ci par le moyen d’un contrat⁴. Dès lors, le SYVICOL est d’avis qu’une commune devrait pouvoir désigner comme lieux de célébration, à côté de ceux en propriété publique, également les immeubles privés que la commune utilise régulièrement sans en rassembler tous les éléments de la propriété. Le texte pourrait dès lors être rédigé comme suit : « 1^o dont la commune, l’Etat ou un établissement public est propriétaire, ou sur lequel elle dispose d’un droit d’usage ou de jouissance. »

Le deuxième critère prévoit que le bien immeuble doit être situé sur le territoire de la commune où aura lieu la célébration. Le SYVICOL y marque son accord.

Le troisième critère prévoit que le bien immeuble doit être affecté à un service public. Selon le commentaire des articles, il « s’agit de toute activité ou service que la commune propose à ses citoyennes visant à satisfaire un besoin d’intérêt général ». Même si les auteurs du projet de loi précisent qu’il faut retenir une interprétation large du critère en question, celui-ci restreint considérablement le choix de la commune. Ce critère pourra théoriquement exclure un bien immeuble appartenant à l’État ou à un établissement public mais qui n’est pas directement utilisé pour « proposer une activité ou un service aux citoyennes »⁵ ou bien encore une salle des fêtes qui, si elle peut remplir une mission de service public, n’est pas à proprement parler « affectée à un service public ». La commune se verra alors dans l’impossibilité d’affecter ce lieu à la célébration de mariages par une convention avec l’autorité publique en question.

Aux yeux du SYVICOL, le premier critère, tel que proposé par lui, garantit un cadre public et officiel au mariage de sorte que le critère d’une affectation à un service public devient inutile. C’est la raison pour laquelle il demande de supprimer cette disposition de l’article 29bis.

Le quatrième critère exige que le bien immeuble soit de caractère neutre. Selon le commentaire des articles, il s’agit de prendre en compte les lieux historiquement liés à l’exercice d’un culte religieux, mais qui ont fait l’objet d’une désacralisation depuis l’entrée en vigueur de la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l’interdiction du financement des cultes par les communes, et ne sont partant plus utilisés pour l’exercice d’un culte. Bien que ce critère semble clair en ce qui concerne les lieux désacralisés, il entraîne une certaine insécurité concernant d’autres immeubles, par exemple une infrastructure qui, du fait de son affectation dans le passé, ne pourra pas être considérée comme totalement neutre. Par conséquent, le SYVICOL est d’avis qu’il faudra préciser cette disposition et le critère de « neutralité ».

Les cinquième et sixième critères, précisant que le lieu de célébration doit garantir une célébration solennelle et publique du mariage afin de permettre à l’officier de l’état civil d’accomplir ses fonctions dans le respect de ses devoirs et obligations, n’appellent pas de remarques du SYVICOL.

Au terme de l’analyse des critères et au vu des remarques formulées ci-dessus, le SYVICOL rappelle que la décision de désigner d’autres lieux pour la célébration de mariages appartient *in fine* au conseil communal, qui doit bien évidemment prendre en considération la dignité, la solennité et le caractère public des actes civils du mariage et du partenariat dans sa décision. Ceci constitue une garantie supplémentaire justifiant, pour le SYVICOL, les allègements proposés de ces critères.

Ensuite, le dernier alinéa du premier paragraphe de l’article 29bis dispose que le bien immeuble affecté à la célébration de mariages peut aussi servir à la réception de déclarations de partenariat prévue à l’article 3 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Étant donné que la déclaration d’un partenariat n’est en soi pas encadrée par une cérémonie officielle tel que c’est le cas pour un mariage et que la réception des déclarations de partenariat se déroule différemment d’une commune à l’autre, le SYVICOL suggère de reformuler la disposition afin de laisser aux communes le choix d’affecter les lieux désignés par le conseil communal uniquement à la cérémonie des mariages ou également à la réception de déclarations de partenariat.

Le nouvel article 29bis dispose dans son deuxième paragraphe que la « délibération du conseil communal déterminant les lieux de célébration de mariages, et le cas échéant le règlement communal y relatif est soumis à l’approbation du ministre de l’Intérieur ». Le SYVICOL tient à rappeler les remarques formulées dans son avis du 25 mai 2020 sur le projet de loi n°7577⁶, dans lequel il s’est prononcé contre une approbation de cette décision par le ministre de l’Intérieur.

À cela s’ajoute que dans l’esprit du projet de loi n°7514 relatif à l’allègement de la tutelle administrative⁷, abolissant avec la modification de l’article 22 l’obligation pour les communes de demander l’approbation du ministre de l’Intérieur en cas de réunion du conseil communal dans un bâtiment autre que la maison communale, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont choisi de maintenir cette obligation pour les cérémonies de mariage. Les responsables communaux sont les mieux placés pour évaluer si un bâtiment se prête à la tenue d’une cérémonie civile. Dès lors, le SYVICOL s’oppose à ce qu’une telle décision des autorités communales soit soumise à l’approbation du ministre de l’Intérieur.

⁵ Par exemple, un château ou un autre bâtiment historique

⁶ Avis sur le projet de loi n°7577 portant dérogation temporaire à l’article 75 du Code civil ; Document parlementaire 75772

⁷ Projet de loi n°7514 portant modification : 1^o de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2^o de l’article 2045 du code civil ; 3^o de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4^o de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5^o de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6^o de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7^o de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

⁸ En France, un tel partage de compétence existe pour la fonction de l’officier de l’état civil. À côté du maire, ce sont également leurs adjoints qui exercent la fonction d’officier d’état civil. (Voir article 2122-32 du Code général des collectivités territoriales)

⁹ Extrait du premier alinéa de l’article 70 : « Sans préjudice des dispositions de l’article 69 de la présente loi, le bourgmestre peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires, communaux, employés communaux ou salariés à tâche principalement intellectuelle au service de la commune, les fonctions qu’il exerce en tant qu’officier de l’état civil pour la réception des déclarations de [...] partenariats [...] »

Articles 5, 6 et 7

Aux termes de l’article 5, l’article 69 de la loi communale est remplacé par une disposition qui ne se distingue du texte actuel que par le fait qu’elle ne donne plus au bourgmestre la possibilité de déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions d’officier de l’état civil.

En contrepartie, l’article 6 introduit un article 69bis, qui permet au bourgmestre de déléguer ses fonctions d’officier de l’état civil ponctuellement pour la célébration d’un mariage déterminé ou la réception d’une déclaration de partenariat déterminée conformément aux modalités de l’article 77 de la loi communale. Comme le précisent les auteurs, cette délégation doit se faire par un acte formel qui est inscrit au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins.

De manière générale, le SYVICOL salue l’idée de prévoir une délégation des fonctions d’officier de l’état civil en matière de mariage ou de déclaration de partenariat sans devoir tenir compte de l’ordre des nominations ou du rang d’ancienneté.

Toutefois, il constate que cette dernière délégation apporte une charge administrative importante nécessitant pour chaque mariage ou partenariat une délibération spécifique.

En vue d’une organisation plus fluide du service public de l’état civil, le SYVICOL propose d’ajouter à côté de la délégation ponctuelle qui sera introduite par le nouvel article 69bis, un deuxième alinéa, qui permettrait un partage des fonctions de l’officier de l’état civil entre le bourgmestre, les échevins et les conseillers en matière de mariage et de partenariat arrêté par un acte unique en s’inspirant de ce qui est prévu par la loi française⁸ et l’article 70 de la loi communale luxembourgeoise, permettant l’exercice simultané des fonctions déléguées de l’officier de l’état civil par des agents communaux⁹.

Plus précisément, il devrait appartenir exclusivement au bourgmestre qui, selon le nouvel article 69 est d’office l’officier de l’état civil, de décider s’il veut recourir à ce mécanisme ou non. Le partage devrait clairement être limité à la durée du mandat politique. Ceci éviterait une charge administrative non négligeable aux communes.

Quant à la formulation de l’article 69bis tel que proposé par le projet de loi sous revue, le SYVICOL remarque que le texte de l’article en question ne tient pas compte de l’empêchement du bourgmestre et du remplacement dans ses fonctions d’officier de l’état civil prévu à l’article 69. Dès lors, il propose que l’article 69bis prenne la teneur suivante : « Le bourgmestre, ou en cas d’empêchement, son remplaçant, peut déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions qu’il exerce en tant qu’officier de l’état civil pour la [...] ».

Articles 8, 9 et 10

L’article 8 abroge la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

L’article 9 précise que les délibérations prises en vertu de cette loi restent applicables pendant une période d’un mois à partir de l’entrée en vigueur du projet de loi sous examen.

L’article 10 précise que la date d’entrée en vigueur du projet de loi est le 1^{er} janvier 2022.

Ces articles n’appellent pas de remarques particulières de la part du SYVICOL.



Projet du troisième plan de gestion des parties luxembourgeoises des districts hydrographiques internationaux du Rhin et de la Meuse à établir au titre de la directive-cadre sur l'eau

Avis du 12 novembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir consulté par courrier du 23 avril 2021 au sujet du projet du troisième plan de gestion des parties luxembourgeoises des districts hydrographiques internationaux du Rhin et de la Meuse. Le troisième plan de gestion, qui couvrira la période de 2021 à 2027, doit être publié pour le 22 décembre 2021 au plus tard.

Le plan de gestion en projet définit la stratégie de développement durable dans le domaine de la gestion et de la protection des eaux. Il comprend un programme de mesures qui définit des actions concrètes visant à minimiser les pressions s'exerçant sur les différentes masses d'eau.

Les communes et les syndicats de communes peuvent faire parvenir à l'Administration de la gestion de l'eau leurs observations écrites pour le 17 novembre 2021 au plus tard.

Il est à noter que le programme de mesures prévoit des actions concrètes qui auront un impact non négligeable sur la gestion, y compris l'assainissement, de l'eau par les communes et les syndicats de communes. Les mesures concrètes peuvent être consultées sur Geoportail.lu sous la rubrique « Wasserrahmenrichtlinie (WWRL) » et dans l'annexe 21 « Maßnahmenkatalog ».

Il est important de souligner que les communes et les syndicats de communes sont bien conscients de leur responsabilité en matière de protection des eaux. Dès lors, une bonne partie des mesures prévues sont en cours de planification ou de réalisation. A noter cependant que beaucoup de travaux ont été retardés à cause des difficultés récentes dans le secteur de la construction – vu la demande importante, la disponibilité des entreprises est faible – y compris l'explosion des prix des matériaux. Les discussions en vue de l'acquisition de terrains pour y réaliser les infrastructures nécessaires occasionnent également des retards. Il s'y ajoute enfin que les ressources humaines et les moyens financiers des communes et syndicats de communes sont limités.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la vitesse d'exécution des projets communaux dépend également en grande partie de la rapidité de traitement des dossiers de demande d'autorisation par les autorités étatiques.

Dans le présent avis, le SYVICOL se concentre sur les aspects généraux du projet de plan et du catalogue des mesures, les communes et les syndicats de communes compétents étant mieux placés que lui pour thématiser des éléments qui les concernent individuellement. Afin d'enrichir le présent avis, le SYVICOL a invité les communes et les syndicats de communes, à l'aide de sa circulaire n°07/2021 du 29 juillet 2021, à partager avec lui leurs réflexions et observations relatives au projet de plan sous rubrique. Nous remercions celles et ceux qui y ont réservé une suite favorable pour leur collaboration.

D'une façon générale, le SYVICOL s'interroge sur le caractère contraignant du plan. En effet, d'une part, il est déclaré obligatoire par le règlement grand-ducal du 26 décembre 2012 déclarant obligatoire le plan de gestion des districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse du Grand-Duché de Luxembourg qui couvre, selon la compréhension du syndicat, également la version sous analyse.

S'y ajoute que, selon le paragraphe 5 de l'article 46 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, « l'Administration de la gestion de l'eau peut prescrire des mesures à prendre pour rétablir ou améliorer l'état et le fonctionnement des infrastructures d'assainissement ». S'agit-il des mesures prévues par le plan de gestion ?

D'autre part, le plan est tellement ambitieux que toutes les mesures prévues ne pourront sûrement pas être réalisées endéans la période visée. Les versions précédentes confirment cette analyse. L'obligation légale contraste donc avec la possibilité matérielle de la remplir, ce qui pour les communes et les syndicats de communes est une source d'insécurité.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le document dans sa forme actuelle est difficilement compréhensible pour le grand public. Il aurait été opportun d'inclure un résumé non technique reprenant les grandes lignes de manière plus courte et simple. De même, le SYVICOL regrette que le programme de mesures ne mette pas davantage l'accent sur l'information et la sensibilisation du public à la protection de l'eau. Une campagne en ce sens serait d'ailleurs la bienvenue.
- Le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les eaux, mais il doit constater que le volume des mesures prévues entraînera des coûts d'investissement considérables pour les communes et les syndicats de communes. Si le législateur entend obliger le secteur communal à aller dans ce sens, le SYVICOL insiste pour qu'il mette à leur disposition les moyens financiers adéquats.
- Le SYVICOL critique encore le fait que, parallèlement, la participation étatique a été diminuée progressivement de 90% à 50% du coût des investissements relatifs à la réalisation de nouvelles infrastructures communales en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées.
- Le SYVICOL s'oppose à la mesure « A 10-21 » concernant la constitution et la fusion de syndicats de communes. En effet, forcer une commune à rejoindre un syndicat de communes ou plusieurs syndicats à fusionner irait indéniablement à l'encontre du principe de l'autonomie communale.
- Les communes et les syndicats de communes sont bien conscients de leur responsabilité en matière de protection des eaux afin de garantir leur bonne qualité. Dès lors, une grande partie des mesures prévues est déjà en cours de planification ou de réalisation, même si les travaux sont parfois retardés pour diverses raisons.

III. Remarques concernant le plan de gestion

Le plan de gestion définit la stratégie de développement durable dans le domaine de la gestion et de la protection des eaux en vue d'atteindre notamment le bon état des eaux tel que défini par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

La forme du document

Tout en étant conscient du volume du dossier et de la complexité technique de la matière, le SYVICOL est d'avis que le document, dans sa forme actuelle, est difficilement compréhensible pour le grand public. Pour favoriser l'implication de ce dernier, il aurait été important d'inclure un résumé non technique. Un bon exemple en ce sens est le document de synthèse de 56 pages du Plan National d'Organisation des Secours (PNOS) qui représente un résumé condensé et moins technique par rapport à sa version originale de 442 pages.

Le financement du programme de mesures

En principe, les mesures hydromorphologiques et de gestion des eaux urbaines sont financées par les communes et les syndicats intercommunaux, avec une participation étatique. Le subventionnement public, tel qu'il est réglementé à l'article 65 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau, provient du Fonds pour la gestion de l'eau, lui-même alimenté par l'apport intégral des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées.

Restaurer la continuité écologique au niveau de 402 ouvrages transversaux, rétablir un équilibre hydrique naturel dans 39 masses d'eau de surface, construire 37 nouvelles stations d'épuration et en adapter 61 aux technologies actuelles, ces mesures ambitieuses ne représentent qu'une petite partie du programme de mesures que le gouvernement prévoit de réaliser dans les années à venir, ensemble avec le secteur communal.

Bien évidemment, le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de prendre ces mesures nécessaires pour protéger les eaux du Luxembourg en vue d'atteindre leur bon état mais il doit constater que le nombre et l'envergure des mesures entraînera des coûts d'investissement considérables pour les communes et les syndicats de communes, notamment pour mettre en œuvre, sur le long terme, le programme de rénovation des stations d'épuration, un sujet que nous traiterons plus tard en détail. Si le gouvernement entend obliger les communes à aller dans ce sens, le SYVICOL insiste pour qu'il mette à leur disposition les moyens financiers adéquats. A défaut, les investissements nécessaires devront obligatoirement être répercutés sur les tarifs facturés aux ménages.

Alors que de nouvelles mesures s'ajoutent avec chaque plan de gestion – même si les anciennes n'ont pas encore été réalisées entièrement – le pourcentage de la participation étatique à ces investissements, lui, n'augmente pas de manière proportionnelle ; au contraire, pour tous les dossiers en relation avec l'assainissement des eaux usées, cette participation a diminué progressivement. Plus précisément, le SYVICOL regrette que le taux de subventionnement étatique pour les infrastructures d'assainissement communales soit en constante baisse depuis la loi du 20 juillet 2017 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Ainsi, le taux de la participation étatique a été réduit de 90% à 50% du coût des investissements relatifs à la réalisation de nouvelles infrastructures communales en matière d'évacuation et d'épuration des eaux usées ou à l'adaptation des stations d'épuration communales existantes à de nouvelles technologies épuratoires.

Il rappelle les remarques formulées dans son avis du 19 décembre 2016 sur le projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau dans lequel il critique la réorientation des subventions étatiques versées par le Fonds pour la gestion de l'eau, consistant à « supporter davantage les projets communaux qui ne sont pas couverts par le prix de l'eau, tels que les projets de renaturation ou encore les mesures anti-crues, tout en réduisant le taux de subvention pour les projets d'assainissement. »¹

Si la baisse progressive du taux de subside pour les infrastructures d'assainissement avait comme objectif d'accélérer la réalisation des projets en question par le secteur communal, elle a généré une très forte demande, entraînant, selon les lois du marché, une flambée des prix.

S'il est certes vrai qu'il faut remédier aux retards non négligeables au niveau de la mise en place d'infrastructures d'assainissement, le SYVICOL est d'avis qu'il vaudrait mieux faire usage de mesures incitatives et non de pénalités financières pour amener le secteur communal à se conformer à des objectifs politiques nationaux ou européens.

A cette occasion, le SYVICOL se permet de rappeler ses remarques formulées dans son avis du 9 novembre 2020 sur le projet de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et le projet de loi n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024, où il appelle le gouvernement à prolonger les délais de réalisation des ouvrages d'assainissement respectivement, dans la mesure où ces délais sont imposés par le législateur européen, d'intervenir auprès des instances compétentes.

Le programme de rénovation des infrastructures d'assainissement des eaux usées

Au Luxembourg, il y a un total de 198 stations d'épuration des eaux usées urbaines de tailles différentes. Le taux de raccordement aux stations d'épuration communales est d'environ 99%.

Selon le projet du plan de gestion, les stations d'épuration représentent une pression importante sur l'eau. Pour remédier à cela, un programme de rénovation a été engagé à grande échelle depuis

¹ Exposé des motifs du projet de loi n° 7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

le plan de gestion du premier cycle (2009 à 2015). Il est prévu, sur le long terme, de remplacer toutes les stations d'épuration mécaniques par des stations d'épuration biologiques. De plus, les stations biologiques vétustes et surchargées seront agrandies et modernisées pour correspondre à l'état de la technique.

La construction et l'exploitation d'une quatrième étape de traitement dans 25 stations d'épuration fait également partie des mesures prioritaires.

Le SYVICOL soutient pleinement la volonté du gouvernement de protéger les eaux en vue d'atteindre leur bonne qualité mais, comme déjà mentionné, il est d'avis que pour faire face aux coûts d'investissement considérables, le législateur devrait mettre à la disposition des communes les moyens financiers adéquats.

Ensuite, ceci nous amène à un autre élément fortement critiqué par le SYVICOL dans son avis du 9 novembre 2020 ainsi que dans son avis du 19 décembre 2016, à savoir la problématique du système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes et le blocage de capital qui en résulte.

Les syndicats de communes assurant la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées sont obligés, en application de l'article 172 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, de tenir leur comptabilité selon les règles de la comptabilité générale. De cette obligation découle celle d'amortir les ouvrages, sur base de leur durée de vie probable.

En pratique, afin de créer une réserve qui permet le remplacement de l'ouvrage lorsqu'il arrive à la fin de sa période d'exploitation, les communes-membres sont obligées de créditer annuellement le syndicat des montants nécessaires dès que celui-ci est achevé. Il en résulte un blocage de capital qui pourrait cependant utilement servir à d'autres investissements. Le SYVICOL demande dès lors la suppression ou au moins une réforme du système d'amortissement des infrastructures. Il serait heureux d'en discuter avec le gouvernement.

Remarques diverses

Le SYVICOL regrette que le programme de mesures ne mette pas plus l'accent sur l'information et la sensibilisation du public à la protection de l'eau. A ses yeux, il serait par exemple utile de renforcer l'information du public sur le fonctionnement d'un réseau de canalisation séparatif pour éviter le déversement de substances nuisibles dans les tuyaux réservés aux eaux de pluie, notamment lors du lavage de véhicules en bordure de la voie publique, ou encore d'informer les porteurs de lentilles de contact à usage unique que ces dernières, lorsqu'elles sont enlevées le soir, sont des déchets qui n'ont pas leur place dans la canalisation.

Un bon exemple a été la campagne « Sans pesticides » visant à sensibiliser le public et les communes aux impacts néfastes des pesticides sur la nature et la santé.

IV. Remarques concernant le catalogue de mesures

Le catalogue de mesures énonce une liste de tous les types possibles de mesures techniques et administratives applicables au Luxembourg. Après sa révision, le nouveau catalogue de mesures du Luxembourg contient un total de 197 types de mesures. Les mesures sont divisées en cinq catégories thématiques :

- gestion des eaux urbaines (32 types de mesures),
- hydromorphologie (14 types de mesures),
- agriculture (96 types de mesures),
- eaux souterraines (5 types de mesures),
- mesures complémentaires (50 types de mesures).

Toutes les mesures planifiées sont disponibles sur Géoportail.lu et à l'annexe 21 « Maßnahmenkatalog ». Une vue globale plus détaillée avec des cartes se trouve à l'annexe 22.

Les remarques du SYVICOL se trouvent dans le tableau ci-dessous, chaque fois à côté du type de mesure visé :

Maßnahmenart	Name der Maßnahmenart	Beschreibung der Maßnahmenart
GW-4	Erstellung eines neuen Inventars von allen existierenden Brunnen	2021 ist die Erstellung eines Inventars aller existierenden privaten Brunnen mit Hilfe der Gemeinden vorgesehen. Parallel dazu soll eine Sensibilisierungskampagne durchgeführt und eine Internetseite dazu erstellt werden. Es gibt noch zahlreiche Brunnen die nicht bekannt, legal und/oder konform sind. Da alle Bohrungen eine Bedrohung für den jeweiligen Grundwasserkörper darstellen, sollen alle nicht genutzten Brunnen, die nicht dem Stand der Technik entsprechen, artgerecht verschlossen werden, sodass keine Gefahr mehr von ihnen fürs Grundwasser ausgeht.

Remarques du SYVICOL : Le SYVICOL souhaite avoir plus d'informations pratiques sur la création de l'inventaire des puits : quel est l'impact sur les communes ? Est-ce qu'elles sont tenues d'établir l'inventaire elles-mêmes ou en coopération avec l'AGE ? De plus, les communes ne disposent guère de données exhaustives sur les puits se trouvant sur leurs territoires. Autres problèmes éventuels qui se posent : souvent, les services d'incendie et de secours et les agriculteurs recourent aux puits locaux pour avoir accès à l'eau. Est-ce que l'AGE est déjà en contact avec les communes, vu que l'année d'exécution de cette mesure est 2021 ?

Maßnahmenart	Name der Maßnahmenart	Beschreibung der Maßnahmenart
A 10-21	Spezialisierung und Weiterbildung des Personals von Zweckverbänden (z. B. Abwasserentsorgung, Trinkwasserversorgung)	Bildung und Fusion von Zweckverbänden, evtl. im Rahmen von der Territorialreform und dem Zusammenschluss von Gemeinden.

Remarque du SYVICOL : Le SYVICOL s'étonne de cette mesure qui prévoit la formation et la fusion de syndicats dans le cadre de la réforme territoriale et de la fusion des communes. Premièrement, le SYVICOL se demande à quelle « réforme territoriale » les auteurs du programme de mesures se réfèrent, il n'en est au courant d'aucune. Deuxièmement, si telle était l'intention des auteurs, le SYVICOL devrait s'opposer vigoureusement à toute obligation pour les communes de rejoindre un syndicat de communes qui a pour vocation la gestion ou l'assainissement de l'eau, ainsi qu'à toute fusion forcée de tels syndicats. En effet, il s'agirait d'une violation flagrante du principe constitutionnel d'autonomie communale.

Maßnahmenart	Name der Maßnahmenart	Beschreibung der Maßnahmenart
A 30-21	Vereinfachung der Verfahren zur Umsetzung hydromorphologischer Maßnahmen	Lenkungsausschusses zur Besprechung und Abstimmung hydromorphologischer Maßnahmen mit allen beteiligten Akteuren im Vorfeld der Genehmigungsverfahren.

Remarque du SYVICOL : Le SYVICOL demande que cette commission comprenne au moins un représentant des communes, car ces dernières auront sans doute un rôle à jouer dans les mesures en question.

Maßnahmenart	Name der Maßnahmenart	Beschreibung der Maßnahmenart
A 39-21	Umsetzung der Kanalverordnung „Règlement-type relatif à l'assainissement des eaux“ auf kommunaler Ebene (Verordnung in dem Rechten und Pflichten von Kanalbetreibern definiert sind)	Diese Maßnahme soll Wartungsintervallen und Wartungsaufgaben (Checkheftpflege) von Abwasserreinigungseinrichtungen definieren. Ein technischer Anhang gibt Aufschluss über die Identifizierung von Schadstoffen.

Remarque du SYVICOL : Le SYVICOL se demande s'il est question ici du règlement-type qu'il a lui-même élaboré ensemble avec l'AGE et l'Aluseau, étant donné que « définir les droits et devoirs des gestionnaires des réseaux de canalisation » en décrit mal l'objectif. Si oui, il salue bien sûr la promotion de ce texte par le projet de plan de gestion, même si les communes gardent toujours le droit de procéder à des adaptations en fonction de leurs spécificités.

Maßnahmenart	Name der Maßnahmenart	Beschreibung der Maßnahmenart
A 41-21	Baumaßnahmen im lokalen Kanalnetz bzw. Sanierung bestehender Abwassernetze (inkl. Wartungsarbeiten) und Behebung von Fehlschlüssen	Errichtung von Kanälen, Ersetzen von hydraulisch überlasteten Kanälen und Sanierung von sanierungsbedürftigen Kanälen im lokalen Kanalnetz bzw. Sanierung von sanierungsbedürftigen Abwassersammlern. Anpassung bestehender Campingplätze, Industriezonen, Aussiedlerhöfe, isolierter Häuser, usw. an den Stand der Technik (dezentrale biologische Behandlung der Abwässer bzw. Anschluss an bestehende biologische Kläranlage) und Umklemmen von an die Regenwasserkanalisation angeschlossenen Schmutzwasseranschlüsse (Fehlschlüsse).

A 42-21	Errichtung von Kanälen zur getrennten Ableitung von Grundwasser, Quellwasser und Oberflächenwasser. Getrennte Ableitung von Schmutz- und Regenwasser (Regenwasserrückhaltungen) in Neubaugebieten.	Errichtung von Kanälen zur getrennten Ableitung von Grundwasser, Quellwasser und Oberflächenwasser. Getrennte Ableitung von Schmutz- und Regenwasser (Regenwasserrückhaltungen) in Neubaugebieten.
---------	---	--

A 43-21	Die nicht im Rahmen einer Baumaßnahme wegfallenden Regenüberläufe werden mit Siebrechen (Rückhalt größerer Verschmutzungen) ausgerüstet. Ausrüstung der Regenüberlaufbecken bei deren Bau noch kein Sie brechen vorgesehen war.	Die nicht im Rahmen einer Baumaßnahme wegfallenden Regenüberläufe werden mit Siebrechen (Rückhalt größerer Verschmutzungen) ausgerüstet. Ausrüstung der Regenüberlaufbecken bei deren Bau noch kein Siebrechen vorgesehen war.
---------	--	--

SWW 1	Errichtung und Inbetriebnahme von Anlagen zur Behandlung und Einleitung von kommunalen Abwässern und von Abwässern aus dem Industriesektor (Kläranlagen) gemäß EG-Richtlinie zur kommunalen Abwasserbehandlung (91/271/EWG). Damit sollen Schmutzstoffe aus dem Abwasser entfernt und so aufbereitet werden, dass sie entsorgt bzw. einer andere Nutzung zugeführt werden können.	Errichtung und Inbetriebnahme von Anlagen zur Behandlung und Einleitung von kommunalen Abwässern und von Abwässern aus dem Industriesektor (Kläranlagen) gemäß EG-Richtlinie zur kommunalen Abwasserbehandlung (91/271/EWG). Damit sollen Schmutzstoffe aus dem Abwasser entfernt und so aufbereitet werden, dass sie entsorgt bzw. einer andere Nutzung zugeführt werden können.
-------	--	---

Da die AGE detaillierte Informationen über den Neubau von Kläranlagen sowie die Errichtung der dazugehörigen Kanalnetze besitzt, wurden diese Informationen zu diesen Detailprojekten berücksichtigt. In Trinkwasserschutzgebieten ist die Errichtung von neuen Kläranlagen laut großherzoglichen Verordnung vom 9. Juli 2013 nicht erlaubt.

Remarque du SYVICOL : Le SYVICOL renvoie à ses remarques générales en ce qui concerne le financement et les aides étatiques dont les communes et les syndicats de communes peuvent bénéficier. Si le gouvernement entend obliger les communes à mettre en œuvre les mesures ambitieuses du programme sous avis, le SYVICOL insiste pour qu'il mette à leur disposition les moyens financiers adéquats.



Projet de règlement grand-ducal fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux :

1° modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux; b) le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux; c) le règlement grand-ducal du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien; et

2° abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux

Avis du 12 novembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de l'Intérieur au sujet du projet de règlement grand-ducal sous examen en date du 3 août 2021. Il convient de préciser que le SYVICOL a également été consulté pendant la phase d'élaboration dudit projet de règlement grand-ducal au sein de la Commis-

sion centrale et au sein d'un groupe de travail instauré auprès du ministère de l'Intérieur, et il souhaite profiter de l'occasion pour en remercier Madame la Ministre.

Le projet sous examen vise à fixer les programmes de la formation spéciale et les modalités de l'examen de fin de la formation spéciale pour les fonctionnaires communaux. Il s'inscrit, dans un sens plus large, dans la réforme de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux et de la formation de début de carrière des employés communaux, transposant dans le secteur communal le régime de la formation générale pendant le stage introduit pour les agents de l'Etat par le règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'Etat.

La première partie de cette réforme a été transposée dans le secteur communal par le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux, lequel a fixé les modalités de la formation du tronc commun et de la formation au choix pendant le service provisoire des fonctionnaires et employés communaux.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen complètera donc les dispositions réglant la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux en fixant les modalités de la formation spéciale de ces derniers. Tout comme pour la formation du tronc commun et la formation au choix, les fonctionnaires communaux ne seront plus regroupés en fonction de leur groupe d'indemnité, mais ils suivront des modules de la formation spéciale en fonction de leur affectation dans l'administration communale, le syndicat de communes ou l'établissement public placé sous la surveillance des communes. Le SYVICOL salue l'introduction d'un système modulaire qui confère plus de flexibilité aux candidats et à leur employeur et permettra une formation plus ciblée des candidats.

Le SYVICOL note également avec satisfaction que les auteurs ont veillé à ne pas confondre les formations pendant le service provisoire du régime actuellement en vigueur et celles introduites par le

projet de règlement sous examen. En effet, il est prévu que « les fonctionnaires en service provisoire se soumettent ou bien à l'intégralité des formations et examens de l'ancien régime de formation pendant le service provisoire, ou bien aux nouvelles formations introduites par le règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux et par le présent règlement »¹.

En guise de conclusion, le SYVICOL soutient l'introduction de ces nouvelles modalités concernant la formation spéciale des fonctionnaires communaux pendant leur service provisoire et avise le projet de règlement grand-ducal favorablement sous réserve des quelques remarques ci-dessous.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL approuve la réforme de la formation spéciale.
- Il salue l'introduction d'un système modulaire qui permettra une formation plus ciblée des candidats. (art. 5)
- Il se félicite du nouveau minimum de 60 heures de cours introduit pour la formation spéciale, mais se demande s'il ne serait pas opportun d'introduire également un maximum d'heures. (art. 5)
- Il demande d'introduire un délai de notification des candidats pour le début et la communication des modalités de la formation spéciale. (art. 7)
- Il regrette le manque d'une dimension plus pratique dans l'organisation des examens de fin de formation spéciale. (art. 15)
- Il plaide pour une définition plus formelle et précise des modalités et du contenu des examens de fin de formation spéciale. (art. 15)
- Il suggère de prévoir des modalités pour le changement de fonction d'un receveur avec nomination définitive qui envisage une carrière de secrétaire-administrateur général, de secrétaire général, de secrétaire municipal, de secrétaire ou de secrétaire-rédacteur. (art. 17)

III. Remarques article par article

Article 4

L'article 4 institue la présence obligatoire pendant les cours de la formation spéciale et établit les règles à suivre lors de l'absence d'un candidat ainsi que les modalités à suivre pour obtenir une dispense de la participation à une ou plusieurs de ces formations.

Le paragraphe 5 de l'article en question dispose : « En cas d'absence justifiée, le ministre en informe le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes dont relève le candidat, qui doit lui permettre une nouvelle inscription à cette formation dans le cadre d'une prochaine session de formation lorsqu'il le souhaite ».

Cette formulation pourrait faire croire que ce sera le fonctionnaire lui-même qui pourra se réinscrire au cours manqué tandis que selon l'article 6, il incombe au collège des bourgmestres et échevins, au bureau d'un syndicat de communes ou au président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes d'inscrire le fonctionnaire à la formation générale.

Afin de conserver un certain parallélisme pour les inscriptions dans les cours de formation, le SYVICOL propose de reformuler le paragraphe 5 de l'article 4 de la manière suivante : « En cas d'absence justifiée, le ministre en informe le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes dont relève le candidat, qui réinscrit le fonctionnaire une nouvelle fois à cette formation dans le cadre d'une prochaine session de formation lorsque le candidat le souhaite. »

Articles 5

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal fixe le nombre d'heures de formation spéciale pour les fonctionnaires communaux en service provisoire à un minimum de 60 heures. Le collège des bourgmestre et échevins d'une commune, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes déterminent les cours à suivre par le fonctionnaire en fonction de son affectation et choisissent parmi des « modules » prédéterminés en optant, le cas échéant, pour des cours au choix parmi ceux figurant à l'annexe du règlement en projet afin de compléter le minimum d'heures requises.

Les modules prédéfinis sont au nombre de 9, à savoir les modules « secrétariat communal », « recette et finances communales », « service technique », « état civil et bureau de population », « gestion du personnel », « artisan », « enseignement musical », « agent de transport » et « agent municipal ». Le dernier paragraphe de l'article 5 prévoit également que les candidats dont l'affectation ne correspond pas à un des 9 modules susmentionnés, ou ceux qui sont affectés à un service social ou socio-éducatif, suivent des cours au choix parmi ceux qui figurent à l'annexe du règlement pour un minimum de 60 heures.

Le SYVICOL salue l'introduction de ces modules de formation qui permettent aux collèges des bourgmestre et échevins, aux bureaux des syndicats de communes et aux présidents des établissements publics placés sous la surveillance des communes d'inscrire les candidats au module de formation qui correspond le mieux à leur service d'affectation tout en gardant une certaine flexibilité pour les candidats qui ne correspondent pas à un des profils prédéfinis. En plus, la nouvelle approche laisse une certaine marge de manœuvre aux chefs d'administration concernant le total des heures de cours à suivre par un candidat puisque rien ne les empêche de dépasser les 60 heures de formation.

En revanche, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas opportun d'introduire également un maximum d'heures pour les différents groupes d'indemnités afin d'éviter de trop importantes divergences entre la formation de deux candidats du même groupe d'indemnité. On pourrait imaginer un candidat du groupe d'indemnité B1 qui est affecté à moitié au service secrétariat et à moitié au service technique. Celui-ci, faute d'un plafonnement du nombre d'heures de formation, pourrait être amené à suivre le double d'heures d'un autre candidat qui est uniquement affecté à l'un de ces deux services. Afin d'éviter de telles inégalités, le SYVICOL recommande d'inclure un maximum d'heures dans le texte du projet de règlement grand-ducal.

Le point 9 de l'article 5 arrête les cours pour le module de l'agent municipal. À ce sujet, le SYVICOL tient à rappeler les projets de loi n°7126 relatif aux sanctions administratives communales et n°7659 relatif aux déchets et aux ressources selon lesquels les agents municipaux des communes recevront de nouvelles compétences en matière de police administrative qui ne sont pas couvertes par le module en question. Le module devra partant être adapté le moment venu.

Article 7

L'article 7 définit les compétences en matière d'organisation des formations spéciales qui incombent au ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL note cependant que l'article en question ne contient pas un délai de notification pour la communication des modalités d'organisation des cours. Afin de perturber au minimum l'organisation interne des services dont le candidat relève, il suggère d'inclure une disposition qui garantit que le candidat soit informé au moins un mois avant le commencement de la formation spéciale de la date, du lieu et des modalités de cette dernière.

Article 9

L'article 9 règle les conditions d'admissibilité à l'examen de fin de formation spéciale et introduit la possibilité pour le candidat d'être admis à l'examen de fin de formation spéciale même s'il n'a pas encore passé l'examen de fin de formation générale.

¹ Commentaire des articles, Ad. article 1^{er}

Le SYVICOL salue l'introduction de cette disposition puisqu'elle simplifie les procédures d'admissibilité aux différentes formations et examens pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux et pourra même amener à une réduction considérable du temps d'attente pour l'accomplissement de la formation pendant le service provisoire.

Article 15

L'article 15 fixe les compétences de la commission d'examen concernant l'organisation des épreuves de fin de formation spéciale.

La première phrase du paragraphe 2 de l'article en question dispose que « pour chaque épreuve de l'examen de fin de formation spéciale, le chargé de cours respectif établit un questionnaire qu'il fait parvenir au président de la commission d'examen. » Dans ce contexte, le SYVICOL se demande si l'ensemble des cours de la formation spéciale, pour tous les groupes d'indemnité et tous les sous-groupes d'indemnité, seront sanctionnés par un examen écrit sous forme d'un questionnaire dans l'avenir ?

Cette approche différerait considérablement des dispositions applicables actuellement. En effet, l'article 6 du règlement grand-ducal du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux dispose que « l'examen de fin de formation spéciale comporte le contrôle de la capacité du fonctionnaire d'assumer ses fonctions dans la pratique journalière des tâches qui lui sont confiées ainsi que de son sens de l'organisation du travail. Les épreuves de l'examen de fin de formation spéciale consistent dans la résolution de problèmes pratiques auxquels le fonctionnaire pourrait se voir confronté dans le cadre de l'accomplissement de ses missions normales. » C'est précisément le

contrôle de la pratique journalière des tâches incombant aux fonctionnaires communaux qui fera défaut si la formation spéciale était sanctionnée par un simple questionnaire. Le SYVICOL regrette l'omission de cette dimension plus pratique dans l'organisation des examens de fin de formation spéciale.

D'une manière plus générale, le SYVICOL aurait salué une définition plus formelle et précise des modalités et du contenu des examens de fin de formation spéciale dans le règlement en projet, ce qui aurait conféré plus de prévisibilité aux candidats et leur aurait offert une plus grande sécurité de planification pendant leur service provisoire.

Article 17

L'article 17 autorise les fonctionnaires du sous-groupe administratif ou assumant les fonctions de secrétaire communal dans les groupes de traitement B1 à A1 et bénéficiant d'une nomination définitive, à suivre uniquement les cours de formation spéciale ayant trait aux missions du receveur communal et de ne passer que les épreuves y correspondantes en vue d'une nomination définitive aux fonctions de receveur ou de receveur général.

Le SYVICOL se félicite de l'introduction de ces modalités pour le changement d'affectation des fonctionnaires en question, mais se demande en même temps pourquoi les auteurs n'ont pas prévu des modalités de changement d'affectation pour les fonctionnaires bénéficiant d'une nomination définitive aux fonctions de receveur général ou de receveur qui désirent continuer leur carrière dans le département administratif en tant que secrétaire communal, secrétaire-administrateur général, secrétaire général, secrétaire municipal, secrétaire et secrétaire-rédacteur.

Projet de règlement grand-ducal portant modification

1° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ;
2° du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »

Avis du 12 novembre 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis, par courrier du 20 juillet 2021, le présent projet de règlement grand-ducal ainsi que les amendements gouvernementaux du 28 septembre 2021 audit projet.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen entend modifier deux règlements d'exécution pris sur base de l'article 29 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, pour tenir compte de la modification opérée par la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. Ainsi, le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est modifié de manière à renseigner les fonds qui tombent sous le champ d'application du nouvel article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3, et à préciser les modalités de détermination de la surface construite brute (ci-après SCB) au cas où l'immeuble est destiné à recevoir plusieurs affectations.

Le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est également modifié afin d'adapter le tableau récapitulatif aux dispositions de l'article 29bis.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL suggère de maintenir l'actuelle représentation schématique des zones soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » et de la compléter, pour le cas où l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3 est d'application, par la légende proposée au projet de règlement grand-ducal (articles 1 et 2).
- La nouvelle définition de la SCB, qui applique une méthode de détermination des différentes surfaces construites brutes en présence d'affectations distinctes, présente une complexité telle que le contrôle de la conformité du projet d'aménagement particulier au PAG et aux dispositions de l'article 29bis risque d'être un exercice périlleux d'un point de vue pratique. Le SYVICOL propose, en cas d'immeuble à usage mixte, que le tableau récapitulatif renseigne le mode de calcul des différentes surfaces construites brutes selon leur affectation respective ainsi que le détail de ces calculs (article 3).
- Si le SYVICOL approuve l'introduction d'une version électronique du tableau récapitulatif sous forme de fichier Excel, devant permettre de déceler automatiquement une éventuelle non-conformité du projet d'aménagement particulier avec le PAG et les dispositions de l'article 29bis, il est cependant d'avis que la détermination de la SCB maximale qui n'est pas exclusivement destinée à du logement selon le PAP (point h) et par corrélation de la SCB supplémentaire admise selon l'article 29bis (point i) ne serait pas aisée compte-tenu de la nouvelle définition de la SCB introduite par le projet de règlement grand-ducal (articles 4 et 5).

III. Remarques article par article

Articles 1 et 2

L'article 1^{er} complète l'article 37 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune afin que soient renseignés, dans la partie graphique des plans d'aménagement particulier « nouveau quartier »,



les zones soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier » couvrant des fonds qui tombent sous le champ d'application de l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En conséquence, l'article 2 du projet de règlement grand-ducal remplace l'actuelle représentation schématique (annexe I) du degré d'utilisation du sol pour ces zones par une nouvelle représentation qui indiquera en légende une référence à l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3.

Le SYVICOL observe cependant que, comme le prévoient les dispositions transitoires prévues à l'article 14 de la loi du 30 juillet 2021, l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3 ne s'appliquera à toute modification du PAG opérant un reclassement d'une zone autre qu'une zone d'habitation ou zone mixte en une zone d'habitation ou une zone mixte qu'à partir du 18 février 2022.

Or, si la modification projetée du règlement grand-ducal entre en vigueur avant cette date, cela risque de poser des problèmes aux communes qui n'ont pas encore entamé la refonte de leur PAG et à celles qui voudraient le modifier, étant donné que l'ancienne représentation graphique sera remplacée par la nouvelle alors même que la base légale visée n'est pas encore d'application.

Qui plus est, tous les fonds couverts par l'obligation d'élaborer un PAP « nouveau quartier » ne tomberont pas systématiquement dans le champ d'application de l'obligation de réalisation accrue de logements abordables prévue à l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Dans ce cas, la future représentation schématique ne correspondra pas à la situation réelle du fonds.

Le SYVICOL suggère de maintenir l'actuelle représentation schématique et de la compléter, pour le cas où l'article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3 est d'application, par la légende proposée, sinon de veiller à une entrée en vigueur coordonnée de cette modification du règlement grand-ducal avec les futures dispositions légales.

Article 3

Cet article modifie la définition « G. SCB » prévue à l'annexe II du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune en la complétant

par trois nouveaux alinéas de manière à préciser le calcul de la « SCB maximale à déduire au logement » visée à l'article 29bis, paragraphe 2, sur laquelle s'applique la quote-part de la SCB réservée au logement abordable. Sont ainsi exclues de ce calcul, les surfaces recevant une affectation autre que l'habitation.

Or, la détermination des différentes surfaces construites brutes en fonction de leur affectation s'avère également nécessaire pour l'application de l'article 29bis, paragraphe 5, qui prévoit une augmentation de 10% du degré d'utilisation du sol défini dans le PAG. Selon la même logique, l'augmentation du potentiel constructible ne s'applique qu'à la SCB destinée exclusivement à du logement, les affectations autres que le logement n'étant pas concernées par cette augmentation.

La nouvelle définition propose une méthode de détermination des différentes surfaces construites brutes en présence d'affectations distinctes, y compris pour les murs de séparation, ainsi qu'une ventilation des parties d'utilité commune à comptabiliser au prorata des différentes affectations concernées.

Si le SYVICOL ne critique pas la méthode proposée sur le fond, il constate que, sur la forme, la détermination des différentes surfaces construites brutes en cas d'immeuble à usage mixte sera le résultat de calculs complexes sur la base des plans de construction. Ainsi, il faudra comptabiliser par étage l'ensemble des surfaces affectées au logement de même que l'ensemble des surfaces commerciales, déterminer leur quote-part puis ventiler les parties d'utilité commune en fonction de ces affectations afin d'obtenir la surface totale affectée au logement et celle affectée au commerce. Dès lors, et même si le nouveau tableau récapitulatif doit permettre de déterminer de manière automatisée la conformité du PAP au PAG, ce contrôle de conformité risque d'être un exercice périlleux pour les administrations concernées qui devront retracer les calculs à la base de ces résultats et pousser ainsi le contrôle jusque dans ses moindres détails.

Il serait dès lors opportun d'exiger, en cas d'immeuble à usage mixte, que le tableau récapitulatif renseigne le mode de calcul des différentes surfaces construites brutes selon leur affectation respective ainsi que le détail de ces calculs.

Articles 4 et 5 (amendements 1 et 2)

Ces articles modifient le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Désormais, le tableau récapitulatif (annexe I) qui accompagne les projets d'aménagement particulier devra être produit en format papier et électronique, sous forme d'un fichier Excel. Selon le commentaire de cet article, ce nouveau tableau sera complété par les auteurs des PAP et devra détecter automatiquement une éventuelle non-conformité du projet d'aménagement particulier avec le PAG.

Le SYVICOL approuve bien évidemment toute simplification permettant de faciliter l'analyse de la conformité du projet d'aménagement général au PAG et aux dispositions de l'article 29bis. Compte-tenu de ses observations précédentes à propos de l'article 3 introduisant une nouvelle définition de la SCB, il est cependant d'avis que la détermination des points h), i) et j) du tableau récapitulatif ne sera pas aussi aisée que ce que les auteurs du projet laissent entendre.

De même, la détermination de la SCB maximale à dédier au logement selon le PAP (point c) et corrélativement celle de la SCB

maximale à dédier au logement abordable selon l'article 29bis n'est pas automatique. En effet, ces données sont à renseigner manuellement, sur base de ce qui est autorisé dans la partie écrite des PAP. Or, celles-ci renseignent le plus souvent uniquement la SCB minimale à dédier à des fins de logement (par exemple, 80% pour une zone d'habitation 2 [HAB-2]) ou la part minimale de la SCB à réserver à l'habitation (par exemple, 25% pour une zone mixte urbaine centrale [MIX-c]). Le calcul de la SCB maximale à dédier au logement abordable (point d) est donc purement théorique, puisque la SCB réellement dédiée au logement va dépendre de l'aménagement final des immeubles, dans le respect des prescriptions du PAP. Le fait que l'exemple théorique d'un tableau récapitulatif présenté au commentaire de l'amendement 2 contienne une erreur démontre bien la complexité de ce mécanisme et les difficultés d'interprétation qui se poseront en pratique.

Le SYVICOL note finalement que cet exemple théorique contredit l'affirmation selon laquelle l'augmentation du potentiel constructible sur base de l'article 29bis, paragraphe 5, s'accompagnerait d'une augmentation de la surface réservée à la réalisation de logement abordable, mais valide au contraire l'analyse du SYVICOL. En effet, l'augmentation du potentiel constructible n'est pas prise en compte dans le calcul de la quote-part prévue à l'article 29bis, paragraphe 2.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le concept de mise en œuvre devient une composante autonome de l'étude préparatoire. Il constitue cependant toujours un des éléments obligatoires du schéma directeur, ayant le même objet que la modification projetée. Le SYVICOL demande par conséquent à voir préciser le champ d'application du concept de mise en œuvre par rapport aux autres éléments de l'étude préparatoire (article 1er), et adapter sa terminologie à celle définie dans la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain (article 3).
- Dans le cadre de l'élaboration du concept de mise en œuvre, les autorités communales devront procéder à une enquête auprès des propriétaires concernés afin de déceler dans la mesure du possible leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai. Le SYVICOL craint que cette opération ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré, alors que la décision reposera in fine sur les autorités communales qui, en cas d'enquête, devront accomplir et justifier de démarches supplémentaires dont la plus-value est discutable. Les propriétaires pouvant toujours faire valoir leur droit de réclamation dans le cadre de la procédure d'enquête publique, le SYVICOL propose de supprimer l'enquête au stade de l'étude préparatoire, sinon de souligner dans la formulation du texte, qu'il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat (article 3).
- Les nouveaux articles 29bis et 29ter du règlement grand-ducal précisent les fins, les conditions et les modalités des futures servitudes. Le SYVICOL propose de transférer certains éléments dans la loi pour des raisons de cohérence et de respect du cadrage normatif. Par ailleurs, il est d'avis qu'une énumération à titre d'exemple des constructions répondant à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement à l'article 29ter n'est pas opportune, et il propose à la place de reclasser les fonds concernés en zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] selon l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (article 4).
- Le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune introduit deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' » sur laquelle les communes doivent faire figurer la date butoir du délai de viabilisation ou de construction de logements. Le SYVICOL constate que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à

cette obligation étant donné que le point de départ de ce délai, qui est fixé au jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général, n'est par définition pas encore connu au stade de l'élaboration du projet d'aménagement général, pas plus qu'au stade du second vote. Il demande par conséquent de supprimer l'indication des dates butoir dans la partie graphique du PAG et d'indiquer uniquement la durée de viabilisation et de construction de logements dans la partie écrite du PAG (article 5).

III. Remarques article par article

Articles 1^{er} et 2

La modification projetée par le projet de loi n°7139 de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, au niveau du contenu de l'étude préparatoire avec l'introduction d'un nouveau concept de mise en œuvre, implique la modification subséquente du règlement grand-ducal concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

Si l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal supprime bien le point 6 « phasage de développement urbain » qui n'a plus lieu d'être au niveau des éléments constitutifs du concept de développement, puisqu'il fera désormais partie intégrante du concept de mise en œuvre, le SYVICOL se demande en revanche pourquoi les auteurs ont laissé subsister le concept de mise en œuvre au niveau des éléments obligatoires du schéma directeur (article 11, paragraphe 1^{er}, point 5 du texte coordonné). En effet, ce concept de mise en œuvre a pour vocation de déterminer le phasage de développement des zones destinées à être urbanisées et soumises à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier », tout comme la nouvelle section 3. – Concept de mise en œuvre prévue à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Le SYVICOL est d'avis qu'il faudra soit remédier à cet oubli, soit préciser en quoi le concept de mise en œuvre du schéma directeur se différencie de celui prévu à la nouvelle section 3.

Article 3

Cet article introduit trois nouveaux articles 6, 7 et 8 composant la nouvelle section 3. – Concept de mise en œuvre.

Concernant la définition du concept de mise en œuvre figurant au nouvel article 6, le SYVICOL constate qu'il s'applique aux « fonds destinés à être urbanisés ». Or, cette terminologie n'est employée qu'à l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune au sujet de la zone d'urbanisation prioritaire, tandis que l'article 2 du même règlement ne distingue que les deux catégories de base que sont les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (parmi lesquelles les zones d'habitation – article 8 – et les zones mixtes – article 9) et les zones destinées à rester libres.

Selon l'exposé des motifs et le commentaire des articles, le champ d'application du texte vise à la fois les fonds classés dans une zone non dédiée prioritairement à l'habitation, mais dont le reclassement dans une zone destinée à être urbanisée dédiée principalement à l'habitation est envisagé, ainsi que les fonds qui sont situés dans une zone urbanisée dédiée principalement à l'habitation, mais qui sont restés vierges de toute construction. Le SYVICOL recommande, pour éviter toute confusion quant aux fonds ou aux zones concernés, de préciser et d'adapter une terminologie uniformisée.

Le nouvel article 7 prévoit que, dans le cadre de l'élaboration du concept de mise en œuvre, les autorités communales devront « procéder à une enquête menée auprès des propriétaires concernés afin de déceler dans la mesure du possible leur disposition à

urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette démarche a pour objectif, selon les auteurs du projet de règlement, de porter davantage l'attention des autorités communales sur la réalité foncière de la commune en tenant compte des intentions des propriétaires afin de personnaliser les délais de viabilisation respectivement de construction des terrains concernés, ceci en vue de faciliter l'exécution ultérieure des PAP.

Si le SYVICOL est d'avis que ces principes doivent de toute évidence guider les autorités communales dans la préparation de leur PAG, il craint néanmoins que cette opération ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré.

En effet, le texte impose aux autorités communales de « procéder à une enquête auprès des propriétaires concernés ». D'après le commentaire des articles, cette procédure n'est pas encadrée de manière rigide et exhaustive par la loi afin de laisser aux autorités communales une certaine marge de manœuvre dans la conduite de cette opération. Néanmoins, le terme « enquête » peut être facilement assimilé à la procédure d'enquête publique, ce qui ne correspond pas à la volonté des auteurs du texte. Le SYVICOL observe dans ce contexte que l'identification et la prise de contact avec les différents propriétaires ou leurs ayants-droits risque de s'avérer particulièrement fastidieuse pour les communes. Dans quelle mesure la commune devra-t-elle justifier des démarches entamées auprès des propriétaires dans l'étude préparatoire ? De même, encore faut-il que les propriétaires touchés se montrent coopératifs. Quid s'ils ne donnent pas suite aux sollicitations de la commune ?

Il ressort par ailleurs clairement du texte que l'avis des propriétaires qui répondront à la commune ne vaut qu'à titre indicatif et ne constitue qu'un des éléments à prendre en compte dans la prise de décision finale des autorités communales, conformément aux articles 9ter et 9quater, point 2, alinéa 3¹.

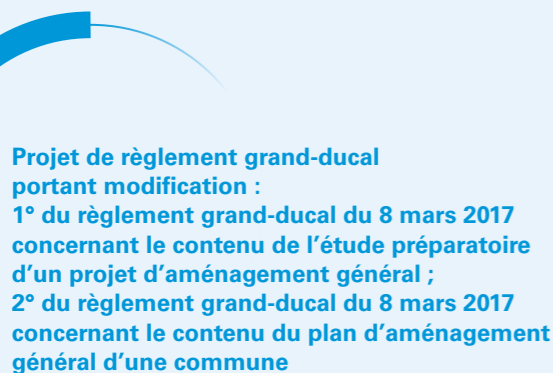
Il convient également de préciser qu'en droit administratif, l'étude préparatoire constitue un acte préparatoire à un acte administratif à caractère réglementaire² qui échappe au champ d'application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. C'est donc dans le cadre de l'examen d'un éventuel recours contre la délibération du conseil communal portant adoption du PAG, que le juge administratif sera amené à apprécier l'existence et la légalité des motifs à la base de l'acte attaqué, ces derniers devant avoir existé au moment où ils ont été pris³. La motivation de la décision finale des autorités communales concernant le délai de viabilisation respectivement de construction devra donc ressortir de l'existence du dossier administratif de l'étude préparatoire et ne pas se limiter aux seuls résultats de l'enquête, qui font partie intégrante dudit concept d'après l'article 8 relatif au contenu. Les communes devront dès lors être particulièrement vigilantes sur ce point et veiller à documenter leurs démarches.

D'autre part, si, comme le notent les auteurs du projet de loi, une augmentation annuelle de quelque 6% du prix du foncier constructible incite les propriétaires à laisser leurs fonds non construits en vue d'une aliénation différée en fonction des fluctuations du marché immobilier, ces derniers auront tout intérêt à exploiter au maximum la fenêtre de 12 années respectivement de 4 années qui leur est ouverte, et donc de retarder le plus possible le risque de s'exposer à un éventuel reclassement. Contrairement à la commune, les propriétaires ne seront pas tenus de justifier de leur volonté de voir fixer telle ou telle durée, de sorte que la probabilité est forte que l'on opte finalement pour un délai de viabilisation maximal de douze ans, même s'il faut espérer que les propriétaires collaboreront avec les autorités communales en vue de mobiliser leur bien.

¹ D'après ces articles, le délai « tient compte de l'envergure des travaux, des résultats du concept de mise en œuvre de l'étude préparatoire, le cas échéant, de l'enquête menée auprès des propriétaires à l'occasion de l'élaboration du projet d'aménagement général par le collège des bourgmestre et échevins, ainsi que des contraintes en matière de capacités des équipements collectifs et publics, de protection de l'environnement et de patrimoine, et des risques naturels susceptibles de se manifester sur le site concerné. »

² Pasicrisie administrative 2020, n° 36 et suivants : « Une jurisprudence constante décide que les projets d'aménagement constituent des actes réglementaires dans la mesure où ils ont pour objet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement et le régime des constructions à élever. »

³ Cour adm. 23 février 2006, n° 20173C du rôle : « Les actes administratifs à caractère réglementaire doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité. Ces motifs doivent être retracables, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi. »



Avis du 12 novembre 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 20 juillet 2021, le projet de règlement grand-ducal sous examen. Celui-ci est à lire ensemble avec les amendements gouvernementaux du 5 novembre 2020 au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qu'il vise à mettre en œuvre.

Le SYVICOL tient à rappeler ici son avis du 25 janvier 2021 dans lequel il a analysé de façon critique, mais constructive, ledit projet de loi et auquel le ministère n'a pas réagi. Il avait ainsi estimé que les servitudes envisagées ne pouvaient recevoir son aval pour les motifs amplement développés dans son avis, tout en formulant des pistes alternatives. Le SYVICOL reste persuadé que l'insécurité juridique est un risque qu'il faut se garder de courir, et il est ouvert à un dialogue afin de rechercher une solution satisfaisante aux problèmes identifiés.

Dans son avis précité, le SYVICOL avait déjà partiellement tenu compte de deux avant-projets de règlements grand-ducaux, dont le contenu a été repris au projet de règlement grand-ducal sous analyse. Le présent avis reproduit dès lors principalement ces précédentes observations.

L'introduction de zones de servitude « créneau temporaire de viabilisation » (CTV) et « créneau temporaire de logements » (CTL) prévue au projet de loi n°7139 rend nécessaire l'adaptation du règlement grand-ducal précisant le contenu de l'étude préparatoire au nouveau concept de mise en œuvre, impliquant de nouvelles démarches à effectuer par les autorités communales. D'autre part, le règlement grand-ducal concernant le contenu du plan général d'une commune devra être complété par une description et une représentation graphique de ces deux nouvelles zones superposées.

Au regard de ce qui précède, le SYVICOL est d'avis qu'il vaudrait mieux supprimer cette enquête au stade de l'étude préparatoire, les propriétaires pouvant toujours faire valoir leur droit de réclamation dans le cadre de l'enquête publique. Le cas échéant, il propose de reformuler le texte afin de souligner qu'il s'agit pour les autorités communales d'une obligation de moyen et non de résultat comme suit : « En vue de cadrer utilement le phasage de développement des fonds destinés à être urbanisés visés à l'article 6, alinéa 2, la commune peut contacter, dans la mesure du possible, les propriétaires concernés afin qu'ils lui fassent connaître leur disposition à urbaniser leurs fonds et endéans quel délai ». Cette formulation laisse le choix aux autorités communales du moyen de contacter ces propriétaires, tout en soulignant le fait qu'« à l'impossible nul n'est tenu ».

Enfin, en ce qui concerne le contenu du nouvel article 8, le SYVICOL préconise de remplacer la notion d'« illustration » par celle de « plan », plus adaptée au langage architectural.

Article 4

Ces articles insèrent deux nouveaux articles 29bis et 29ter à la suite de l'article 29 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, conformément au futur article 9bis de la loi selon lequel un règlement grand-ducal précise le contenu des servitudes prévues au présent article.

S'agissant d'une matière réservée par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, des éléments moins essentiels pouvant être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc⁴. Les nouveaux articles 29bis et 29ter du règlement grand-ducal précisent toutefois les fins, les conditions et les modalités des futures servitudes, même si les articles 9ter et 9quater en projet contiennent également des éléments d'application des nouvelles servitudes. Le cas échéant, il serait utile de transférer dans le texte de l'article 9bis, la finalité recherchée par ces servitudes à savoir promouvoir l'accélération de la viabilisation des fonds concernés respectivement promouvoir l'accélération de la réalisation de logements.

Le SYVICOL estime qu'il n'est pas opportun d'énumérer à l'article 29ter, alinéa 2, « des constructions qui répondent à une mission d'intérêt général en matière de logement et d'hébergement, tels que des logements locatifs sociaux, des logements situés dans les structures médicales et paramédicales et des logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale », le commentaire des articles y ajoutant des centres d'accueil pour femmes en détresse. D'autres structures d'hébergement – logements pour étudiants, résidences pour personnes âgées, logements intergénérationnels, foyers d'hébergement pour travailleurs étrangers, etc - poursuivent cette finalité d'intérêt général. Le SYVICOL se demande d'ailleurs pourquoi les auteurs n'ont pas fait le choix de reclasser le fonds concerné en zone de bâtiments

et d'équipements publics [BEP] selon l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, qui se définit comme suit : « Les zones de bâtiments et d'équipements publics sont réservées aux constructions et aménagements d'utilité publique et sont destinées à satisfaire des besoins collectifs. Seuls des logements de service ainsi que les logements situés dans les structures médicales ou paramédicales, les maisons de retraite, les internats, les logements pour étudiants, les logements locatifs sociaux et les logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale y sont admis. »

Ces deux nouveaux articles prévoient également que les dates butoirs des servitudes sont indiquées dans la partie graphique du PAG. Il est renvoyé aux observations à suivre sous l'article 5, relatif à la nouvelle légende-type.

Article 5

L'article 5 du projet de règlement grand-ducal modifie l'annexe I du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 précité en le complétant par deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' ».

Sur l'illustration de cette légende, doit figurer la date butoir sous la mention CTV/CTL. Les auteurs indiquent qu'il a été opté pour l'indication des dates butoir des zones de servitude sur la partie graphique du PAG pour des raisons de transparence et de sécurité juridique. Si cette intention est louable, le SYVICOL tient à faire remarquer que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation. En effet, ces délais courent à partir de l'entrée en vigueur du PAG, conformément aux futurs articles 9ter et 9quater, qui intervient trois jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune aux termes de l'article 19 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Or, précisément, la date d'entrée en vigueur du PAG n'est pas encore connue au moment du calcul du délai de viabilisation ou de construction respectivement du vote du conseil communal puisqu'elle dépend de la date d'approbation par le ministre, qui dispose d'un délai de trois mois pour prendre sa décision.

Il s'y ajoute que l'article 9septies prévoit que les délais de viabilisation et de construction de logements peuvent être suspendus, de sorte que l'indication figurant au PAG serait erronée et pourrait précisément être source d'insécurité juridique.

La seule solution possible consiste donc à supprimer l'indication des dates butoirs dans la partie graphique du PAG. Les délais de viabilisation (8 – 10 – 12 ans ou plus) et de construction de logements fixés par les autorités communales étant indiqués dans la partie écrite du PAG, leur publicité est assurée et il appartiendra le cas échéant aux intéressés de se renseigner auprès de la commune sur la situation du terrain et sur la date de l'écoulement du délai de viabilisation ou de construction.

Le présent avis se limite aux amendements 3 et 4 audit projet de loi, qui concernent la gratuité du repas principal à l'école et à la maison relais pour les enfants issus de familles à revenus faibles ou modestes dans le cadre du Chèque-service accueil. Les amendements sous revue sont nécessaires pour garantir l'application de la gratuité dès le mois de janvier 2022, tel qu'annoncé par Monsieur le Premier ministre lors de son discours sur l'état de la nation du 12 octobre 2021.

Le SYVICOL ne critique nullement l'objectif recherché et y marque son accord. Cependant, il a des remarques et des observations à formuler concernant le mode de financement de la gratuité. Dans ce contexte, le SYVICOL se permet de rappeler sa demande d'entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 18 octobre 2021, dans le cadre de

laquelle il espérait discuter entre autres la gratuité en question. En outre, il déplore le fait qu'il n'a pas été consulté en amont de l'annonce de la gratuité.

II. Éléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit:

- Le SYVICOL marque son accord à l'objectif d'introduire une gratuité des repas principaux à l'école et à la maison relais offerts aux enfants issus de familles à revenus faibles ou modestes.
- Toutefois, il se demande comment sera financé le déficit qui résultera de la part parentale manquante.
- Faute pour l'Etat de prendre en charge la totalité de ce déficit, les frais supplémentaires des communes s'élèveront à environ 1,43 millions d'euros par an. Le SYVICOL s'oppose fortement à ce que l'Etat leur impose ces charges additionnelles.
- Si, toutefois, il est prévu que l'Etat prenne en charge l'intégralité de la part parentale, et si les montants indiqués couvrent donc l'ensemble de la gratuité, le SYVICOL demande que ce mode de financement soit inscrit dans la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse elle-même ou, au moins, dans la convention annuelle.

III. Remarques amendement par amendement

Amendements 3 et 4

L'amendement 3 apporte une modification à l'annexe III de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse par laquelle est introduite la gratuité de cinq repas principaux hebdomadaires au bénéfice des enfants inscrits à l'éducation précoce et aux enfants scolarisés au sens de l'article 3, point 2) de la même loi.

L'objectif consiste, selon les auteurs du projet de loi, à alléger la charge que représente le coût du repas et s'applique lorsque la situation de revenu du représentant légal, au sens des articles 3

et 23 de la loi précitée, est inférieure à 4 fois le salaire social minimum. Comme déjà mentionné, le SYVICOL marque son accord avec l'objectif recherché.

L'amendement 4 modifie les articles budgétaires concernés par l'amendement 3. L'article 11.4.34.038 couvrant la participation de l'Etat aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants et l'article 11.4.43.005 relatif à la Participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants prévoient les crédits nécessaires à la participation étatique aux frais de fonctionnement des structures d'accueil communales. Le premier article, qui concerne les communes qui ne sont pas elles-mêmes gestionnaires de leurs structures d'accueil, mais ont recours à un prestataire conventionné, prévoit un surplus de 2,8 millions d'euros. Le deuxième article concernant les communes qui sont elles-mêmes gestionnaires de leurs services d'éducation et d'accueil pour enfants prévoit une augmentation de 1,5 millions d'euros.

Faute de précisions dans le commentaire des amendements, le SYVICOL se demande comment la perte de recettes du côté des parents sera compensée. Autrement-dit, l'augmentation du budget correspond-elle toujours à 75% des frais, ce qui entraînerait une hausse proportionnelle de la participation communale, ou l'Etat entend-il prendre à sa charge la part apportée actuellement par les parents ?

Faute pour l'Etat de prendre en charge la totalité du déficit résultant de la part parentale manquante, les frais engendrés par les communes s'élèvent à environ 1,43 millions d'euros (voir tableau ci-dessous). Ce calcul se base sur l'hypothèse que les montants budgétés par l'Etat représentent 75% des frais.

Le SYVICOL s'oppose fortement à ce que l'Etat impose aux communes de tels coûts supplémentaires sans la moindre consultation préalable.

Article	Libellé	Crédits initiaux	Amendements	Participation État (75%)	Participation communes (25%)
11.4.33.038	Participation de l'État aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	229.600.000	+2.800.000	2.800.000	933.333
11.4.43.005	Participation de l'État aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	120.400.000	+1.500.000	1.500.000	500.000
Total selon participation 75% et 25% du déficit de la part parentale				4.300.000	1.433.333
Total global du déficit de la part parentale				5.733.333	

Si toutefois les augmentations de crédits couvrent l'ensemble du déficit résultant de la part parentale manquante, le SYVICOL demande que ce principe de répartition soit inscrit dans la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

En effet, l'amendement prévoit de mettre les montants du tableau de l'annexe III à zéro pour les ménages la situation de revenu est inférieure à quatre fois le salaire social minimum.

Le SYVICOL propose dès lors de maintenir les tarifs actuels dans le tableau et de compléter la loi par une disposition qui précise que le financement est entièrement pris en charge par l'Etat pour les ménages dont la situation de revenu est inférieure à quatre fois le salaire social minimum. Ceci permettrait de connaître le tarif exact que l'Etat doit prendre en charge et donnerait aux communes une garantie quant au financement.

À défaut, il faudra l'inscrire dans la convention annuelle bipartite/tripartite concernant les services d'éducation et d'accueil entre l'Etat et la commune (et le prestataire).

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n°108/13 du 29 novembre 2013

Projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022

Avis complémentaire du 22 novembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 15 novembre 2021, sur les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022.



**Projet de loi portant
1° organisation de l'enseignement musical
dans le secteur communal ;
2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015
fixant le régime des traitements et les conditions
et modalités d'avancement des fonctionnaires
de l'État**

Avis du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis par Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au sujet du projet de loi sous examen en date du 22 octobre 2021. Il convient de préciser qu'il a également été consulté pendant la phase d'élaboration dudit projet de loi et il souhaite profiter de l'occasion pour remercier Monsieur le Ministre et Monsieur le Commissaire à l'enseignement musical pour cette démarche et pour leur disponibilité tout au long de ce processus.

Le présent avis a été élaboré à l'aide de la commission consultative 3 du SYVICOL et en consultation avec les différents acteurs dans le domaine de l'enseignement musical au niveau communal. Le SYVICOL tient à les remercier pour leurs contributions importantes.

Le projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État a pour objec-

tif de remplacer la loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

De l'avis du SYVICOL, cette refonte s'imposait depuis de nombreuses années mais est devenue d'autant plus impérieuse après la publication du rapport spécial sur la participation de l'État au coût de l'enseignement musical de la Cour des comptes en janvier 2019. Ledit rapport constatait des lacunes dans l'exécution des dispositions de la loi de 1998 et de ses règlements d'exécution, entre autres, concernant le mode de calcul de la participation financière de l'État qui, d'après les auteurs du rapport, est lent, compliqué et présente un risque élevé d'erreurs, puisque le traitement manuel des données ne permet pas de « vérifier si les informations soumises [par les communes] reflètent la réalité, c'est-à-dire la durée effective des cours dispensés par les communes et les syndicats de communes »¹.

En plus, la Cour des comptes avait constaté une divergence entre le mode de financement prévu par la loi de 1998 et celui prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'État et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical. La première prévoit à son article 12 que la participation étatique correspond à un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant, sans que cette participation ne puisse dépasser un plafond légalement fixé par exercice budgétaire. Le deuxième mode de calcul, celui du règlement de 1999, se base sur la durée hebdomadaire effective des cours, mais introduit une distinction entre les cours individuels et les cours collectifs ainsi que trois différents coefficients de pondération pour calculer le montant de la participation étatique.

L'ajustement de la participation financière de l'État aux coûts réels de l'enseignement musical et plus précisément l'abolition du plafonnement de cette dernière, est une revendication de longue date du SYVICOL. Il ne peut donc que vivement saluer la réforme de la participation financière étatique prévue par le projet de loi sous revue qui se basera sur le nombre de minutes enseignées dans chaque établissement sans cependant limiter la participation à un montant annuel global fixe.

Le projet de loi vise également à résoudre certains autres problèmes relevés dans le rapport spécial de la Cour des comptes, dont notamment la mise en place d'un outil de gestion informatique uniforme dans tous les établissements permettant le calcul automatisé des minutes hebdomadaires à considérer pour déterminer la participation financière de l'État. Cet outil informatique uniformisera également la saisie des données nécessaires à la mise en place des organisations scolaires et offrira ainsi plus de transparence au calcul des subventions et aux autres démarches administratives relatives à l'organisation scolaire de l'enseignement musical.

En outre, le projet de loi introduit des nouvelles dénominations pour les établissements de l'enseignement musical, à savoir « école de musique locale », « école de musique régionale » et « conservatoire ». Les derniers se verront attribués une mission nationale et auront l'obligation de dispenser les cours de la division moyenne spécialisée, de la division supérieure et du degré supérieur pour tous les élèves du pays.

Finalement, le projet de loi vise la mise en œuvre de l'accord de coalition 2018-2023, et plus précisément la volonté du gouvernement d'introduire la gratuité d'une partie des cours de l'enseignement musical ainsi que l'harmonisation du minerval perçu par les communes².

Le SYVICOL se félicite du remplacement de la loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État 23 ans après son entrée en vigueur et il salue la révision du mode de calcul de la participation financière de l'État. Il tient cependant à soumettre les réflexions ci-dessous à Monsieur le Ministre.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL sont les suivantes :

- Le SYVICOL insiste sur le fait que les communes restent en mesure de recruter des agents dans le groupe de traitement B1. (art. 6)
- Le SYVICOL se félicite de la révision du mode de calcul de la participation financière de l'État, de l'abolition du plafonnement de cette dernière et de son adaptation au nombre de l'indice pondéré et aux variations du point indiciaire (art. 17 à 19)
- Il revendique une extension du délai d'inscription pour les élèves et du délai de transmission pour l'organisation scolaire provisoire. (art. 12 et 13)
- L'organisation scolaire définitive du 1er décembre devrait constituer la base de calcul pour la participation étatique.
- La décision concernant le classement des enseignants dans un groupe de traitement précis devrait incomber aux communes. (art. 16)
- Il propose d'augmenter les taux de base éveil/ niveau inférieur/ adultes à 40 euros par minute et plaide pour une adaptation en continu des taux de base par minute de la manière à ce qu'ils respectent invariablement le principe que les coûts salariaux de l'enseignement musical sont assurés à raison d'un tiers par l'État. (art. 17)
- Il plaide également pour le remboursement de l'État de six minutes par élève pour tous les cours collectifs, à part les cours de musique de chambre et de combo. (art. 17)

- Il demande que les taux supplémentaires étatiques pour compenser la gratuité et le plafonnement du minerval couvrent les pertes de recettes des communes. (art. 18 et 19)
- Le SYVICOL salue l'introduction d'un nouvel outil de gestion informatique qui correspond à une revendication de longue date du syndicat. (art. 21).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} introduit les définitions relatives au projet de loi et à l'enseignement musical. Le SYVICOL salue l'introduction de ces définitions puisqu'elles confèrent un cadre juridique plus homogène et cohérent à la terminologie utilisée dans le secteur de l'enseignement musical.

Article 2

L'article 2 qui énumère les objectifs principaux de l'enseignement musical n'appelle pas d'observations particulières de la part du SYVICOL.

Article 3

L'article 3 fixe la durée de l'année scolaire à 36 semaines pour l'enseignement musical.

Le paragraphe 2 de l'article 3 dispose que : « Le calendrier des vacances et congés de l'année scolaire pour l'enseignement musical est fixé par règlement ministériel par le ministre. »

Le calendrier des vacances et congés scolaires pour l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire est habituellement déterminé par règlement grand-ducal. Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de loi n'envisagent pas, par analogie, que le calendrier des vacances et congés de l'année scolaire pour l'enseignement musical soit également fixé par règlement grand-ducal.

Article 4

Pas d'observations.

Article 5

L'article 5 instaure une commission des programmes ayant pour mission d'émettre des propositions quant aux différentes branches à enseigner, aux différents niveaux d'enseignement, à la durée des cours, aux programmes d'études et d'examens, aux modalités d'obtention, de délivrance et de nomenclature des diplômes ainsi qu'aux modalités de transition entre les différents niveaux.

Le SYVICOL note que le nombre de représentants de l'école de musique de l'Union Grand-Duc Adolphe (UGDA) augmente d'un membre. Puisque cette dernière dispense l'enseignement musical dans 55 communes, donc plus que la moitié des communes du pays, le SYVICOL accepte cette augmentation.

Article 6

L'article 6 instaure une commission de classement auprès du ministre de l'Intérieur, qui relevait jusqu'ici du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Elle a pour mission d'émettre des avis sur toute question de reconnaissance de diplômes et de certificats dans le domaine de l'enseignement musical. La commission sera surtout appelée à émettre un avis si une commune prévoit d'engager un candidat dans le groupe de traitement B1 puisque, tel que détaillé à l'endroit de l'article 16, les communes ne pourront engager des enseignants dans ce groupe de traitement qu'à titre exceptionnel et uniquement au cas où il n'a pas pu être procédé à l'engagement d'un enseignant dans le groupe de traitement A2, la carrière A2 devenant ainsi la nouvelle carrière type dans l'enseignement musical.

La réalité sur le terrain est néanmoins une autre et elle appelle une plus grande flexibilité dans le recrutement d'enseignants musicaux. Surtout au vu des remplaçants occasionnels et des étudiants qui n'ont pas encore obtenu leur diplôme universitaire, mais qui enseignent d'ores et déjà dans les différents établissements, il est

¹ Rapport spécial sur la participation de l'État au coût de l'enseignement musical, Cour des comptes, 14 janvier 2019, p. 31.

² Accord de coalition 2018-2023, p. 89

différents taux par minute mentionnés ci-dessus, une extrapolation a été faite sur la base de l’organisation scolaire 2020/2021 délébérées par les communes »⁶.

Les résultats de ce calcul sont intégrés dans la fiche financière du projet de loi. Le SYVICOL n’est pas en mesure de vérifier s’il s’agit effectivement d’une augmentation puisqu’il ne dispose que des données pour l’année scolaire 2019/2020. En plus, le tableau indique la participation financière de l’Etat pour compenser les pertes de recettes de la part des parents d’élèves sans chiffrer ces dernières. Finalement, ce tableau n’est pas dressé suivant les données de validation des élèves ayant achevé l’année scolaire, mais suivant l’organisation scolaire modifiée du 1^{er} décembre de l’année en cours.

À cela s’ajoute que la prévision ne prend pas en considération la revalorisation des carrières qui est prévue dans l’enseignement musical dans un futur proche et qui, comme mentionné plus haut, entraînera une hausse non négligeable de la masse salariale dans l’enseignement musical pour les communes.

Le SYVICOL note ensuite que les taux de base varient, tous niveaux et établissements confondus, entre 30 euros et 120 euros par minute, soit une augmentation du simple au quadruple. Tout particulièrement, la disparité entre le taux de base pour les cours de l’éveil, de la division inférieure et du degré inférieur, ainsi que pour les cours d’adultes, et le taux de base pour les cours de la division moyenne spécialisée, pose un problème au syndicat.

Si nous partons du principe qu’une minute de cours enseignée coûte plus ou moins le même montant en termes de salaire de l’enseignant au niveau éveil/inférieur que pour les cours d’adultes et la division moyenne et la division moyenne spécialisée, il s’avère difficile de concevoir une justification pour cette augmentation entre le niveau éveil/inférieur et le niveau moyen spécialisé. De même, dans l’hypothèse où la plupart des élèves se situent dans les niveaux inférieurs et moyens, puisque les exigences sont nettement plus élevées dans les niveaux moyen spécialisé et supérieur, le SYVICOL propose d’augmenter le taux de base pour les cours de l’éveil, de la division inférieure et du degré inférieur, ainsi que pour les cours d’adultes à 40 euros par minute, afin de combler l’écart entre les différents niveaux et d’adapter la subvention de l’Etat à la réalité des dépenses des communes.

De manière générale, le SYVICOL plaide pour une fixation et une adaptation en continu des taux de base par minute de la manière à ce qu’ils respectent invariablement le principe que les coûts salariaux de l’enseignement musical sont assurés à raison d’un tiers par l’Etat.

Ensuite, le point 9 de l’article 17 énonce que la participation financière de l’Etat est uniquement due à la commune pour les élèves ayant achevé l’année scolaire. Le SYVICOL s’oppose formellement à cette disposition. En effet, l’expérience sur le terrain montre que chaque année un certain nombre d’élèves abandonnent les cours après quelques semaines ou même après quelques mois.

De l’avis du SYVICOL, ce taux d’abandon a le potentiel d’augmenter fortement avec l’introduction de la gratuité des cours de musique, puisqu’il sera encore plus attrayant pour les parents d’inscrire leurs enfants dans les cours de musique. De même, l’expérience a montré qu’il y a chaque année des élèves qui déménagent pendant l’année scolaire et par conséquent ne peuvent plus participer aux cours dans le même établissement.

Pour tous ces cas de figure, les communes seraient pénalisées financièrement, bien qu’elles n’aient pas le pouvoir d’influencer ces fluctuations d’élèves. Le SYVICOL demande donc que la première phrase du paragraphe 9 de l’article 17 soit supprimée du projet de loi et que le taux de participation de l’Etat continue d’être calculé sur base de l’organisation scolaire rectifiée votée par le conseil communal en décembre. Cette approche conférerait également plus de sécurité de planification budgétaire aux communes qui, d’après les dispositions actuellement prévues par le projet de loi, ne seront pas en mesure de déterminer le montant exact de la participation étatique pour l’année scolaire en cours jusqu’au

15 septembre, donc 9 mois après le vote du budget communal en décembre de l’année précédente. Qui plus est, comme mentionné plus haut, le tableau annexé au projet de loi se base d’ores et déjà sur les données de l’organisation scolaire rectifiée de décembre 2020/2021. Alors, pourquoi ne pas continuer dans cette logique pour la détermination de la subvention étatique future ?

Comme alternative, le SYVICOL pourrait imaginer un mode de calcul comme celui employé dans le secteur des services d’éducation et d’accueil communal, où la différence entre les heures de présence budgétées et les heures de présence réelles des enfants sont évaluées au niveau national et un pourcentage uniforme de variation de 25% est autorisé par le ministère pour calculer la participation étatique dans les frais du personnel d’encadrement. Ainsi les communes auraient la possibilité de garder un certain contrôle sur leurs budgets même si elles n’ont pas de contrôle sur les fluctuations d’élèves.

Taux de base cours collectifs

Pour les cours collectifs, la durée hebdomadaire à prendre en considération est proportionnellement réduite en fonction du nombre d’élèves qui participent au cours pour les cours de musique de chambre et de combo et de quatre minutes par élève par heure de cours pour les autres cours collectifs. La durée hebdomadaire à prendre en considération ne peut pas dépasser celle prévue par le règlement grand-ducal déterminant les différentes branches, les niveaux, la durée des cours, les programmes d’études et d’exams, les modalités d’obtention, de délivrance et de nomenclature des diplômes et certificats, ainsi que les modalités de transition entre les différents niveaux et établissements.

Ainsi, pour les cours collectifs, à part les cours de musique de chambre et de combo, le nombre d’élèves par cours devra être fixé à 15 pour que les communes se voient remboursées 60 minutes de cours. Le SYVICOL est d’avis que ce nombre d’élèves est trop élevé et que cette approche va même à l’encontre des recommandations dans le secteur musical, ceci tout particulièrement pour les cours d’éveil musical pour lesquels le ministère de la Culture prescrivait en 2006 que le nombre d’élèves par classe se situe entre 8 élèves au minimum et 12 élèves au maximum.

Le SYVICOL ne peut que se rallier à la recommandation du ministère de 2006. Il est d’avis qu’afin de dispenser des cours de musique d’une qualité élevée, il serait pédagogiquement plus approprié de maintenir les effectifs d’élèves à un niveau relativement bas, permettant ainsi aux enseignants de mieux répondre aux besoins individuels des élèves. En conséquence, le syndicat plaide pour la prise en compte de six minutes par élève pour tous les cours collectifs, à part les cours de musique de chambre et de combo, ce qui placerait le nombre moyen d’élèves par classe à 10.

Gratuité et minerval harmonisé

L’article 18 introduit le principe de la gratuité des cours pour les élèves qui sont âgés de moins de 18 ans au 1^{er} septembre précédant l’année scolaire concernée et qui sont inscrits aux niveaux de l’éveil, de la division inférieure ou du degré inférieur, respectivement jusqu’à l’obtention de leur diplôme du premier cycle. Les communes ne pourront plus demander un minerval ou une autre taxe à ces élèves, exception faite pour la location d’instruments. Pour ces élèves, l’Etat prend en charge un taux supplémentaire de 15 euros par minute enseignée. Ce taux supplémentaire est financé entièrement par l’Etat et non par les communes dans leur ensemble.

Le SYVICOL se rallie à l’affirmation des auteurs du texte que « les cours ne doivent en aucun cas être un privilège réservé aux enfants dont les parents disposent des moyens financiers nécessaires. »⁷. Il ne s’oppose donc pas à l’introduction de la gratuité des cours pour certains groupes d’élèves.

L’article 19 introduit un plafond pour le minerval que les communes peuvent facturer aux élèves qui ne remplissent pas les conditions fixées à l’article 18. Ce plafond est de 100 euros par branche par année scolaire. L’Etat prend en charge un taux supplémentaire de

10 euros par minute pour compenser la perte de recettes liée au plafonnement du minerval.

Étant donné que les mêmes standards de qualité sont applicables à tous les cours de musique, les écarts entre les droits d’inscription appliqués par les différents établissements qui dispensent l’enseignement musical étaient difficiles à justifier vis-à-vis des citoyens, et pour cette raison le SYVICOL était toujours favorable à une certaine harmonisation des minervaux communaux.

Dans ce contexte, il faut toutefois prendre en considération que les minervaux communaux, c’est-à-dire les taxes d’inscription aux cours de musique, sont actuellement très hétérogènes dans les différentes communes. Certaines communes ont décidé d’appliquer le même minerval indistinctement à tous les élèves. D’autres appliquent un minerval plus élevé aux élèves adultes ou aux élèves non-résidents. Celui-ci représente souvent un multiple de la taxe annuelle applicable aux élèves résidents ou aux élèves mineurs. D’autres encore ont opté pour des conventions avec les communes avoisinantes afin d’éviter que les élèves en provenance de ces communes, ou plutôt leurs parents, doivent payer le taux du minerval non-résident. Dans ce dernier cas, la différence entre le minerval ordinaire et le minerval pour élèves non-résidents est à charge des communes conventionnées. Toutes ces recettes disparaîtront avec l’harmonisation du minerval et l’introduction de la gratuité pour certains élèves.

D’un autre côté, le SYVICOL supporte entièrement le principe que les élèves de l’enseignement musical peuvent s’inscrire à des cours de musique dans les diverses régions du pays, ce qui est notamment souvent le cas des élèves du secondaire qui choisissent leur établissement à proximité de leur lycée.

Aujourd’hui, il est fréquent, bien que facultatif, de régler ces cas par convention entre la commune de résidence et celle dispensant les cours, l’école de musique régionale ou le conservatoire. Aux yeux du SYVICOL, il aurait été utile de profiter du projet de loi sous revue pour donner une base légale à la coopération intercommunale moyennant convention dans l’intérêt de l’enseignement musical.

En plus, puisque les communes ne seront bien évidemment pas en mesure de percevoir les taux par minute prévus pour la gratuité et celui prévu pour l’harmonisation du minerval pour le même élève, le SYVICOL se demande si les taux tels que fixés dans le projet de loi sous révision peuvent néanmoins couvrir les pertes de recettes que les communes subiront à la suite de l’introduction de la gratuité et du minerval harmonisé.

Étant donné que ces deux dispositions mettent en œuvre en premier lieu des mesures prévues dans l’accord de coalition du gouvernement actuel et comme le SYVICOL ne dispose pas des informations concernant les taux du minerval de toutes les communes qui offrent des cours de musique, il profite du présent avis pour demander aux auteurs du projet de loi de s’assurer que les taux supplémentaires mentionnés ci-avant couvrent les pertes de recettes des communes. En d’autres termes, le SYVICOL estime qu’aucune commune ne devrait subir des pertes dans son budget comme conséquence de l’introduction de ces deux mesures.

En outre, le minerval représente d’habitude une recette qui est encaissée au début de l’année scolaire par les communes. En 2022, qui est l’année prévue pour l’entrée en vigueur du projet de loi sous revue, elles n’auront plus la possibilité de demander leur minerval ordinaire aux parents d’élèves. Cependant, la subvention étatique pour compenser l’harmonisation du minerval et la gratuité ne sera liquidée qu’après le 15 septembre 2023. Ceci créera un déséquilibre dans les budgets communaux pour l’année 2022.

Partant, le SYVICOL demande aux auteurs du texte de prévoir la liquidation d’une part de la subvention étatique, notamment celle pour combler la perte des recettes liée au minerval harmonisé et la gratuité, en décembre de chaque année en se basant sur l’organisation scolaire définitive du 1^{er} décembre de de l’année scolaire en cours pour calculer cette avance.

Mission nationale des conservatoires

Comme mentionné plus haut, les conservatoires se verront attribués une mission nationale et devront assurer les cours de la division moyenne spécialisée, de la division supérieure et du degré supérieur pour tous les élèves du pays. Pour équilibrer cette mission, l’Etat prend en charge un taux par minute supplémentaire de 15 euros par minute dans les conservatoires.

Le SYVICOL reconnaît pleinement que les conservatoires remplissent une mission d’intérêt général dans le cadre de l’enseignement musical. Néanmoins, il se demande si les écoles régionales de musique, qui seront autorisées à dispenser des cours de la division moyenne spécialisée tel qu’énoncé au paragraphe 2 de l’article 8, ne devraient pas elles-aussi profiter d’une subvention supplémentaire pour ces cours.

Article 20

Pas d’observations.

Article 21

L’article 21 introduit l’outil de gestion informatique à utiliser obligatoirement par les communes et les établissements pour enregistrer les données des élèves, des enseignants et les détails des cours pour l’organisation scolaire de l’enseignement musical. Cet outil répond à une revendication de longue date du SYVICOL, qui se félicite par conséquent de son introduction. Il pense néanmoins qu’il sera important de prévoir une phase de transition et un mécanisme qui facilite la transposition des données contenues dans les outils déjà en place dans les différents établissements vers le nouvel outil du CGIE.

En plus, il importera, aux yeux du SYVICOL, de créer une interface logicielle entre le nouvel outil du CGIE et les systèmes actuellement en place dans les établissements afin de créer un outil qui regroupe toutes les fonctionnalités dont les établissements ont besoin. Le nouvel outil ne devra pas servir uniquement aux ministères à contrôler, vérifier et planifier le budget nécessaire, mais un propre outil de gestion journalière comparable au « Scolaria » qui est utilisé dans l’enseignement fondamental.

Articles 22 à 25

Pas d’observations.

Article 26

Le SYVICOL salue la disposition transitoire prévue à l’article 26 et il est d’avis qu’il faudra veiller à ce qu’elle soit clairement communiquée aux communes et aux enseignants musicaux avant l’entrée en vigueur du projet de loi sous revue.

Articles 27 et 28

Aucune remarque.

⁶ Commentaire des articles, ad. articles 17-19, paragraphe 7.

⁷ Projet de loi portant 1° organisation de l’enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires de l’Etat, exposé des motifs, paragraphe 4.



Projet de loi n°7877 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Avis du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 2 septembre 2021, le projet de loi n°7877 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le projet de loi a comme premier objectif l'abolition de la condition de résidence de cinq ans, dont la dernière doit être de façon continue, des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et des autres ressortissants étrangers et ceci tant au niveau de l'électorat actif qu'au niveau de l'électorat passif. Afin d'encourager l'inscription des ressortissants d'un autre État membre de l'UE et des pays tiers sur les listes électorales, le deuxième objectif du projet de loi consiste à prolonger les délais d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales.

Le SYVICOL souhaite rappeler que les communes encouragent et sensibilisent d'ores et déjà les électeurs non-luxembourgeois afin de les inciter à s'inscrire aux listes électorales, notamment en menant tous les six ans pendant les mois précédant les élections

communales des campagnes y relatives. Le SYVICOL soutient pleinement ces efforts et s'engage lui-même en faveur de l'intégration et de la participation citoyenne.

Dans son avis du 12 juillet de l'année courante sur la proposition de loi 7823¹, il s'est déjà exprimé en faveur de l'abolition de la condition de résidence des ressortissants de l'Union européenne pour pouvoir s'inscrire aux listes électorales pour les élections communales.

Pour ces raisons, le SYVICOL soutient pleinement les objectifs du projet de loi sous revue, sous réserve des remarques formulées ci-dessous.

Pour la rédaction du présent avis, le SYVICOL a tenu compte du projet d'amendements gouvernementaux, adopté par le Gouvernement en conseil lors de sa séance du 12 novembre 2021, et dont il a été saisi par courrier électronique le 26 novembre 2021.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de sa commission 1 (volet administratif), que le SYVICOL remercie pour son expertise et sa contribution précieuse.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL marque son accord avec l'abolition de la clause de résidence d'une durée de cinq ans dont la dernière année de

façon continue pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et les autres ressortissants des pays tiers. (art. 1 et 2)

- Il demande des précisions sur le « certificat documentant le séjour légal », étant donné qu'un tel certificat n'existe pas actuellement. (art. 3)
- Il marque son accord à ce que la résidence habituelle dans la commune depuis six mois au moins lors du dépôt de la candidature soit suffisante pour l'exercice du droit de vote passif, mais il rappelle sa demande de précision sur le « certificat documentant le séjour légal » (art. 18)

III. Remarques article par article

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} du projet de loi abolit la condition de résidence d'une durée de cinq ans, dont la dernière année de façon continue, pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et les autres ressortissants de pays tiers. Ces conditions sont actuellement prévues à l'article 2, points 4^o et 5^o de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le nouveau point 4^o va prendre la teneur suivante : « pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et pour les autres ressortissants étrangers, séjourner régulièrement au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, être domicilié dans le Grand-Duché et y résider au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi. »

Comme suite à la modification apportée à l'article 2 de la loi en vigueur, l'article 2 du projet de loi supprime à l'article 4 le renvoi aux articles 2 et 3.

Le SYVICOL marque son accord avec l'abolition de la clause de résidence, sous réserve de ses réflexions à l'endroit de l'article 3.

Article 3

L'article 8, paragraphe 2, point 3^o de la loi électorale est modifié par l'article 3 du projet de loi. Actuellement, le texte prévoit l'exigence d'un certificat documentant « la durée de résidence fixée par la présente loi, établi par une autorité publique ». Il est prévu de changer la disposition pour tenir compte des modifications apportées à l'article 1^{er} du projet de loi. Dès lors, un certificat documentant le séjour légal au Grand-Duché de Luxembourg établi par une autorité publique sera exigé.

Le SYVICOL se demande de quel certificat il s'agit, étant donné qu'un « certificat documentant le séjour légal » n'existe pas actuellement. Un certificat de résidence, en tout cas, ne pourra pas servir comme preuve de séjour légal, comme il peut uniquement être délivré aux personnes inscrites sur le registre principal des personnes physiques², à l'exclusion des personnes qui sont en séjour légal mais qui sont inscrites sur le registre d'attente³.

En outre, il est également dans l'esprit du projet de loi de simplifier et de clarifier les démarches administratives afin d'inciter les non-luxembourgeois potentiels à s'inscrire aux listes électorales, tout en fixant des conditions claires.

Dès lors le SYVICOL demande des précisions sur ce certificat.

Articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9

Les articles sous revue opèrent les modifications nécessaires en vue de prolonger le délai d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales. En effet, le dernier jour pour cette inscription, et donc le jour de l'arrêt provisoire des listes, sera reporté du 87^e jour au 55^e jour avant les élections. Par suite à cette modification, il y a également des adaptations au niveau des dates des opérations qui sont subséquentes à l'arrêt provisoire des listes électorales :

Étape préélectorale	Délais actuels (nombre de jours avant les élections)	Nouveaux délais (nombre de jours avant les élections)	Changement
Arrêt provisoire des listes électorales	87^e jour à 17h00	55^e jour à 17h00	
Publication d'un avis au public relatif à l'inspection des listes électorales	86 ^e jour	54 ^e jour	-32 jours
Dépôt des listes électorales à l'inspection du public	86 ^e - 79 ^e jour	54 ^e - 47 ^e jour	
Dépôt d'une réclamation auprès du collège des bourgmestre et échevins et production des titres par les citoyens	79 ^e jour au plus tard	47 ^e jour au plus tard	
Affichage de la liste des réclamations introduites	73 ^e jour au plus tard	45 ^e jour au plus tard	-28 jours
Collège des bourgmestre et échevins statue sur les réclamations	72 ^e jour au plus tard	44 ^e jour au plus tard	
Clôture définitive des listes	72^e jour	44^e jour	
Demier jour pour soumettre une demande de VPC pour une adresse à l'étranger	40 ^e jour au plus tard	40 ^e jour au plus tard	

² Article 3 du règlement grand-ducal du 29 mars 2016 concernant certains certificats délivrés sur base des données figurant au registre national des personnes physiques et modifiant le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

³ Par exemple le cas de figure de l'article 40 de la loi du 29 août 2008 1) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration 2) modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ; la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; le Code du travail ; le Code pénal; 3) abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers; 2. le contrôle médical des étrangers; 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère ; la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers ; la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché.

De manière générale, le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler quant aux nouveaux délais prévus.

Toutefois il a remarqué que l'article 9 du projet de loi introduit le droit pour tout citoyen de demander par écrit une copie des listes provisoirement arrêtées au secrétariat de la commune jusque et y compris le 47^e jour avant le jour des élections. La délivrance de cette copie se fera sous forme papier ou numérique, en mains propres du demandeur ou par moyen de communication sécurisée de façon appropriée. Ce droit existe à l'heure actuelle uniquement pour les listes actualisées à la suite de la clôture définitive des listes électorales.

Le SYVICOL est d'avis que la possibilité de demander des copies des listes électorales ne devrait pas être élargie aux listes provisoirement arrêtées, mais bien au contraire, elle devrait être supprimée entièrement de la loi électorale. La remise des copies, qui contiennent des données sensibles, pourrait également poser des problèmes au niveau de la protection des données. En revanche, le SYVICOL considère que la simple consultation des listes devra rester possible.

Articles 10, 11, 12, 13, 14 et 15

Dans le cas de figure où une personne n'obtiendrait pas gain de cause à la suite de sa réclamation relative à une inscription sur la liste électorale auprès du collège des bourgmestre et échevins, elle a le droit d'intenter un recours devant la Cour administrative. Actuellement, le délai prévu à cette fin commence le 65^e jour avant les élections et se termine le 44^e jour avant les élections.

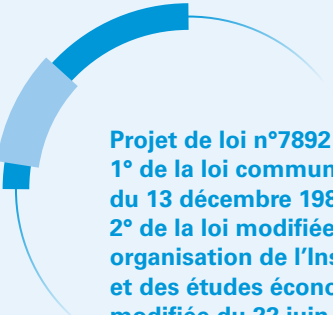
En vue de l'application des nouveaux délais, les articles 10, 11, 12, 13, 14 et 15 prévoient de remplacer la procédure actuelle par une procédure accélérée selon laquelle la Cour doit rendre son arrêt dans les dix jours de l'introduction de la requête.

Le SYVICOL marque son accord sur la nouvelle procédure accélérée.

Article 16

Si aujourd'hui le 80^e jour avant les élections constitue la date limite pour les communes pour communiquer le nombre de bureaux de vote, il est prévu que cette date limite vaudra désormais pour la communication du nombre provisoire de bureaux de vote, alors que le nombre définitif devra être communiqué par chaque commune au plus tard le 40^e jour avant les élections.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du SYVICOL.



Projet de loi n°7892 portant modification :
1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Avis du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 20 septembre 2021, le projet de loi sous rubrique, dont l'objectif principal consiste à apporter à la loi

Article 17

L'article 190 de la loi électorale dispose qu'en cas de dissolution du conseil communal, les élections ont lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent l'arrêt de dissolution. L'article 17 vise à ajouter un alinéa à l'article 190 afin de préciser que les conseillers élus lors des élections qui suivent la dissolution du conseil communal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Le SYVICOL marque son accord à la précision apportée à l'article 190.

Article 18

L'article 18 précise que la résidence habituelle dans la commune depuis six mois au moins lors du dépôt de la candidature est suffisante pour l'exercice du droit de vote passif. De plus, la production d'un certificat documentant la durée de résidence est remplacée par un certificat documentant le séjour légal au Grand-Duché.

Le SYVICOL marque son accord avec l'objectif de l'article 18. Toutefois, il tient à rappeler ses remarques formulées quant au certificat documentant un séjour légal au Grand-Duché pour l'article 3 du projet de loi sous revue.

Articles 19 et 20

Le projet d'amendements gouvernementaux introduit les nouveaux articles 19 et 20.

L'article 19 vise à ajouter à l'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques deux nouvelles lettres. En premier lieu, il s'agit d'attribuer à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (IALIA) la mission d'élaborer, en amont des élections législatives, européennes et communales des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique. Ensuite, la mission d'organiser les programmes d'information politique, appelés « tribunes libres », actuellement déjà confiée à l'IALIA, sera formalisée en créant une base légale y relative.

L'article 20 complète à l'article 35bis le paragraphe 3 du point A. de la même loi. En effet, il s'agit d'y ancrer le principe de la publication par le Conseil d'administration des principes directeurs mentionnés ci-dessus et du rapport sur le déroulement de chaque campagne électorale médiatique.

Le projet d'amendements gouvernementaux n'appelle pas d'observation de la part du SYVICOL.

communale modifiée du 13 décembre 1988 les adaptations nécessaires afin que les élections communales puissent se dérouler en mai ou en juin, plutôt qu'en octobre.

Cet avancement de la date des élections communales est prévu par l'article 186 de la loi électorale du 18 février 2003, telle que modifiée par la loi du 15 décembre 2017¹, pour le cas où des élections législatives tombent au mois d'octobre de la même année, situation qui se présentera en 2023.

Une deuxième innovation importante consiste dans le fait que le nombre de conseillers et d'échevins des différentes communes ne sera plus déterminé sur base des recensements décennaux de la population, mais en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques.

Le SYVICOL remercie les membres de sa commission consultative 1 (volet administratif) pour leurs contributions à l'élaboration du présent avis.

Le projet de loi est avisé favorablement, sous réserve des observations ci-dessous.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue le fait que la fixation du nombre de membres du conseil communal et du nombre d'échevins se fera dorénavant en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques (art. 1, 3 et 5).
- Il propose d'exprimer la durée pendant laquelle le conseil communal peut rester en fonctions en semaines, plutôt qu'en mois, afin d'assurer un délai uniforme au cas où les élections ont lieu en mai ou en juin (art. 2).
- Tel qu'il est défini par le nouvel article 5quater, le mandat des élus issus d'élections en mai ou en juin vient à échéance avant les prochaines élections au mois d'octobre. Le SYVICOL recommande donc de compléter le texte d'une disposition assurant la prolongation des fonctions jusqu'au jour de ces élections (art. 4).
- Finalement, le SYVICOL marque son accord à une disposition légale selon laquelle les recensements de la population réalisés par le STATEC se font en collaboration avec les communes, sous condition que tous les frais y relatifs soient à charge de l'Etat (art. 6).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi abroge l'article 4bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui prévoit l'organisation, tous les 10 ans, d'un recensement ayant entre autres pour but de déterminer le nombre de membres de chaque conseil communal.

Le SYVICOL salue cette abrogation, qui est le corollaire de la modification apportée par l'article 3.

Article 2

L'article 2 remplace l'article 5bis, alinéa 3, de la loi communale qui concerne la cessation du mandat des conseillers communaux à la suite d'élections ordinaires.

Par rapport au texte actuel, il apporte, d'abord, la précision que l'article 5bis s'applique aussi bien aux « élections communales ordinaires » prévues à l'article 186 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qu'à celles suivant la dissolution d'un conseil communal conformément à l'article 190 de la même loi. Le SYVICOL se demande si on peut qualifier ces dernières élections d'« ordinaires ».

Ensuite, l'article dispose que les fonctions du conseil communal cessent au plus tard « le dernier jour du deuxième mois qui suit celui des élections ». Il fixe donc ce moment par rapport à la date des élections, contrairement au texte actuel, selon lequel il s'agit toujours du 31 décembre de l'année des élections. Si ces dernières ont lieu le 2^e dimanche d'octobre, le dernier jour du deuxième mois correspond au 31 décembre et la modification du texte n'a aucun effet.

Elle est pourtant justifiée par le fait que, depuis la modification de l'article 186 de la loi électorale par la loi du 15 décembre 2017 déjà mentionnée, les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin lorsqu'elles tombent au mois d'octobre de la même année que des élections législatives, ce qui se réalisera en 2023.

Etant donné que, dans ce cas, l'article 186 permet au pouvoir réglementaire d'avancer ou de reculer la date des élections de deux semaines, ce dernier dispose en fait d'un choix de 5 dimanches situés dans la période qui s'étend de la deuxième moitié du mois de mai à la mi-juin. Les membres du conseil communal cesseront donc leurs fonctions au plus tard le 31 juillet si la date choisie se situe au mois de mai, et le 31 août si les élections ont lieu en juin.

Lorsque les élections n'ont pas lieu en octobre, les dispositions prévues auront pour conséquence que la durée de la période pendant laquelle le conseil communal peut rester en place variera en

fonction de la date des élections. En effet, si les élections ont lieu le 1^{er} dimanche de juin, le mois de juin sera pris en considération presque entièrement et la durée de la période transitoire pendant laquelle le conseil communal peut rester en place se rapprochera de trois mois. Si, à l'inverse, il est décidé d'avancer les élections au dernier dimanche de mai, seuls quelques jours de ce mois seront pris en compte et le délai se réduira à un peu plus de deux mois.

Le SYVICOL est conscient du fait que cette situation ne se présentera, sans nouvelle modification des échéances électorales, qu'une fois tous les trente ans. Néanmoins, il propose, afin de garantir un délai uniforme, d'exprimer la durée maximale pendant laquelle le conseil sortant peut rester en fonctions en semaines, plutôt qu'en mois. La dernière phrase du nouvel alinéa 3 pourrait alors prendre la forme suivante : « Elles ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du dernier jour de la douzième semaine qui suit celle des élections. »

Article 3

L'article 3 modifie l'article 5ter de la loi communale de sorte que, dorénavant, le nombre de membres de chaque conseil communal ne soit plus déterminé sur base des recensements décennaux de la population, mais en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques. Ces données seront celles arrêtées au 31 décembre de l'année précédant les élections lorsque celles-ci ont lieu en octobre, et au 30 septembre de l'année précédente lorsqu'elles se déroulent en mai ou en juin.

Le SYVICOL salue expressément cette innovation, qu'il a d'ailleurs lui-même revendiquée dans son avis du 1^{er} février 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021².

Il considère que les termes « registre national des personnes physiques » englobent aussi bien le registre principal que le registre d'attente, ce qui lui semble en l'occurrence justifié.

Article 4

L'article 4 remplace l'alinéa 1^{er} de l'article 5quater de la loi communale consécutivement à la modification prévue de l'article 5bis. Il est évident que la date de début du nouveau mandat doit elle aussi être fixée par rapport à la date des élections.

Si la proposition formulée à l'endroit de l'article 2, qui consiste à exprimer la durée maximale pendant laquelle le conseil sortant peut rester en fonctions en semaines, plutôt qu'en mois, est retenue, la date d'entrée en fonctions du nouveau conseil pourrait être définie comme « le premier jour de la treizième semaine suivant celle des élections ».

Selon le projet de loi tel que déposé, si les élections ont lieu en octobre, la date d'entrée en fonctions du nouveau conseil communal est celle du 1^{er} janvier de l'année suivante. En revanche, si celles-ci sont organisées en mai ou en juin, il s'agit, respectivement, du 1^{er} août et du 1^{er} septembre de l'année des élections.

Lorsque des élections en juin succèdent à des élections en octobre six ans plus tôt, le mandat des membres du conseil communal issus de ces dernières est donc réduit de quelques mois. Cette réduction résulte en effet de l'article 5bis, qui dispose que le nouveau conseil entre en fonctions « dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins (...) ont été opérées » et que « les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal ».

En revanche, le SYVICOL se pose des questions sur le cas où des élections communales se déroulent en octobre, alors que les précédentes ont eu lieu en mai ou en juin. C'est précisément la situation qui se présentera en 2029.

Concrètement, en exécution de l'article 5quater tel que prévu, le mandat des élus issus des élections de juin 2023 commencera le 1^{er} septembre 2023 et durera 6 ans, c'est-à-dire jusqu'au 30 août 2029, soit un mois et demi avant la date des élections.

² <https://www.syvicol.lu/download/3302/av21-08-prgd-prescrivant-un-recensement-general-de-la-population-des-logements-et-des-batiments-du-grand-duche-au-1er-juin-2021.pdf>

¹ Loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Rappelons que l'article 186 de la loi électorale dispose que les élections communales ont lieu « de six ans en six ans, le deuxième dimanche du mois d'octobre ». Il prévoit aussi, comme exception à cette règle, l'avancement des élections communales au mois de juin lorsque les élections législatives tombent au mois d'octobre de la même année. Le SYVICOL se demande dès lors si on peut déduire de cette disposition une prolongation implicite de la durée du mandat.

Dans le doute, et afin d'éviter toute insécurité juridique, il recommande de compléter le projet de loi d'une disposition expresse assurant, dans la situation décrite ci-dessus, que le conseil communal reste en fonctions jusqu'aux prochaines élections. A l'issue de celles-ci il est à considérer comme sortant et l'article 5bis s'applique.

Article 5

L'article 5 modifie l'article 38 de la loi communale et introduit pour la détermination du nombre d'échevins de chaque commune les mêmes règles que celles posées par l'article 3 en ce qui concerne le nombre de conseillers. Il est avisé favorablement.

Article 6

L'article 6 modifie l'article 2, point 5, de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et

des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat dans le sens que les recensements de la population du STATEC seront dorénavant réalisés « en collaboration avec les communes ».

Il a pour objet de maintenir l'implication des communes dans l'organisation de ces recensements à la suite de l'abrogation de l'article 4bis de la loi communale.

Le SYVICOL est conscient du fait que les communes, en tant qu'autorités administratives les plus proches des citoyens, peuvent jouer un rôle important dans le déroulement de ces recensements et contribuer à la qualité des données. Dès lors, il ne s'oppose pas à la modification prévue, sous condition cependant que l'Etat s'engage à prendre en charge l'intégralité des frais engendrés par cette opération.

Article 7

L'article 18 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est modifié de sorte à enlever toute référence à l'article 5ter de la loi communale à la suite de la modification de ce dernier. Ceci ne donne lieu à aucune remarque de la part du SYVICOL.

Projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Avis du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 26 octobre 2021, le projet de loi sous examen.

Celui-ci propose d'introduire un nouvel article 5bis dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale dans le but de garantir la liberté de circuler et plus précisément l'accès du public aux propriétés publiques et privées.

Il s'agit de répondre à une problématique qui se présente malheureusement souvent en pratique, lorsque des personnes s'installent dans les voies d'accès ou les entrées d'immeubles et empêchent ainsi la libre circulation des personnes qui s'y rendent ou qui en sortent. Or, comme le reconnaissent les auteurs du projet de loi, les moyens d'action de la Police sont limités, notamment en raison du fait que ces lieux sont considérés comme faisant partie de la voie publique à défaut de pouvoir être qualifiés de parties communes, qui sont des lieux privés par nature. Les citoyens désemparés se tournent alors vers les autorités communales qui se sentent impuissantes et démunies face à ces situations.

Le SYVICOL se félicite dès lors qu'une initiative soit prise pour remédier à cette problématique, en donnant à la Police la possibilité d'enjoindre les personnes concernées de libérer l'accès à un bâtiment et de les éloigner en cas de refus d'obtempérer.

Le présent avis soulève quelques questions et observations de nature pratique et juridique mais qui ne remettent pas en cause le principe du projet de loi, qui est salué.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue l'objectif du projet de loi qui est de permettre à la Police de déloger des personnes empêchant l'accès au public d'un bâtiment.
- Le SYVICOL s'interroge sur la force dissuasive du dispositif prévu qui n'est assorti d'aucune sanction, si ce n'est l'éloignement – temporaire – de la personne concernée. Son efficacité dépendra avant tout de son application pratique. Il est partant d'avis qu'il conviendra de procéder à une évaluation à court terme des mesures projetées.
- Le SYVICOL se pose la question des effets personnels de la personne concernée par une des mesures. La Police devrait également pouvoir ordonner à la personne éloignée de déplacer ses effets personnels respectivement les faire enlever en cas de refus pour éviter que celle-ci ne se réinstalle dès son départ.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} insère un nouvel article 5bis à la suite de l'article 5 relatif au contrôle d'identité de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin d'autoriser la Police à éloigner des personnes qui occupent les accès à des locaux privés ou publics.

Cette nouvelle prérogative s'inscrit donc dans le cadre de l'exercice de ses missions de police administrative et plus précisément de ses compétences en vue du maintien de l'ordre public. La procédure se déroule en trois étapes : dans un premier temps, la personne qui entrave ou bloque un accès est rappelée à l'ordre par la Police, ce terme désignant à la fois les officiers et les agents de la Police grand-ducale.

Pour mémoire, le rappel à l'ordre – à distinguer du rappel à la loi – répond à des faits qui ne constituent pas une infraction pénale. Il s'agit d'une injonction verbale adressée par la Police à la personne qui compromet l'ordre public l'invitant à quitter les lieux.



Dans ce contexte, il convient de noter que depuis l'abrogation, par la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, de l'alinéa 2 du point 6 de l'article 563 du Code pénal¹, la mendicité simple n'est plus poursuivie par les autorités judiciaires, qui considèrent que le point 6 a été abrogé dans son intégralité. Ce type de comportement n'est donc, à l'heure actuelle, pas sanctionné.

Si le SYVICOL comprend que l'intention des auteurs est de ne pas ériger ce comportement en une infraction pénale, il s'interroge sur la force dissuasive du dispositif prévu. En tout état de cause, il est d'avis qu'il conviendra de procéder à une évaluation de son efficacité à court terme.

Le texte de l'alinéa 1^{er} pose comme condition que la personne « entrave ou bloque l'entrée ou la sortie (...) de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui ». Cette seconde condition est redondante par rapport la première, étant donné que si une personne entrave ou bloque l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment, elle porte automatiquement atteinte à la liberté de circuler d'autrui. Le SYVICOL se demande si les verbes « entraver » et « bloquer » ne sont pas trop restrictifs alors que la gêne pour l'utilisateur peut être réelle sans nécessairement que l'accès au bâtiment soit compromis. Enfin, il s'interroge si les passages ou galeries marchandes ouvertes à la circulation du public sont aussi visées par l'entrée et la sortie ou s'il ne faudrait pas également viser la circulation ?

La proposition de texte prévoit ensuite que « la Police peut rappeler à l'ordre la personne de désentraver ou de débloquent les lieux ». Si on comprend ce que les auteurs entendent par 'désentraver', ce terme s'applique de manière générale à une personne ou à une chose animée, plutôt qu'à une chose inanimée.

Le SYVICOL propose en conséquence de reformuler cet alinéa de manière à alléger le texte et à faciliter sa mise en œuvre : « *Lorsqu'une personne occupe l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment de sorte à empêcher l'accès ou la libre circulation des personnes, la Police peut rappeler à l'ordre la personne concernée de libérer les lieux.* »

Dans un second temps, si la personne n'obtempère pas à ce rappel à l'ordre, les agents de la Police peuvent l'enjoindre de s'éloigner des lieux. Si ces moyens s'avèrent inefficaces et en dernier recours, la Police peut éloigner la personne, au besoin par la force.

Le commentaire des articles précise ici que le déplacement se fait de la zone encombrée vers une zone à proximité immédiate où la personne ne pose plus de gêne, par exemple sur le trottoir devant l'immeuble. De même, il y est indiqué que la personne éloignée doit définitivement s'abstenir de revenir au même endroit afin de ne pas à nouveau l'encombrer. Ces réflexions n'ayant pas été intégrées dans la proposition de texte, le SYVICOL constate que tout dépendra de son application pratique.

Le SYVICOL se pose la question des effets personnels de la personne concernée. En effet, bien souvent, ce sont de véritables petits campements qui sont installés et qui gênent le passage davantage que la personne elle-même. La Police devrait également pouvoir ordonner à la personne éloignée de déplacer ses effets personnels respectivement les faire enlever pour éviter que celle-ci ne se réinstalle dès le départ des agents de la Police.

Finalement, il est prévu que la mesure d'éloignement par la force fait l'objet d'un rapport écrit transmis au ministre et au bourgmestre compétent, une copie devant être remise à la personne concernée.

Article 2

Cet article opère une modification de l'article 5 en vue de permettre à la Police de contrôler l'identité d'une personne visée par une des mesures prévues au nouvel article 5bis.

Il n'appelle pas d'observation spécifique de la part du SYVICOL.

¹ Art. 563: Seront punis d'une amende de 25 à 250 euros : (...) 6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants. Alinéa abrogé (Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers).

Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

Avis complémentaire du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

A l'instar du projet de loi, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a dû s'auto-saisir des amendements parlementaires sous examen, bien qu'ils concernent directement les communes qui sont chargées par cette même loi d'assurer la gestion des déchets ménagers et des déchets assimilés se trouvant sur leur territoire. Le présent avis complémentaire fait donc suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 25 janvier 2021, et il analyse le texte amendé par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 23 septembre 2021.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a guère été tenu compte de ses remarques formulées dans le cadre de son avis précité. Il renvoie dès lors de manière générale à son avis initial, dont il estime qu'il conserve toute sa pertinence. Le SYVICOL se soucie du fait que le projet de loi tel qu'amendé laisse ouvertes de nombreuses questions essentielles et risque d'entraîner, lors de la mise en œuvre pratique des futures dispositions, de réelles difficultés pour les acteurs sur le terrain (articles 9, 11, 13 et 17 notamment).

Lors de la dernière réunion entre le bureau du SYVICOL et Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable ayant eu lieu le 11 décembre 2020, Madame la Ministre avait pourtant rassuré le SYVICOL sur le fait que le nouveau système de fonctionnement des centres de ressources ainsi que les règlements grand-ducaux afférents seraient élaborés en concertation avec le secteur communal. Or, près d'une année plus tard, le SYVICOL n'a pas été abordé à cette fin et n'a connaissance d'aucune avancée concrète. Il tient dès lors à réaffirmer sa pleine et entière disposition à collaborer avec le ministère en ce sens.

Le SYVICOL a le sentiment que ce projet de loi constitue une opportunité manquée de mener un dialogue constructif et régulier avec les communes afin que le Luxembourg respecte les nouvelles exigences européennes en matière de gestion des déchets, tout en fixant des objectifs et des échéances réalistes pour leur mise en œuvre. La suppression programmée de plusieurs organes consultatifs (commission de suivi multipartite, commission de suivi 'déchets inertes', conseil de coordination en matière de gestion de déchets ménagers et assimilés) ou encore la non-représentation du secteur communal au comité de pilotage de la SuperDrecksKëscht aggrave encore davantage ce sentiment d'une approche descendante où le niveau supérieur est peu enclin à coopérer.

Le SYVICOL se montrera dès lors particulièrement attentif en ce qui concerne la composition et les attributions de la future plateforme de coordination en matière de gestion des déchets et des ressources, successeur désigné du conseil de coordination en matière de gestion des déchets ménagers et assimilés qui existait depuis 1991. Les attributions, la composition et le fonctionnement de ce conseil avaient d'ailleurs été renforcés en 1997 à la suite de l'adoption de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets¹. Le Plan général de gestion des déchets de janvier 2010 prévoyait de réformer ce conseil par la définition de deux niveaux, l'un politique regroupant le Ministre et les présidents des syndicats, et l'autre technique regroupant des responsables des administrations concernées, des syndicats et des communes effectuant des activités notables dans le domaine



de la gestion des déchets ainsi que du SYVICOL, mais la loi du 21 mars 2012 l'avait simplement reconduit comme tel.

Le SYVICOL espère dès lors que la nouvelle plateforme sera rapidement opérationnelle et qu'elle sera dotée des moyens nécessaires pour un véritable échange sur le plan technique, mais également sur le plan politique, et avoir ainsi un impact sur les décisions prises au niveau national.

Il réitère également sa demande d'être consulté sur les projets de règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi en temps utile.

Le SYVICOL se félicite toutefois de l'ouverture opérée à l'article 45 du projet de loi, permettant aux agents municipaux de constater l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et des mégots de cigarettes et de décerner des avertissements taxés. Il avait formulé une demande en ce sens dans le cadre de son avis sur le projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales et il se réjouit d'avoir été entendu. Cette disposition apporte une réelle plus-value dans la lutte contre le littering, étant donné que les agents municipaux pourront, grâce à leur présence quotidienne dans l'espace public, contribuer à réprimer efficacement ce type de comportement.

II. Éléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue la réintroduction de la définition des « déchets encombrants » ainsi que l'ajout d'une définition des « déchets municipaux » correspondant davantage au texte et à l'esprit de la directive. En revanche, le maintien de la sous-distinction entre les « déchets municipaux ménagers » et les « déchets municipaux non ménagers » crée encore davantage de confusion, et le SYVICOL insiste sur la suppression de ces définitions (amendement 2).
- Le SYVICOL soutient l'objectif de réemploi et de réutilisation des déchets encombrants, mais s'oppose à l'interdiction de collecter les différentes fractions séparément. Surtout lorsqu'il s'agit de petites quantités, il demande que le tri puisse se faire également aux centres de ressources. Il réitère par ailleurs ses réserves par rapport aux nouvelles contraintes qui pèseront sur ces derniers ainsi que par rapport à la généralisation de second-hand shops locaux (amendement 5).
- L'article 15 du projet de loi, sans faire l'objet d'un amendement formel, a été modifié de façon que les communes aient le choix de calculer les taxes communales en fonction du poids ou du volume des déchets. Cette approche, respectueuse de l'autonomie communale en matière de taxes, fait en revanche défaut à l'article 17, point 5, du projet de loi, qui impose aux communes une obligation d'information des ménages et des producteurs de déchets municipaux non ménagers sur le volume et le poids

des déchets municipaux produits à partir du 1er janvier 2023. Les communes seraient alors, de fait, contraintes de mettre en place un système de pesage des poubelles. Le SYVICOL s'y oppose fermement et il invite plutôt le ministère à subventionner les équipements techniques nécessaires au basculement des communes vers ce système.

- Le SYVICOL salue la précision selon laquelle l'accès aux centres de ressources et aux « drive-in recycling » des supermarchés est garanti à tout résident du Grand-Duché de Luxembourg, mais il s'interroge sur le contrôle de cette condition. Il reste d'avis que le principe du libre accès du public est impossible à mettre en œuvre pour les raisons amplement développées dans son avis précédent, et il est dans l'attente de propositions concrètes de la part du ministère en vue de surmonter les obstacles identifiés dans la mise en œuvre de ce principe (amendement 8).
- Le SYVICOL se félicite de la possibilité pour les agents municipaux ayant réussi à l'examen de leur carrière, de constater et sanctionner l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et de mégots en décernant des avertissements taxés (amendement 14).
- Ces nouvelles compétences des agents municipaux devraient, par analogie à l'article 99 de la loi communale, s'exercer sous le contrôle du chef du commissariat de police, cette administration étant chargée du traitement des avertissements taxés, comme c'est le cas pour les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. La mise en œuvre de ces dispositions nécessitera une adaptation du règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés ainsi que du catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé (amendement 17).
- Enfin, le SYVICOL note avec satisfaction que la date d'entrée en vigueur de l'interdiction sur les fêtes et événements ouverts au public des produits à usage unique en plastique est repoussée au 1er octobre 2022 (amendement 20).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 2 portant sur l'article 3

L'amendement 2 introduit de nouvelles définitions telles que le « microplastique » ou la « mise sur le marché » et réintroduit la définition des « déchets encombrants » à l'article 3 du projet de loi modifiant l'article 4 de la loi relative aux déchets. Cette modification est vivement saluée par le SYVICOL puisqu'elle répond à une de ses remarques formulées dans son avis sur le projet de loi initial.

En revanche, en ce qui concerne la définition des « déchets municipaux », le SYVICOL se trouve conforté par la remarque du Conseil d'Etat qui met également en question la séparation artificielle, non prévue par la directive, entre déchets municipaux ménagers et non ménagers. Le Conseil d'Etat note que « si le texte de la directive n'exclut pas a priori une telle distinction au niveau national, le Conseil d'Etat invite toutefois les auteurs du projet de loi à s'enquérir auprès de la Commission européenne pour savoir si cette transposition se trouve en phase avec la directive ».

Or, si les auteurs des amendements ont ajouté une nouvelle définition des « déchets municipaux » inspirée de la directive, ils ont maintenu les définitions de « déchets municipaux ménagers » et de « déchets municipaux non ménagers », créant encore davantage de confusion. Pour rappel, dans son avis sur le projet de loi n°7659, le SYVICOL s'était fermement opposé à cette distinction car elle crée un enchevêtrement des compétences des différents acteurs de la gestion des déchets.

Le Conseil d'Etat observe d'ailleurs que « le fait d'affirmer que sont des déchets municipaux non ménagers ceux qui 'sont autres que les déchets municipaux ménagers' est superfétatoire et partant à supprimer. » Le SYVICOL insiste partant sur la suppression des points 14° et 15° et appelle le législateur à appliquer le principe « toute la directive, rien que la directive » en ne maintenant que la notion de « déchets municipaux » et en attribuant aux communes la compétence exclusive pour la gestion de ceux-ci.

Amendement 5 portant sur l'article 10

L'amendement 5 modifie notamment le paragraphe 4 de l'article 10 afin de préciser l'interdiction qui est visée dans le cadre de la collecte des déchets encombrants : « (4) A partir du 1^{er} janvier 2022, il est interdit de mélanger lors de la collecte les différentes fractions réutilisables, recyclables et ultimes de déchets encombrants ».

Le SYVICOL note que cette modification répond à une demande croissante en faveur du réemploi et de la réutilisation des déchets qu'il soutient en principe. Cependant, selon sa compréhension, la mise en œuvre de cet amendement obligerait les communes à collecter chaque fraction de déchets encombrants avec un véhicule différent, respectivement à effectuer plusieurs fois le même trajet sur le territoire de la commune et jusqu'au prochain centre de ressources. Cette obligation serait onéreuse et fort douteuse du point de vue écologique.

Vu les quantités souvent faibles, en tout cas dans les petites communes, rien ne s'oppose aux yeux du SYVICOL à une collecte en une seule fois, suivie d'un tri au centre de ressources. Il s'oppose donc à l'interdiction en question.

Il tient par ailleurs à rappeler ses réserves à propos des nouvelles contraintes qui pèseront sur les centres de ressources en ce qui concerne le réemploi et la préparation à la réutilisation des objets collectés ainsi que par rapport à la généralisation de second-hand shops locaux (article 11 du projet de loi). Le SYVICOL a proposé une approche régionale, voire nationale dans ce domaine.

Nouvel article 15

Le SYVICOL constate à la lecture du texte coordonné du projet de loi que l'article 15, sans faire l'objet d'un amendement formel, a été modifié comme suit : « Dans le cadre de tout nouveau contrat de collecte des déchets municipaux ménagers en mélange conclu entre les communes et des tiers et au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2024, les taxes mises à charge des différents ménages et, le cas échéant, des producteurs de déchets municipaux non ménagers, doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou volume des déchets municipaux en mélange effectivement produits. Cette composante s'applique indépendamment des modalités de collecte mises en œuvre. »

Le SYVICOL se réjouit de cette modification puisque la suppression du mot « et » confirme que le choix de calculer les taxes communales en fonction du poids ou du volume des déchets appartient aux communes, s'agissant d'une taxe communale. Toutefois, le SYVICOL note que l'article 17, point 5, du projet de loi, qui modifie l'article 20, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, portant sur les mesures de prévention pour les déchets municipaux ménagers devant être mises en place par les communes n'a lui pas été modifié. Cet article prévoit que « les communes sont tenues d'informer, à partir du 1^{er} janvier 2023, annuellement les ménages et, le cas échéant, les producteurs de déchets municipaux non ménagers sur le volume et le poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits par ces derniers ».

Or, si les communes veulent satisfaire à cette obligation d'information, cela signifie indirectement qu'elles seront obligées d'introduire un système de pesage, au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2023 !

Le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'une obligation déguisée d'identification et de pesage des poubelles au niveau de la facturation, et il insiste à voir modifier l'article 17, point 5, du projet de loi comme suit : « En outre les communes sont tenues d'informer, à partir du 1^{er} janvier 2023, annuellement les ménages et, le cas échéant, les producteurs de déchets municipaux non ménagers sur le volume ou le poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits par ces derniers ».

Le SYVICOL rappelle que si le ministère souhaite la généralisation du système de pesage, alors il devrait encourager les communes à se convertir à ce système en subventionnant les équipements techniques nécessaires.

Amendement 8 portant sur l'article 17

L'amendement 8 modifie l'article 17 du projet de loi afin de préciser les centres « drive-in recycling » des supermarchés mis en place sur base de l'article 13, paragraphe 7, peuvent faire partie du

¹ Règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 1997 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement du Conseil de Coordination pour la gestion des déchets ménagers et assimilés, article 2 : « Il est créé un Conseil appelé à donner son avis préalablement à la mise en œuvre de mesures et/ou à faire des propositions en vue d'une gestion des déchets ménagers et assimilés coordonnée sur l'ensemble du territoire national. »

réseau des centres de ressources et que l'accès y est garanti à tout résident du Grand-Duché de Luxembourg.

Si le SYVICOL salue cette précision, il se pose néanmoins la question du contrôle de cette condition de résidence, que ce soit par les centres de ressources ou par les « drive-in », étant donné que le risque d'un tourisme des déchets n'est pas à exclure.

Le SYVICOL rappelle également que, de son point de vue, le principe du libre accès du public aux centres de ressources et aux drive-in, indépendamment de leur lieu de résidence, est impossible à mettre en œuvre pour les raisons amplement développées dans son précédent avis. Il en a d'ailleurs fait part à Madame la Ministre lors de l'entrevue du 11 décembre 2020, et il reste dans l'attente de propositions concrètes pour surmonter les obstacles identifiés dans la mise en œuvre de ce principe.

Amendement 14 portant sur l'article 36

Cet amendement ajoute un nouveau paragraphe 3 à l'article 45 de la loi précitée, ouvrant la possibilité aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale (cf projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales) de rechercher et de constater par procès-verbaux les infractions visées à l'article 47, paragraphe 3, points 6 et 7 de la loi modifiée relative aux déchets. Il s'agit plus précisément de contraventions à l'article 42 de la prédite loi², pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux (point 6) ou de mégots (point 7).

Le SYVICOL salue cet ajout qui apporte une réelle plus-value pour les communes en visant à sanctionner plus efficacement le littering grâce à la présence sur le terrain des agents municipaux, modification en faveur de laquelle il a livré un plaidoyer dans son avis complémentaire du 22 juillet 2021 au sujet du projet de loi n°7126. Il se félicite dès lors d'avoir été entendu !

Il tient cependant à préciser que ladite modification dépend du sort réservé à l'article 15-1bis dudit projet de loi, qui donne compétence aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière de rechercher et constater par procès-verbaux les contraventions aux règlements de police générale et les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. Le SYVICOL est également d'avis que l'on aurait pu inclure dans le champ de compétence des agents municipaux, les contraventions à l'article 12, paragraphes 6 et 7³, et qui sont punies

conformément à l'article 47, paragraphe 3, point 1, d'une amende allant de 24 à 10.000 euros.

Pour obtenir un aperçu des « déchets non dangereux » visés à l'article 47, paragraphe 3, point 6, il est plus facile de se référer au catalogue des avertissements taxés figurant à l'annexe A du règlement grand-ducal d'application qu'à la notion de « déchet non dangereux » définie à l'article 4, point 16, du projet de loi comme tout ce qui n'est pas un déchet dangereux.

Amendement 17 portant sur l'article 39

L'amendement ajoute les agents municipaux à la liste des fonctionnaires et agents pouvant décerner des avertissements taxés. Le SYVICOL tient à faire remarquer que le renvoi au paragraphe 3 est erroné et que c'est l'article 45, paragraphe 3, qui est visé.

Le texte prévoit que les agents municipaux sont « *habilités à cet effet par le chef du commissariat de police* ». Le SYVICOL se demande si cette formulation n'est pas quelque peu obsolète, ce d'autant plus que sur base de l'article 99 de la loi communale, les compétences des agents municipaux en ce qui concerne la constatation des infractions en matière de stationnement et de parcage s'exercent sous le contrôle du chef du commissariat de police. Dans un souci de cohérence des textes, la procédure devrait être la même quelle que soit la loi spéciale leur conférant cette compétence.

Les modalités d'application de l'avertissement taxé sont précisées par le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Une adaptation de ce règlement sera nécessaire pour ajouter les agents municipaux à la liste des agents verbalisants et adapter la procédure puisque le montant de l'avertissement taxé ne peut pas être perçu par les agents municipaux sur le lieu même de l'infraction.

Le SYVICOL comprend les nouvelles dispositions en ce sens que les agents municipaux pourront faire usage de l'ensemble des codes figurant à l'annexe A du catalogue des avertissements taxés établis sur base de l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012, qui se présente actuellement comme suit :

42	Accomplissement d'une activité interdite en relation avec des déchets non dangereux		
AEV-0015	le dépôt de déchets dans des endroits non autorisés à ces fins		145
AEV-0016	le dépôt de déchets dans des récipients non prévus à ces fins		145
AEV-0017	l'incinération des déchets à l'air libre (déchets ménagers et assimilés)		145
AEV-0018	l'incinération des déchets à l'air libre (déchets non ménagers)		250
AEV-0019	l'incinération des déchets à l'air libre (déchets de légumes)		145
Abandon ou rejet de déchets non dangereux sur des lieux et voies publics ou en pleine nature			
AEV-0020	déchets d'un volume < 0.002 m ³		145
AEV-0021	pneu		145
AEV-0022	déchets d'un volume ≥ 0.002 m ³ ; sacs poubelles ou autre récipients remplis (par unité) ; déchets encombrants (par m ³) ; emballages remplis (par m ³)		250
AEV-0023	l'abandon ou le rejet de déchets dans des eaux de surface ou des eaux souterraines		250
AEV-0024	l'enfouissement non autorisé de déchets dans le sol, des cavernes ou d'autres lieux souterrains		250
AEV-0025	la gestion de déchets selon des modalités ou dans des installations non autorisées ou en violation des autorisations ministérielles		250
AEV-0026	l'évacuation des déchets par le réseau de canalisation des eaux usées, y inclus les déchets soumis à broyage préalable		145

² Art. 42. Activités interdites : L'abandon, le rejet et la gestion incontrôlée, y compris l'incinération à l'air libre, le dépôt sauvage et l'introduction dans les réseaux des eaux usées, des déchets sont interdits.

³ Art. 12 (6) En vue de prévenir l'abandon de déchets : 1° Le dépôt d'imprimés publicitaires sur les véhicules est interdit ; 2° Le lancement sur la voie publique ou dans l'environnement, de confettis, serpentins et autres projectiles festifs, lorsqu'ils contiennent du plastique ou du métal, sont interdits. Art. 12 (7) Le dépôt et la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale, à l'exception de la presse d'information gratuite, dans les boîtes à lettres sont interdits, sauf accord formel du destinataire.

Ces codes devront également être adaptés puisque conformément à l'article 47, paragraphe 3, les mégots de cigarettes feront l'objet d'un traitement à part de sorte qu'ils ne seront plus couverts par le code AEV-0020⁴. Il convient cependant de noter qu'un projet de règlement grand-ducal⁵ prévoyant d'adapter le libellé des infractions sur base de l'article 42 ainsi que le montant des avertissements taxés vers le haut a déjà été avisé par le Conseil d'Etat.

Le dernier alinéa de cet article dispose que « *les administrations compétentes tiennent un registre avec les données nécessaires pour l'exécution du présent article.* » Si cela ne pose pas de problème en ce qui concerne les agents de la Police, de l'Administration des Douanes et Accises et de l'Administration de l'Environnement, le SYVICOL se pose la question de savoir ce qu'il adviendra des constatations effectuées par les agents municipaux ?

Il recommande une approche analogue à celle qui prévaut en ce qui concerne les avertissements taxés décernés par les agents municipaux conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, qui sont gérés par la Police et plus précisément le service national des avertissements taxés.

⁴ Ceci était déjà le cas avant la modification opérée par le règlement grand-ducal du 15 janvier 2021 modifiant le règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

⁵ https://conseil-etat.public.lu/content/dam/conseil_etat/fr/avis/2021/22062021/60340-Texte-du-projet-de-reglement-grand-ducal-12082020-.pdf gratuite, dans les boîtes à lettres sont interdits, sauf accord formel du destinataire.

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité

Avis du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 13 octobre 2021, le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, dont l'objectif consiste à adapter le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité à la loi du 16 juillet 2021 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, ainsi qu'au règlement (UE) 2019/1157 lui-même.

II. Eléments-clés de l'avis

Le SYVICOL salue le fait qu'il ne sera dorénavant plus nécessaire de renouveler sa carte d'identité en cas de changement de résidence et avise favorablement le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

¹ Document parlementaire 77153

Amendement 20 portant sur l'article 46

Le SYVICOL constate avec satisfaction que l'amendement 20 repousse la date d'entrée en vigueur de l'interdiction sur les fêtes et événements ouverts au public des produits à usage unique en plastique visés à l'article 12, paragraphe 3, du 3 juillet 2021 au 1^{er} octobre 2022 (point i) de l'annexe VI). Ce délai supplémentaire permettra aux communes et aux autres organisateurs de manifestations d'écouler les produits à usage unique qu'ils ont en réserve et ainsi de ne pas jeter les articles inutilisés.

En revanche, la date d'entrée en vigueur de l'interdiction lors de fêtes et d'événements publics de tous les produits à usage unique visés au point ii) de l'annexe VI reste, elle, fixée au 3 juillet 2024. Le SYVICOL réitère ses réserves par rapport à cette interdiction alors que l'absence totale de ces produits – assiettes, pailles, verres ou bouteilles, y compris lorsqu'ils sont en papier ou d'autres matières recyclables – est difficile à imaginer lors d'une manifestation.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet apporte deux modifications au règlement grand-ducal du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

D'abord, son point 1° en modifie l'article 5 de sorte à supprimer de la liste des cas dans lesquels la carte d'identité doit être renouvelée le point « c) en cas de déménagement ».

Le règlement est ainsi adapté à une modification apportée à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques par la loi susmentionnée du 16 juillet 2021.

Déjà dans son avis du 25 janvier 2021 concernant le projet de loi n°7715 relative à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation et portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques¹, le SYVICOL avait salué la suppression, parmi les informations enregistrées sur la puce électronique incorporée dans la carte d'identité, de la résidence habituelle du titulaire, ce qui répond à une demande de longue date de sa part pour, justement, éviter le besoin de renouvellement de la carte lors de chaque déménagement, fût-ce à l'intérieur de la même commune.

Il se félicite dès lors de l'adaptation du règlement grand-ducal en conséquence.

Ensuite, le point 2° remplace l'article 6 du même règlement grand-ducal qui définit d'une façon détaillée l'apparence visuelle de la carte d'identité. Cette modification, qui, selon les auteurs, constitue une mise en conformité à la législation européenne, ne donne lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.



Proposition de loi n°7883 portant modification 1) de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un Centre de Technologie de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 2) de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Avis du 6 décembre 2021

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport à la proposition de loi n°7883 sous rubrique, déposée par Madame la Députée Martine Hansen le 14 septembre 2021. À la date d'adoption du présent avis, le SYVICOL n'a pas encore été consulté officiellement.

La proposition de loi a pour but de modifier la loi modifiée du 7 octobre 1993¹ en vue de créer une base légale pour la prise en charge des frais du matériel informatique de l'enseignement fondamental public par l'État et de remédier ainsi à l'inégalité des chances qui résulte du fait que les communes luxembourgeoises ne

disposent pas toutes des mêmes moyens pour offrir aux élèves de l'enseignement fondamental du matériel informatique équivalent.

Actuellement, les coûts liés à la digitalisation des salles de classe restent intégralement à charge des communes. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL a récemment réalisé auprès des communes et syndicats scolaires un sondage² concernant leurs dépenses liées au matériel informatique mis à disposition dans l'enseignement fondamental. En termes de dépenses globales et sur base des réponses recueillies, représentant 91 % des élèves au Luxembourg, les dépenses s'élèvent à 26,30 millions d'euros sur 3 années. À l'échelle nationale, on peut supposer que le montant est légèrement plus élevé. Ces chiffres montrent clairement que les frais d'acquisition, y inclus tous les frais connexes à la digitalisation, grèvent sévèrement les budgets communaux.

Le SYVICOL est dès lors d'avis que la seule solution équitable pour les élèves et satisfaisante pour les communes, consiste dans la prise en charge par l'État des coûts du matériel informatique et des frais connexes, et ceci sur l'ensemble du territoire national. C'est la raison pour laquelle il soutient l'objectif de la proposition de loi sous revue.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL marque son accord avec la proposition d'élargir les missions du CGIE en vue de coordonner et de financer à l'avenir

non seulement l'acquisition, l'installation, la gestion, l'inventaire, la maintenance et l'assistance technique du matériel informatique de l'enseignement secondaire public, mais également du matériel informatique de l'enseignement fondamental public. (Art. 1)

- Il marque son accord avec la modification de la loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental en vue d'ancrer dans celle-ci le principe selon lequel l'État prend en charge le matériel informatique. (Art. 2)

III. Remarques article par article

Remarque préliminaire

Le SYVICOL se permet de remarquer que l'intitulé de la loi mentionnée sous 1) dans le titre de la proposition de loi est erroné. En effet, la loi du 13 juin 2013 a modifié l'intitulé de la loi du 7 octobre 1993 : le « Centre de Technologie de l'Éducation » est remplacé par le « Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à modifier le point 8 de l'article 11 de la loi modifiée du 7 octobre 1993 en prévoyant que le CGIE sera compétent non seulement pour coordonner et financer l'acquisition, l'installation, la maintenance et l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement secondaire public, mais également dans l'enseignement fondamental public.

La même revendication a été formulée par le SYVICOL dans son avis du 15 mars 2021³ sur le projet de loi n°7658⁴, en rappelant ses demandes et propositions déjà mises en avant par une prise de position du 10 février 2020⁵, demandant entre autres la prise en charge du financement du matériel TIC par l'État. De plus, il avait remarqué dans ce même avis que le point 8 de l'article 11 est incohérent avec l'article 10 de la même loi, qui inclut dans les domaines de compétences de l'Éducation nationale, ou plus précé-

sément du CGIE, l'ensemble des administrations, services, écoles ou institutions qui sont placés sous l'autorité du ministre, sans distinguer entre les niveaux fondamental et secondaire. Il avait donc à l'époque appelé le gouvernement à inclure dans le nouveau point 8 l'enseignement fondamental public, ce qui n'a malheureusement pas été fait.

Pour ces raisons, le SYVICOL marque son plein accord avec l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Article 2

L'article sous revue introduit un nouvel article 75bis dans la loi modifiée du 7 octobre 1993 qui prend la teneur suivante : « Art. 75bis. Les frais d'acquisition, d'installation, de gestion et de maintenance du matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication commandé par le Centre de Gestion informatique de l'Éducation au profit de l'enseignement fondamental public sont à charge du budget de l'Etat. ».

Le SYVICOL marque son accord avec cet article de la proposition de loi. Comme il l'a déjà clairement mentionné dans son avis du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n°7658, il accepte que les communes continuent à mettre à disposition les infrastructures pour l'enseignement fondamental, sans préjudice du cofinancement par l'État des coûts de construction, mais plaide en même temps pour que l'État prenne en charge le matériel pédagogique, ce qui inclut le matériel informatique. Ceci présente l'avantage que les élèves qui changent de commune de résidence auront la possibilité d'utiliser le même équipement technique auquel ils étaient habitués dans leur ancienne école. Avant tout, les élèves devraient avoir les mêmes opportunités, et par analogie, le droit au même équipement scolaire.

De l'avis du SYVICOL, la prise en charge des frais de digitalisation dans l'enseignement fondamental par l'État est le seul moyen par lequel on peut assurer que chaque élève bénéficie des mêmes chances dans sa formation scolaire.

³ Document parlementaire 7658⁵

⁴ Projet de loi n°7658 portant modification 1^o de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet 1. la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; 2. la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ; l'institution d'un Conseil scientifique ; 2^o de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3^o de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 4^o de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale

⁵ <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque?media=379>

¹ Loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique

² <https://www.syvicol.lu/fr/actualites/fiche-actu/2021/10/vue-d-ensemble-sur-les-frais-du-materiel-informatique-de-l-enseignement-fondamental>

III. PRISES DE POSITION

Propositions pour un « statut de l' élu local »

Prise de position du 31 mai 2021

Depuis le début des années 2000, des discussions et réflexions en vue d'un changement de la loi communale de 1988 ont été menées et ont conduit peu à peu à des modifications ponctuelles du texte. Dans l'accord de coalition de 2018, le gouvernement s'est engagé à réformer la loi communale. Au début de l'année 2020, Madame la Ministre de l'Intérieur a présenté les principaux objectifs de cette refonte. Le renforcement de l'autonomie communale, la simplification administrative, la redéfinition des communes et du fonctionnement des organes politiques devraient se trouver au cœur de celle-ci.

Le comité du SYVICOL considère que la refonte de la loi communale constitue le moment opportun pour faire des propositions sur « un statut de l' élu local ». Ainsi, la revalorisation du statut de l' élu communal en adaptant les conditions d'exercice de son mandat est, d'après le SYVICOL, un volet indispensable dans la réforme de la loi communale et devrait obligatoirement faire partie d'un texte moderne. Ce n'est qu'en créant et en se donnant les moyens de mettre en place un véritable statut de l' élu que sera préservée et accrue l'attractivité de s'engager dans la politique communale.

Il s'agit de manière générale de reconnaître et d'accroître les droits des élus locaux pour leur permettre de mieux concilier leur mandat avec leur vie professionnelle et personnelle et garantir ainsi que l'exercice d'un mandat politique local soit accessible pour toute personne, peu importe sa situation privée et professionnelle et de préserver ainsi la diversité sociologique des candidats aux fonctions locales. S'y ajoute que les contraintes et les obligations pesant sur le mandataire local s'avèrent toujours plus fortes et demandent de plus en plus d'absences des élus au travail en sus d'un investissement personnel croissant.

Le licenciement récent d'un élu local au Luxembourg a montré à quel point la protection des élus est insuffisante et a mis en évidence la nécessité de redéfinir et d'adapter celle-ci aux défis et problèmes rencontrés de nos jours par ceux-ci.

La reconnaissance d'un statut particulier au lieu d'un régime dérogatoire au droit commun du droit de travail se trouve au centre des réflexions qui sont faites dans la première partie des propositions. Les parties qui traitent sur le remboursement du revenu et la couverture sociale, le droit à la formation et la protection contre les violences, ont comme objectif d'accorder des garanties et droits supplémentaires à l' élu communal et complètent les propositions du comité du SYVICOL.

Le volet de la responsabilité pénale des élus locaux, qui est une composante du statut de l' élu que le SYVICOL souhaite également voir réformer, sera traité dans une proposition séparée.

I. Le congé politique

Le contingent d'heures de congé politique

Le congé politique permet l'exercice d'un mandat politique dont la durée est variable selon le mandat et la taille de la commune.

La loi communale modifiée du 13 novembre 1988 prévoit dans son article 78 que « *Les agents des secteurs public et privé qui sont bourgmestre, échevin ou conseiller communal ont droit à un congé politique pour remplir leurs mandats ou fonctions. Par agent des secteurs public et privé on entend toute personne qui fournit contre rémunération un travail sous l'autorité d'une autre personne publique ou privée* ». L'article 79 dispose ensuite que « *pendant ce congé, les agents qui exercent un de ces mandats ou une de ces fonctions peuvent s'absenter du lieu de leur travail avec maintien de leur rémunération normale pour remplir leurs mandats ou fonctions* ». Le salaire est remboursé à l'employeur par le fonds des dépenses communales¹.

Le congé politique ne peut être utilisé que pour l'exercice des missions découlant directement de l'accomplissement de leurs mandats ou de leurs fonctions. Il s'agit d'un droit annuel maximal.

La durée du congé varie entre 3 et 40 heures par semaine selon le nombre des membres du conseil communal et la fonction de l' élu (voir le tableau ci-dessous). Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux qui ont été désignés délégués dans les syndicats de communes, dont la commune est membre, ont droit à un supplément de 9 heures de congé politique par semaine et par conseil communal. Cependant, il n'est pas possible de bénéficier de plus de 40 heures de congé politique par semaines (les heures supplémentaires incluses) et ceci même en cas de cumul avec un mandat de député auprès de la Chambre des députés.

De plus en plus d'élus locaux estiment que le contingent d'heures de leur congé politique ne suffit pas. Ce constat se manifeste d'un côté dans les petites communes où l'effectif du personnel administratif est plus réduit et moins spécialisé ce qui doit être compensé par une plus grande implication de l' élu dans la gestion administrative quotidienne, avec pour conséquence que les heures du congé politique prévues par la législation actuelle ne sont pas toujours suffisantes. D'un autre côté, le manque de congé politique se manifeste également dans les villes et les communes moyennes, notamment pour les échevins qui sont du fait de leurs responsabilités davantage impliqués dans l'administration et la gestion journalière de la commune. En outre, bien que la partici-

Composition du Conseil Communal	Bourgmestre	Échevins	Conseillers
7 membres	9h/sem.	5h/sem.	Majorité relative 3h/sem.
9 membres	13h/sem.	7h/sem.	
11 membres	20h/sem.	10h/sem.	Représentation proportionnelle 5h/sem.
13 membres	28h/sem.	14h/sem.	
15 membres	40h/sem.	20/sem.	

¹ Article 7 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux

pation politique des femmes ait augmenté au cours des dernières décennies, il existe encore des obstacles à l'égalité des chances au niveau de la politique communale. L'augmentation du congé politique permettrait de mieux concilier la vie politique et familiale et contribuerait à atteindre un quota plus élevé de femmes dans la politique communale.

Le SYVICOL propose dès lors de réévaluer et d'adapter le contingent d'heures de congé politique en prenant en compte les défis des communes et des élus locaux qui en ont besoin.

Absence d'une protection spéciale

La possibilité de s'absenter de son lieu de travail pour exercer un mandat politique est justifiée par le dispositif du congé politique expliqué ci-dessus. Toutefois, la législation luxembourgeoise n'offre à l'élu aucune protection spéciale contre le licenciement (et le licenciement collectif), le déclassement ou toute autre mesure disciplinaire au motif de l'exercice d'un mandat politique.

Or, l'élu communal est, de fait, plus souvent absent de son travail qu'un autre salarié. Ces absences répétées entraînent nécessairement une réorganisation du service qui peut s'avérer plus ou moins difficile à gérer selon l'employeur et/ou la taille de l'entreprise. De fait, l'élu est exposé à un plus grand risque de licenciement ou de retombées négatives sur son évolution professionnelle (retard dans une promotion, etc), dont le seul congé politique ne le protège pas. Pour le SYVICOL, un élu ne doit pas être discriminé sur son lieu de travail en raison de son mandat politique.

Le congé politique ne devrait pas être considéré comme un droit acquis à la suite d'une élection, mais il devrait faire partie d'un statut particulier qui protège le travailleur dès la candidature à l'élection et perdue après la fin de son mandat.

Ainsi, il faudra non seulement prévoir une protection globale contre un licenciement ou déclassement durant l'exécution du mandat, mais aller plus loin en élargissant cette protection à une période ex ante et ex post du mandat.

a. Protection avant le mandat

L'engagement politique commence bien avant la nomination définitive. Il sera dès lors important d'assurer aux personnes ayant la volonté de s'engager dans la vie politique locale de pouvoir profiter d'une protection qui joue durant toute la période entre le dépôt de la candidature et la fin des élections, et ce quel qu'en soit le résultat.

En Belgique, le travailleur qui est candidat à un mandat local en avise son employeur par lettre recommandée dans les six mois qui précèdent une élection. À dater de la réception de la lettre et jusqu'à l'élection, l'employeur ne peut accomplir aucun acte tenant à mettre fin unilatéralement à la relation de travail, sauf pour des motifs étrangers au fait que le travailleur est candidat. Pour autant que le travailleur figure effectivement sur les listes de candidats, la protection se prolonge pendant les trois mois qui suivent l'élection, même si le travailleur n'est pas élu².

Une disposition similaire existe en Rhénanie-Palatinat : conformément au § 18 a Abs. 1 GemO (§ 12 a Abs. 1 LKO), personne ne peut être empêché de déposer sa candidature à une fonction ou activité honorifique ainsi que de l'accepter et de l'exercer. Le demandeur dispose d'un droit de ne pas être empêché par son employeur de s'engager dans la vie locale, dès qu'il a déposé officiellement sa candidature

Au Luxembourg, une telle protection n'est pas prévue par la loi, ce qui entraîne une absence de protection envers les personnes qui veulent se porter candidat. Or, c'est une période durant laquelle les candidats investissent énormément de temps, et par conséquent, risquent de s'absenter plus souvent de leur lieu de travail.

Les candidats qui participent aux élections communales disposent d'un délai de soixante jours avant le jour fixé pour le scrutin pour la remise d'une déclaration de candidature et ceci aussi bien dans le système de la majorité relative que dans celui de la représentation proportionnelle³.

En s'inspirant du système belge et en tenant compte des modalités de la remise de la déclaration de candidature au Luxembourg, l'élément déclencheur de la protection pourrait dès lors être l'envoi par lettre recommandée à l'employeur d'une copie du récépissé délivré par le président du bureau principal. Dès la réception de la lettre et jusqu'à la fin de l'élection, l'employeur n'aurait pas le droit de licencier le travailleur sauf pour des motifs étrangers au fait que le travailleur s'est porté candidat.

b. Protection durant le mandat

Si tous les salariés bénéficient d'une protection contre une résiliation abusive du contrat de travail par l'employeur, le droit du travail luxembourgeois prévoit encore des cas précis où les salariés sont protégés contre un licenciement⁴ : une protection en raison d'une absence justifiée du salarié (par exemple : congé de maladie, congé pour raisons familiales, congé parental, congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie, ...), une protection durant une procédure de reclassement, ou une protection en raison du statut vulnérable de la salariée (femme enceinte) ou d'un mandat collectif du salarié (par exemple le délégué du personnel ou le représentant salarié dans le conseil d'administration d'une SA, ...).

C'est notamment cette dernière catégorie - protection personnelle attachée au salarié en raison d'un mandat collectif du salarié - qui pourrait être comparée à la situation de l'élu communal. Comme les délégués du personnel titulaires et suppléants et les représentants assimilés, les élus locaux exercent un mandat pour lequel ils ont été élus. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un mandat au sein de l'entreprise, l'élu exerce toutefois un mandat public et ceci dans l'intérêt de la société.

Cette protection spéciale contre le licenciement concerne non seulement les licenciements liés à la personne du salarié, mais également les licenciements économiques. Lorsque l'employeur devra choisir les salariés affectés par les suppressions de poste, la jurisprudence actuelle admet que l'employeur peut apprécier librement quels salariés seront concernés et qu'il n'a pas à justifier sa décision. Néanmoins, à cette étape, l'employeur doit exclure d'office les salariés protégés (délégués du personnel, salariés en congé maladie ou parental, ...) sauf en cas de fermeture complète et définitive d'une activité économique d'une entreprise⁵. Dans ce cas précis, la liberté d'entreprendre prévaut sur la protection spéciale contre le licenciement.

En Rhénanie-Palatinat, en vertu de l'article 59.1 de l'Ordonnance sur la fonction publique, une personne qui est dans une relation de service ou d'emploi a droit au temps libre nécessaire pour exercer les fonctions honorifiques publiques qui lui sont attribuées. Lorsqu'il jouit de ce temps libre, son absence est justifiée au regard de la loi et il ne peut donc pas être licencié. Les lois constitutionnelles locales contiennent donc un certain nombre de dispositions protectrices, qui s'adressent aussi bien aux employeurs publics que privés.

En France, depuis la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique⁶, le principe de non-discrimination en matière de sanction, licenciement, rémunération, mesures d'intéressement, formation, reclassement, affectation, qualification, classification, promotion professionnelle, mutation ou renouvellement de contrat est étendu aux salariés titulaires d'un mandat électif local⁷.

Le SYVICOL demande qu'une protection spéciale similaire soit instaurée au profit des élus locaux en raison de leur statut, leur accordant une protection contre le licenciement, (à l'exception de la faute grave), reclassement ou toute autre mesure disciplinaire durant l'exercice de leur mandat.

c. Protection après la fin du mandat

La décision de s'engager dans la politique communale et d'exercer un mandat politique local entraîne une absence régulière, voire une indisponibilité temporaire, du salarié. Par analogie au raisonnement développé ci-dessus relatif à une protection avant le début de mandat, faudrait-il prévoir une prolongation de la protection contre le licenciement, reclassement ou toute autre mesure disciplinaire lors du retour au travail du travailleur et ceci pour une durée déterminée.

Lors du retour de l'ancien élu sur son lieu de travail, il est important de continuer à raisonner selon le principe de non-discrimination. Il devrait être interdit à l'employeur de tenir compte des absences de l'ancien élu pour toute question touchant à l'avancement et la rémunération afin d'empêcher que l'exercice du mandat politique ne soit pénalisant pour l'avancement dans la carrière. Le travailleur devrait avoir le droit à une rémunération équivalente à celle d'un autre salarié à poste équivalent qui n'a pas exercé un mandat local, en tenant compte de tout avancement possible durant cette période.

La Belgique prévoit une protection contre le licenciement qui reste en vigueur pendant les six mois immédiatement postérieurs au mandat, une durée qui semble être adéquate pour garantir également la réintégration professionnelle. Des dispositions similaires existent au Luxembourg pour les délégués du personnel (6 mois après l'expiration ou la cessation du mandat) et les représentants salariés dans le conseil d'administration d'une SA (également 6 mois après l'expiration du mandat).

La durée de 6 mois après l'expiration ou la cessation du mandat, telle qu'elle est établie en Belgique et au Luxembourg pour le salarié protégé constitue ainsi une bonne et utile référence pour l'établissement d'une protection postérieure au mandat.

II. Remboursement du revenu et couverture sociale

Si on exerce une activité rémunérée auprès d'un employeur luxembourgeois, le congé politique donne droit au salarié à percevoir le salaire normalement touché auprès de son employeur, celui-ci se voyant rembourser les heures de congé politique déclarées par le Fonds de dépenses communales. Le congé politique donne également droit à l'indemnisation des membres des professions indépendantes et des personnes sans profession, par l'intermédiaire du Fonds de dépenses communales, pour les heures de travail consacrées par les élus locaux à l'exercice de leur mandat politique.

Ainsi, l'article 81 de la loi communale précise que « *les membres des professions indépendantes* ainsi que *les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgées de moins de 65 ans, toucheront, dans les limites et sous conditions fixées par les articles 79 et 80, une indemnité* dont le montant est fixé forfaitairement et uniformément par règlement grand-ducal ».

Bien que les salaires et traitements payés à l'élu communal soient remboursés à l'employeur par le Fonds de dépenses communales, le remboursement se fait actuellement sur base d'une déclaration annuelle. L'employeur doit donc avancer les sommes liées au salaire de l'élu pendant plus d'une année avant de se voir rembourser les salaires, ce qui peut grever lourdement la trésorerie des petites et moyennes entreprises. Le SYVICOL plaide dès lors pour un remboursement plus fréquent de ces sommes, par exemple par semestre ou trimestre voir même mensuellement. Le cas échéant, on pourrait également imaginer de verser à l'employeur un dédommagement financier pour compenser la perte de main d'œuvre résultant des absences de l'élu pour exercer son congé politique au bénéfice de la collectivité, de manière aussi à encourager un employeur à engager un élu qui se retrouverait en transition professionnelle en cours de mandat.

En ce qui concerne l'indemnisation des bourgmestres et échevins, ils ont droit à une indemnité fixée en tenant compte du nombre des membres du conseil communal. Les montants maximums sont fixés par règlement grand-ducal. Ces indemnités couvrent tous les frais inhérents à la fonction, à l'exception des frais de route et de séjour, ainsi que des frais de téléphone, qui peuvent être remboursés aux intéressés. Les conseiller communaux reçoivent des jetons de présence pour leur participation aux réunions du conseil communal. Cependant, même si le Luxembourg a déjà mis en place un système effectif de remboursement des frais et de compensation du revenu et de paiement d'indemnités en faveur des élus, ce système connaît certaines limites et il est important de répondre aux besoins des personnes concernées et de continuer à adapter la législation en cette matière.

Comme exposé ci-dessus, le congé politique est considéré comme temps de travail effectif et les dispositions légales en matière de sécurité sociale restent applicables. Pour les élus ayant une tâche à temps partiel, le congé politique est réduit proportionnellement. Toutefois, le temps pendant lequel le travailleur ne travaille pas, mais consacre du temps effectif pour son mandat politique ne sera pas pris en compte pour les majorations proportionnelles, qui constituent la masse salariale et qui seront prises en compte pour le calcul de la pension¹⁰. Cette situation est pénalisante pour tous ceux qui ont une tâche à temps partiel et qui veulent s'engager dans la vie politique communale et a pour conséquence que le mandat politique communal est moins attractif pour ceux-ci. Le SYVICOL suggère de réfléchir à cette problématique et de rechercher à une solution équitable pour ces élus.

La situation est également délicate pour les indépendants, qui touchent actuellement deux fois le salaire social minimum. Ce montant peut être moindre que les revenus touchés par les personnes en question, et il serait dès lors opportun d'adapter le système actuel pour tenir compte de cette problématique. Le SYVICOL propose de maintenir une indemnité de base équivalente à deux fois le salaire social minimum qui pourra être augmentée en fonction des revenus réellement perçus par l'indépendant sur une période de référence (par exemple, une année, la dernière déclaration d'impôt faisant foi) tout en fixant un plafond correspondant à 5 fois le salaire social minimal.

III. Formation

Au Luxembourg, il n'existe actuellement aucun droit à un congé politique-formation à utiliser durant le mandat.

Pourtant, en France, les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation de 18 jours à utiliser pendant leur mandat ainsi que d'un fonds¹¹ qui permet de financer des formations relatives à l'exercice

² En Belgique ce mécanisme est prévu dans la loi du 19 juillet 1976, modifiée par la loi du 23 mars 2001. Selon la jurisprudence, même si le travailleur n'informe pas l'employeur, le travailleur bénéficie de la protection, pour autant que l'employeur soit au courant de l'élection de l'intéressé (Arrêt de la Cour de travail de Gand du 13 mai 2016, J.T.T. 2016, inforum n°302938

³ Loi du 8 mars 2018 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

⁴ La protection spéciale ne joue pas en cas de licenciement pour faute grave, seulement en cas de licenciement avec préavis fondé sur les aptitudes du salarié ou sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise

⁵ La jurisprudence n'admet le licenciement des salariés protégés qu'en cas de fermeture définitive de l'entreprise : CSJ, ordonnance 15 octobre 2009 LJUS n°99865724, Jurisnews 7/2009 p.179, Infos Juridiques n°4/10, p.5 : La Cour considère que, même en l'absence d'une disposition expresse, l'employeur qui a pris la décision légitime de cesser toute activité commerciale ne peut être obligé de continuer son entreprise dans le seul intérêt de cette dernière.

⁶ Article 86 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

⁷ Article L1132-1 du Code du travail : « ...en raison de ...son exercice d'un mandat électif »

⁸ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er août 2018, le système de pension complémentaire est désormais accessible aux travailleurs indépendants, à côté du régime légal général d'assurance de pension (financé par la sécurité sociale) et les régimes de prévoyance-vieillesse individuelles.

⁹ Indemnité forfaitaire égale à 2 fois le salaire social minimum pour travailleurs qualifiés

¹⁰ Exemple : pour le calcul des majorations proportionnelle et forfaitaires d'une personne qui travaille à mi-temps (20h/semaine), et qui a droit à un congé politique de 40h/semaine, réduit à 20h/semaine suite à la tâche mi-temps, seulement 20h seront prises en compte pour le calcul. Les autres 20h/semaine, consacrées à la vie politique locale, ne seront pas prise en compte pour le calcul de la pension par le simple fait qu'il exécute une tâche partielle.

¹¹ Ce fond est alimenté par les cotisations des élus indemnisés

du mandat, mais qui contribue également à sa réinsertion professionnelle à l'issue du mandat.

De même, en Allemagne, selon la nouvelle disposition de l'article 18 a (6) GemO (article 12 a (6) LKO), tous les salariés - y compris ceux qui ne font pas partie du secteur public - ont le droit de participer à des formations continues dans le cadre de leur mandat, qui est limité à cinq jours ouvrables par année civile.

Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de modifier la législation pour y ancrer un droit à la formation équivalent au droit français, qui inclurait un congé formation pour les élus locaux ne profitant pas d'un congé politique de 40 heures par semaine, et ce quel que soit le type de mandat. Ce droit à la formation devrait être utilisé pour participer à des formations proposées par le SYVICOL et l'Institut national d'administration publique, donnant droit à un congé formation de 3 jours ou 18 heures¹² par an. Le contingent d'heures de congé formation devrait être le même pour tout type de mandat (conseiller, échevin ou bourgmestre), comme l'élu aura par la suite le choix de faire usage ou non des heures de congé-formation selon ses besoins. Un certificat attestant de la participation à la formation donnerait droit au remboursement du congé formation.

¹² Un bloc de formation correspond à 3 heures et une journée de formation correspond à 6 heures.

¹³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006390066/2012-12-01

¹⁴ Uniquement les peines légalement encourues pour les délits et crimes peuvent être alourdies (les contraventions sont exclues).

Propositions concernant l'engagement de la responsabilité pénale des élus locaux

Prise de position du 12 juillet 2021

Dans sa proposition pour un statut de l'élu local du 31 mai 2021¹, le SYVICOL avait formulé des propositions concrètes pour mettre en place un véritable statut de l'élu. La reconnaissance d'un statut particulier au lieu d'un régime dérogatoire au droit du travail commun et des réflexions autour du remboursement du revenu, de la couverture sociale et du droit à la formation étaient au centre de cette proposition.

A côté de ce volet « social », le SYVICOL est d'avis que la responsabilité pénale constitue une composante essentielle d'un statut de l'élu et devrait être réformée dans le cadre de la refonte de la loi communale.

Les risques encourus par les élus dans le cadre de l'exercice de leur mandat sont aujourd'hui nombreux. Dans la mesure où le droit pénal luxembourgeois ne connaît pas la responsabilité pénale des personnes morales de droit public², seule une personne physique, voire une personne morale de droit privé, peut être l'auteur d'une infraction pénale. Ainsi, dans le cadre communal, un mandataire local, dans la plupart des cas le bourgmestre, en tant que personne

IV. Protection de l'élu (et de sa famille) contre les menaces, violences, intimidations et outrages

En France, le Code général des collectivités territoriales dispose que la « commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté »¹³. Cette protection est même étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages.

Dans les dernières années, on a pu constater que les élus en général sont souvent la cible d'insultes, notamment en ligne sur les réseaux sociaux où un sentiment d'impunité s'est développé, et plus rarement, peuvent être victimes d'attaques et d'agression à raison de leur mandat. C'est la raison pour laquelle il faudrait réfléchir à instaurer une protection appropriée qui permettra en même temps de punir correctement l'auteur de l'infraction. Ceci pourrait se faire en prévoyant la commission d'une telle infraction envers un élu communal en raison de son mandat comme une circonstance aggravante de l'infraction¹⁴.

physique, pourra le cas échéant être déclaré pénalement responsable des actes commis au nom et pour le compte de la commune.

S'ajoute à cela le constat d'une tendance à prévoir, depuis un certain nombre d'années, dans des lois spéciales³, des sanctions pénales pouvant frapper les élus communaux dans l'exercice de leurs fonctions. Cette pénalisation excessive de la vie publique porte préjudice à son attractivité et a comme conséquence que de moins en moins de personnes décident de s'engager politiquement au niveau communal. Même s'il n'y a pas de condamnation, les retombées personnelles et politiques d'une instruction sont perçues comme une menace.

La présente proposition tient compte d'un avis juridique que le SYVICOL a demandé afin de s'assurer que ses propositions soient réalisables et conformes au droit luxembourgeois.

Le SYVICOL tient également à remercier le Ministère de l'Intérieur pour sa disponibilité et les échanges au cours du processus d'élaboration de la présente proposition.

I. État des lieux de la législation pénale applicable aux élus locaux au Luxembourg

Tout d'abord, il convient de rappeler que les élus locaux sont soumis durant leur mandat au droit pénal commun, ce qui implique qu'ils peuvent voir leur responsabilité pénale engagée, avec la

particularité que certaines infractions spécifiques additionnelles leur sont applicables⁴. Comme mentionné plus haut, le droit pénal luxembourgeois ne connaît à l'heure actuelle pas la responsabilité pénale des personnes morales de droit public⁵.

La législation actuelle montre clairement qu'il existe une tendance croissante à prévoir dans les lois spéciales des sanctions pénales, qui s'appliquent également aux élus communaux. À titre d'exemple, dans une affaire récente⁶, la question de l'engagement de la responsabilité pénale d'un bourgmestre dans le cadre de la délivrance d'une autorisation de construire a montré à nouveau à quel point les élus sont exposés au risque de voir engager leur responsabilité pénale dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Concernant notamment l'aménagement communal, en effet, pour toute autorisation de construire accordée, qu'elle fasse l'objet par la suite d'un recours devant le Tribunal administratif ou non, toute personne qui s'estime lésée, y compris le bénéficiaire de l'autorisation si celle-ci a été annulée, peut poursuivre le bourgmestre sur base de cet article et ceci au cours de cinq ans à partir de la date de délivrance⁷. De plus, les juridictions répressives sont compétentes pour connaître des infractions aux règlements sur les bâtisses, indépendamment de toute affaire administrative.

A contrario, si le bourgmestre refuse une autorisation et que son refus est par la suite annulé par le juge administratif, il se retrouve dans la même situation compte-tenu de la formulation de l'article 107, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Quelle que soit donc sa décision, la moindre erreur l'expose à une sanction pénale. En fait, le bourgmestre s'expose même à une double sanction, pénale et disciplinaire, puisque selon l'article 107, paragraphe 3, de la même loi, la violation des procédures constitue une faute grave au sens de l'article 63 de la loi communale, la sanction pouvant aller d'une suspension à la démission des fonctions.

Il s'avère que la législation actuelle ne tient pas compte de l'évolution de la charge de travail des communes en matière de délivrance des autorisations et de la complexité des dossiers. Elle ne prend pas non plus en considération le fonctionnement des administrations communales et le rôle des services procédant à l'instruction des dossiers et à la préparation des autorisations. À chaque fois qu'un bourgmestre accorde, respectivement refuse, une autorisation de construire sur base du travail du service technique et sur base de l'avis de la commission des bâtisses, c'est lui qui commet éventuellement une infraction pénale.

Le bourgmestre délivre ces autorisations dans le cadre de ses fonctions. Avec la législation actuelle, le bourgmestre risque lors de chaque délivrance d'une autorisation de construire d'engager sa responsabilité pénale. C'est un système qui part de l'idée que le bourgmestre est d'office pénalement responsable.

C'est le cas également dans d'autres domaines d'activité des autorités communales dans lesquels des lois spéciales prévoient des sanctions pénales.

Dans la logique d'un statut de l'élu local protecteur, il faudrait introduire un système qui prévoit des cas et motifs précis dans lesquels on pourrait engager la responsabilité pénale personnelle de l'élu communal.

II. Propositions

Le problème qui se pose pour l'élu communal est la présomption de se trouver en infraction par suite du seul constat de la transgression matérielle de la disposition légale⁸. Le SYVICOL a mené des réflexions dans deux sens : opérer des modifications ponctuelles dans les lois spéciales (A.) ou établir un régime garantissant une protection générale des élus en matière de l'engagement de la responsabilité pénale (B.)

A. Modifications ponctuelles dans les lois spéciales

Les textes concernés pourraient être modifiés ponctuellement en précisant la qualité des auteurs des infractions. Actuellement, la plupart des infractions visent « toute personne », sans distinction.

En revanche, dans le livre VII du Code du développement territorial applicable en Wallonie, par exemple, les contrevenants sont désignés individuellement : le maître d'ouvrage, le propriétaire du bien, les personnes qui, en raison de leur profession ou de leur activité, achètent, procèdent à l'urbanisation, offrent en vente ou en location, vendent ou donnent en location des immeubles, construisent ou placent des installations fixes ou mobiles ou qui interviennent dans ces opérations.

Toutefois, une telle énumération semble difficile à envisager en pratique, dans la mesure où elle risquerait d'aboutir à une rupture de l'égalité entre les élus communaux et les personnes ne revêtant pas cette qualité.

Une autre modification ponctuelle envisageable serait d'instaurer une exigence de « dol spécial » dans le chef des élus communaux. Ce concept présuppose la volonté de commettre l'acte qui conduit au résultat, la volonté d'obtenir le résultat et finalement la volonté des deux premiers éléments en connaissance du caractère illégal de ce qui est accompli. Dans le cadre de cette réflexion, on peut se référer à l'article 22 de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement qui dispose que : « Est puni d'une peine [...], le maître d'ouvrage qui sciemment fournit des renseignements inexacts [...] ».

À nouveau, ceci exigerait de modifier toutes les dispositions en question et de veiller à chaque fois que des textes ultérieurs comportent eux aussi l'exigence d'un dol « spécial ».

Aux yeux du SYVICOL, une approche par modifications ponctuelles présente le risque de ne pas couvrir l'ensemble des lois spécifiques et l'inconvénient d'une approche différenciée. Or, l'élu devrait rester dans la même situation que n'importe quel justiciable, dans la mesure où une faute personnelle peut lui être reprochée.

B. Création d'un régime garantissant une protection générale

L'approche priorisée par le SYVICOL consiste dans la création d'un régime garantissant une protection générale des élus agissant dans le cadre de leurs fonctions. Plus concrètement, le SYVICOL propose d'introduire une responsabilité pénale de la commune qui couvrirait les actes des élus commis dans l'exercice de leurs fonctions « en bon père de famille » et n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle. Au contraire, si une faute personnelle peut être reprochée au bourgmestre, sa responsabilité pénale pourrait toujours être engagée. Ainsi, des dispositions comme celles prévues aux articles 240 et suivants du Code pénal resteraient applicables aux élus.

À titre d'inspiration, on peut se référer à la France⁹, où l'engagement de la responsabilité pénale des élus suppose le constat soit d'une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit d'une faute caractérisée qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité ne pouvant être ignorée. Il s'agit alors d'analyser si l'élu a accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait tout en tenant compte des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. L'existence d'une faute caractérisée s'évalue à travers le degré de connaissance du risque par l'élu. Le juge pénal va apprécier *in concreto* si l'élu communal a accompli les diligences normales, le degré de gravité de la faute et le lien avec le dommage.

Ainsi, on considère en France que les faits qui relèvent des pré-occupations d'ordre privé, ou qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice

¹ www.syvicol.lu

² La loi du 3 mars 2010 a introduit la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle, mais a expressément exclu à l'article 34 les communes et l'Etat de son champ d'application

³ Liste (non exhaustive) d'exemples : Articles 37 et 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; Article 47 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets (+ modification projetée par l'article 38 du projet de loi n°7659) ; Article 75 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (+ modification projetée par l'article 15 du projet de loi n°7477) ; Article 61 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; Article 19 de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ; Article 12 du projet de loi n°7346 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; Article 28 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, Article 18 de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage

⁴ Titre IV du Code pénal luxembourgeois, notamment les articles 240 et suivants

⁵ En Belgique, le législateur a modifié par la loi du 11 juillet 2018 le code pénal en rendant les communes et CPAS responsables pénalement. Voir l'article 5 du Code pénal

⁶ Appel de police, Audience publique du 16 décembre 2020, Jugement no. 2855/2020

⁷ La prescription d'un délit s'élève à 5 ans.

⁸ Arrêt n°10/2010 pénal, du 25 février 2010 de la Cour de Cassation de Luxembourg

⁹ Article L2123-34 du Code général des collectivités territoriales

de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité, présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions de maire¹⁰.

Sur le plan pénal, le législateur belge a modifié, par le biais de la loi du 11 juillet 2018, les articles 5 et 7 bis du code pénal en rendant les communes et CPAS responsables pénalement. De plus, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit que le bourgmestre ou l'échevin, qui fait l'objet d'une action en dommages et intérêts devant la juridiction civile ou répressive, peut appeler à la cause la commune¹¹. Celle-ci peut également intervenir volontairement. La mise en cause de la commune est limitée ici à l'aspect civil d'une procédure pénale.

À cela s'ajoute que le législateur belge a également créé un régime de responsabilité civile dans le chef de la commune du paiement des amendes auxquelles les élus sont condamnés à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de leurs fonctions, sauf en cas de récidive.

En outre, les communes belges sont tenues de contracter une assurance visant à couvrir la responsabilité civile, en ce compris l'assistante en justice, qui incombe personnellement au bourgmestre ou aux échevins dans l'exercice normal de leurs fonctions¹². Par ailleurs, les communes disposent d'un droit à une action récursoire¹³.

En Allemagne, c'est l'article 34 de la loi fondamentale qui constitue le fondement juridique du principe d'une action récursoire de la commune contre un membre du conseil communal¹⁴.

Le comité du SYVICOL plaide pour l'introduction d'un régime permettant de régler de manière générale la question d'une protection effective en matière de la responsabilité pénale. Ce qui importe dans le cadre de l'élaboration d'un tel régime est de créer un cadre légal strict. Il faudra absolument éviter de créer une sorte d'immunité, mais élaborer un régime qui met en balance d'un côté le principe de l'égalité devant la loi et de l'autre côté une protection effective contre les risques encourus par les élus dans le cadre de l'exercice de leur mandat, tant en matière de mise en cause de leur responsabilité civile que sur le plan pénal.

Aux yeux du SYVICOL, le régime établi en Belgique constitue une bonne source d'inspiration. Toutefois, il faudra opérer des changements afin de créer un régime qui s'intègre dans la législation et jurisprudence luxembourgeoise.

Au niveau du code pénal, il sera nécessaire d'introduire un régime dérogatoire pour les communes dans le cadre duquel la commune peut être déclarée responsable pour les actes des membres du collège des bourgmestre et échevins commis en son nom et dans son intérêt. Or, comme mentionné plus haut, il faudra assurer qu'on crée un cadre légal strict, prévoyant des cas de figure où cette responsabilité pénale ne jouera pas. Le régime devrait être centré sur la faute personnelle, notamment la faute personnelle détachable du service/des fonctions (ou faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service/fonction), qui est un concept juridique bien connu dans les pays de droit napoléonien. La présence ou non d'une telle faute serait alors l'élément clé pour engager soit la responsabilité du mandataire, soit celle de la commune.

L'instauration d'une disposition prévoyant l'engagement de la responsabilité civile, à côté de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, dans le chef de la commune du paiement des amendes auxquelles les élus sont condamnés à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de leurs fonctions constitue pour le SYVICOL une

conséquence logique dans le sens que c'est le corollaire au niveau civil de l'engagement de la responsabilité pénale de la commune. Toutefois, le SYVICOL estime que l'exclusion des récidives, tel qu'il est prévu dans la disposition belge, pourrait rendre ce mécanisme moins efficace, car il exclurait théoriquement aussi les cas où le mandataire sera confronté une deuxième fois à une même situation (à titre d'exemple, un bourgmestre qui signe durant son mandat une deuxième fois une autorisation de construire qui sera ensuite jugée illégale).

Ensuite, le SYVICOL est d'avis que l'action récursoire est un outil important dans le sens que cette voie de recours permettra à la commune de se retourner contre le mandataire pour demander le remboursement de ce qui a été payé par la commune dans tous les cas de figure où une faute personnelle pourra être reprochée au mandataire concerné. Le système belge limite cette action au dol, à la faute lourde et à la faute légère présentant un caractère habituel.

Il faudra analyser si l'action récursoire sera également limitée à la faute légère présentant un caractère habituel. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure un élu communal pourra commettre une faute légère habituelle qui, en droit du travail, consiste en une faute légère que le travailleur reproduit à plusieurs reprises malgré les avertissements de l'employeur. Il ne doit pas nécessairement s'agir de fautes identiques, mais il ne faut pas non plus qu'elles soient trop différentes (C. trav. Bruxelles 18 février 2008, JTT 2008, 421). De même, faut-il analyser si la faute lourde et le dol sont les notions appropriées. En effet, conformément à la jurisprudence courante du dol général¹⁵, la commune pourrait tenter d'office une action récursoire. Ainsi, au lieu de créer une protection efficace, on crée alors uniquement un recours juridique de plus contre l'élu. Pour éviter cela, il faudra veiller à établir des cas d'ouverture précisément définis pour cette action.

Le SYVICOL donne à considérer que le choix d'intenter ou non une action récursoire, qui est a priori de nature juridique, risque de prendre une dimension politique. La question qui se pose est de savoir qui va apprécier si une action récursoire doit être intentée à l'encontre d'un ou plusieurs membre(s) du collège des bourgmestre et échevins. Selon l'article 83 de la loi communale, « le collège des bourgmestre et échevins répond en justice à toute action intentée à la commune. Il intente les actions en référé, les actions en possessoire et toutes les actions sur lesquelles le juge de paix statue en dernier ressort. Toutes les autres actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège des bourgmestre et échevins qu'après autorisation du conseil communal ». Le collège est donc le seul organe de la commune à pouvoir intenter une action, quitte à avoir besoin d'une autorisation du conseil communal.

Il va de soi que cette répartition des compétences peut mener à une situation délicate lorsque l'action récursoire éventuelle se dirigerait contre un ou plusieurs membres du collège des bourgmestre et échevins. Il faudrait dès lors donner au conseil communal le pouvoir d'intenter cette action. On pourrait réfléchir à prévoir une majorité qualifiée, par exemple une majorité des deux tiers, au lieu d'une majorité simple lors du vote au conseil communal lorsqu'il s'agit de décider d'intenter ou non une action récursoire contre le mandataire.

Par ailleurs, le SYVICOL est d'avis qu'il faudrait encadrer le délai de prescription de l'action récursoire, par exemple en le réduisant proportionnellement à la prescription de l'infraction ayant donné lieu au paiement des sommes dont le remboursement est réclamé.

¹⁰ CAA de Versailles, Formation plénière, 25 juillet 2019, N°18VE00527-18VE00528

¹¹ Article L1241-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

¹² Article L1241-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

¹³ Article L1241-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

¹⁴ Article 34 de la loi fondamentale allemande: „Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden“

¹⁵ Selon la jurisprudence courante, l'élément moral consiste en la transgression matérielle de la disposition légale commise librement et consciemment. La conscience de l'illégalité des faits requis est incluse dans le dol général sur base de la règle « nul n'est censé ignorer la loi »

IV. ACTIVITÉS INTERNATIONALES



© Conseil d'Europe qui se trouve annexée au mail

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

40^e session

La première session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) en 2021, qui s'est déroulée en deux séances, du 23 au 24 mars 2021 et du 15 au 17 juin 2021, était la session constituante du Congrès pour la nouvelle mandature 2021-2026.

Au niveau du Congrès, les membres ont ainsi élu un nouveau président et les président(e)s et vice-président(e)s de la chambre des pouvoirs locaux et de la chambre des pouvoirs régionaux ainsi que des commissions du Congrès. Ils ont également approuvé les priorités du Congrès pour la mandature 2021-2026 et le budget pour le prochain exercice biennal. Les votes, débats et délibérations se sont déroulés entièrement sous forme digitale.

Du côté de la délégation luxembourgeoise auprès du Congrès, cette année a vu l'instauration d'un nouveau président de délégation, à savoir Emile Eicher, la nomination de Martine Dieschburg-Nickels en tant que vice-présidente de la délégation, ainsi que le renouvellement des mandats de Christine Schweich et de Josée Lorsché et la désignation de deux nouveaux membres, Dan Biancalana (titulaire) et Tom Jungblut (suppléant).

En plus, le SYVICOL a eu le grand plaisir de pouvoir annoncer la nomination de Martine Dieschburg-Nickels (photo) en tant que vice-présidente de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès. Elle devient ainsi automatiquement vice-présidente du CPLRE.



© Commune de Strassén

La deuxième partie de la 40^e session en juin a été dominée par des débats et rapports sur l'impact de la crise sanitaire sur les villes et régions d'Europe. Un rapport sur « Garantir le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les situations de crise majeure » a été examiné par les membres, qui ont également eu un échange de vues sur « La ville post-Covid – les impacts de la pandémie sur les processus socio-politiques et démocratiques dans les villes d'Europe » et sur « Le rôle

des régions dans la garantie d'une réponse au COVID-19 centrée sur le citoyen et la relance post-crise ».

Finalement, trois rapports de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale ont été adoptés : Arménie, Bulgarie et Azerbaïdjan.

41^e session

La 41^e session du Congrès s'est déroulée en présentiel à Strasbourg du 25 au 28 octobre 2021.

Toujours dans le contexte de la crise sanitaire, le Congrès a tenu un débat sur les leviers de la « Relance post-Covid ». En plus, deux débats ont examiné les enjeux des questions migratoires : « Régions et diaspora » et « Migration : les défis persistants pour les villes et régions ».

D'autres débats en plénière se sont penchés sur les questions autour « Des conditions de travail des élus en période de discours de haine et de fake news sur internet », « Les plateformes collaboratives de location de logements : défis et opportunités pour les municipalités », « La coopération interrégionale et transfrontalière pour une meilleure intégration territoriale en Europe » et « La formation continue pour l'emploi pérenne des jeunes générations : un défi pour les régions ».

Dans le cadre du monitoring du respect de la Charte européenne de l'autonomie locale par les Etats membres du Conseil de l'Europe, le Congrès a adopté les rapports de suivi et les recommandations pour l'Albanie, la Chypre, les Pays-Bas, la Macédoine du Nord et l'Espagne.

Finalement, dans le cadre de l'initiative « Rajunir la politique », les délégués jeunes ont présenté leurs projets de terrain. Les projets réalisés en 2020 portaient sur la participation des jeunes en période de pandémie avec un accent particulier sur les échanges interculturels, la santé mentale, les liens communautaires et le ciblage des fake news. L'objectif des projets de 2021 était de promouvoir la communication entre les jeunes travailleurs et les représentants des autorités locales.

Monitoring de la démocratie locale au Luxembourg

Du 6 au 7 octobre 2021, la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg a été évaluée par une délégation du Congrès, composée des rapportrices Marjorie Crovetto (Monaco) et Christine Chevalley (Suisse). Les réunions avec les autorités locales et nationales du Luxembourg se sont déroulées entièrement à distance.

Les pays qui ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale se sont engagés à mettre un ensemble minimal de droits qui constituent la base essentielle de l'autonomie locale en Europe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe veille à ce que ces principes soient respectés dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe par des monitorings

réguliers. Le Luxembourg a été un des premiers pays à ratifier la Charte en 1987. Le dernier rapport de suivi a été adopté par le Congrès en 2015, l'avant-dernier en 2005.

Pendant les deux jours de visioconférences, les rapportrices se sont renseignées sur les derniers développements dans le domaine de la gouvernance locale au Luxembourg auprès des membres de la délégation luxembourgeoise au Congrès et des représentants du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), mais également en consultant les bourgmestres de la ville de Luxembourg et des communes de Wiltz et de Consdorf.

Les discussions se sont focalisées sur les principaux développements intervenus en matière d'autonomie locale depuis le monitoring de 2015, et plus particulièrement sur l'allègement de la tutelle administrative sur les communes en matière de personnel et la tutelle sur les personnes, notamment celle concernant les bourgmestres, les échevins et les membres des conseils communaux.

Suite à la réforme des finances communales en 2017, les rapportrices se sont intéressées en particulier à l'impact que cette dernière a eu sur les ressources financières propres des communes et à la question de savoir si ces ressources sont en adéquation avec les compétences que ces dernières doivent exercer.

Tout aussi importantes étaient les questions concernant l'impact de la crise sanitaire due à la pandémie de COVID-19 sur l'autonomie locale au Luxembourg et les mesures prises au niveau national pour aider les communes à surmonter les conséquences de cette crise sanitaire.

Outre des entretiens avec les autorités communales, la délégation du Congrès a également eu un échange de vues en la matière avec Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur, Fernand Etgen, Président de la Chambre des Députés, Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes de la Chambre des Députés, Roger Linden, Président de la Cour Constitutionnelle, et Claudia Monti, Médiateur du Grand-Duché du Luxembourg.

Lors de ces consultations, il était prévu que les débats sur le rapport de monitoring et le vote du projet de recommandations du Congrès aux autorités luxembourgeoises aient lieu lors de la 42^e session, du 22 au 24 mars 2022.

Publication du 2^e volume du manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux

Le 2^e volume du manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux du Congrès a été publié en 2021. Ce volume se concentre sur l'application des droits sociaux au niveau communal et régional dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les communes luxembourgeoises sont représentées dans cet ouvrage avec 2 bonnes pratiques concernant l'intégration des étrangers, notamment à travers le Plan communal d'intégration (PCI) et le Groupe d'échange et de soutien en matière d'intégration au niveau local (GRESIL).

CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

Réunion du Comité directeur du 28 janvier 2021 et célébration du 70^e anniversaire du CCRE

Le 28 janvier 2021, Emile Eicher et Louis Oberhag ont représenté le SYVICOL lors de la réunion, par visioconférence, du Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), qui a été marquée par l'adoption de la stratégie pluriannuelle de l'organisation pour les années 2021 à 2023, du programme de travail 2021-2022 et d'une stratégie internationale.

La stratégie pluriannuelle poursuit l'objectif de « renforcer l'Europe locale et régionale depuis 1951, tout en promouvant un futur plus inclusif et durable pour tous les citoyens et les générations à venir ». Le CCRE continuera ainsi à œuvrer pour la reconnaissance et l'autonomisation des gouvernements locaux et régionaux, notamment pour contribuer à des défis communs tels que la relance post-COVID et la lutte contre le changement climatique. La stratégie est organisée autour de quatre « P » : people (les personnes, pour des sociétés inclusives), partnership (le partenariat, pour des collectivités fortes), places (les lieux, pour des sociétés connectées) et planet (la planète, sociétés neutres en carbone).

Le programme de travail 2021-2022 décrit des actions plus spécifiques à entreprendre dans ce cadre. La stratégie internationale, quant à elle, a pour objectif de consolider le travail considérable du CCRE sur les affaires mondiales, sachant que les agendas mondiaux comme les Objectifs de développement durable et l'Accord de Paris ont un impact important sur les communes et les régions et que, inversement, ils ne peuvent être réalisés qu'avec l'adhésion et l'autonomisation des territoires.

Le même jour, le CCRE a d'ailleurs célébré officiellement son 70^e anniversaire avec la participation – en ligne – de 500 élus locaux et régionaux de toute l'Europe. « Depuis les premiers pas avec la promotion des jumelages et de la démocratie locale jusqu'aux activités ultérieures sur le développement territorial et la représentation régionale au niveau européen, le CCRE et nos associations membres ont toujours été des pionniers en Europe », a déclaré Stefano Bonaccini, Président du CCRE. « Dans notre contexte actuel, marqué par la pandémie, le changement climatique et d'autres défis importants, les communes et les régions jouent à nouveau un rôle essentiel: » a-t-il ajouté.

Le secrétaire général Frédéric Vallier a souligné : « Le CCRE s'est agrandi en accueillant 60 associations

issues de 41 pays, ce qui en fait de loin l'organisation de collectivités la plus représentative d'Europe. Nous avons aussi élargi nos domaines d'activités pour inclure des questions telles que les droits, l'égalité des sexes, le développement territorial, les services publics, la coopération internationale ou encore le changement climatique, grâce à notre personnel et nos membres, tous très professionnels et dévoués. C'est pourquoi nous pouvons envisager l'avenir avec confiance : l'Europe locale et régionale est prête pour les grands changements de ce siècle. »

Vers la fin de la réunion du Comité directeur, Emile Eicher a souligné que le Luxembourg est un des membres fondateurs du CCRE. La section nationale luxembourgeoise créée lors de la constitution de l'organisation internationale en 1951 est l'ancêtre du SYVICOL actuel, qui s'est développé au fil du temps pour prendre la forme d'un syndicat de communes en 1986. L'année 2021 marque donc à la fois le 35^e anniversaire du SYVICOL et le 70^e anniversaire du premier pas vers l'association des communes au Grand-Duché.

La séance a été clôturée par un hommage à Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République française et du CCRE, décédé le 2 décembre 2020.

Réunion du Comité directeur du CCRE du 18 juin 2021

Le Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe s'est réuni par visioconférence le vendredi 18 juin 2021 pour faire le point sur ses activités et orienter son travail politique. Les représentants de l'Europe locale ont traité de nombreuses thématiques avec un ordre du jour particulièrement chargé. Le Luxembourg a été représenté par M. Louis Oberhag, vice-président du SYVICOL.

La plus haute instance du CCRE a discuté de son action sur la migration et l'intégration et a adopté des positions politiques concernant le développement rural et le 8^e plan d'action environnemental de la Commission européenne.

Les élus ont également procédé à un échange de vues au sujet des dernières tendances concernant les droits humains, l'égalité des sexes et la démocratie locale en Europe. Cette discussion s'est conclue par l'adoption d'une déclaration de soutien aux communes signataires de la Charte pour l'Égalité, quelle que soit leur situation nationale.

Se tournant vers le futur, les élus ont discuté de la participation du CCRE à la Conférence sur l'avenir de l'Europe - un grand événement de débats sur la réforme de l'Union européenne - en collaboration avec le Mouvement européen international (EMI). Cela impliquerait notamment l'organisation de dialogues citoyens locaux, plusieurs membres du CCRE ayant manifesté leur intérêt à organiser de tels événements.

COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CDR)

En 2021, le Comité européen des Régions (CdR) a adopté neuf résolutions et soixante avis au cours de six sessions plénières, majoritairement en ligne compte tenu du contexte sanitaire. Sur les soixante avis adoptés, treize d'entre eux l'ont été sur base d'une saisine obligatoire du CdR par la commission européenne sur base de l'article 307 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le reste des avis constituent des avis d'initiative du CdR, basé ou non sur des documents stratégiques de la commission, et sur lesquels le CdR s'est autosaisi.

La composition de la délégation luxembourgeoise est restée inchangée par rapport à l'année précédente. L'organisation interne de la délégation a toutefois été légèrement modifiée alors que Simone Beissel a cédé son siège de remplaçant *ad personam* au Bureau exécutif du CdR à Romy Karier. A côté des sessions plénières auxquelles ont participé les membres de la délégation luxembourgeoise, ces derniers ont également été actifs tout au long de l'année en participant notamment à diverses conférences.

Février : 142^e session plénière

La 142^e session plénière du CdR s'est tenue du 3 au 5 février 2021 par visioconférence. Sept avis d'initiative et un avis rendu sur saisine de la Commission européenne, une résolution et cinq débats figuraient au programme de cette session, dont notamment l'avis « Soutenir l'emploi des jeunes – Un pont vers l'emploi pour la prochaine génération – Renforcer la garantie pour la jeunesse » rédigé par Romy Karier, conseillère communale de la commune de Clervaux et membre de la délégation luxembourgeoise.

Cet avis s'inscrivait dans le contexte du programme de 'Garantie pour la jeunesse' adopté par l'Union européenne pour lutter contre le chômage des jeunes, et ce dans le cadre de la nouvelle période de programmation 2021-2027. A travers la Garantie, qui existe depuis 2013, tous les États membres se sont engagés à faire en sorte que tous les jeunes de moins de 30 ans reçoivent une offre d'emploi, de formation continue, d'apprentissage ou de stage de bonne qualité dans les quatre mois suivant le début du chômage ou la fin des études.

La rapportrice, Romy Karier, a souligné dans sa présentation, que « *les villes et les régions peuvent apporter une contribution majeure à la lutte contre le chômage des jeunes. Nous devons donc intensifier nos efforts à tous les niveaux et travailler main dans la main. Dans cette perspective, nous proposons des mesures concrètes et fortes pour renforcer efficacement la Garantie pour la jeunesse. Sans un réel engagement envers nos jeunes, financièrement ou en améliorant nos stratégies, les conséquences risquent d'être dramatiques et de*

s'étendre bien au-delà de la crise actuelle ». C'est pour quoi dans cet avis, le CdR a demandé d'augmenter substantiellement les ressources y allouées, par exemple en complétant la Garantie par la prolongation et l'extension de SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), le mécanisme temporaire de 100 milliards d'euros créé pour aider les États membres à protéger les travailleurs touchés par la COVID-19. En outre, le CdR a demandé l'inclusion de mesures pour l'emploi des jeunes dans les plans nationaux pour la relance et la résilience, et a mis en garde contre les politiques qui cherchent à promouvoir l'emploi des jeunes en portant atteinte aux droits des personnes à une rémunération équitable et à la protection sociale dans le cadre de la reprise. Finalement, l'avis du CdR souligne encore l'importance de promouvoir la mobilité des jeunes entre les États membres, d'encourager l'entrepreneuriat et de réduire la charge administrative pesant sur les jeunes demandeurs d'emploi en privilégiant les démarches en ligne.

Parmi les autres avis débattus lors cette plénière, on peut mentionner l'avis sur les services publics transfrontaliers en Europe, sur le redémarrage des secteurs de la culture et de la création ou encore sur l'agroécologie. Naturellement, la pandémie de Covid-19, et plus précisément le déploiement de la campagne de vaccination, a encore une fois été un des sujets de cette plénière. Les membres du CdR ont ainsi échangé avec le docteur Hans Kluge, directeur régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé. Une résolution adoptée à la suite de ce débat par les membres du Comité a mis l'accent sur l'égalité d'accès aux vaccins pour tous les citoyens de l'Union dans le déploiement coordonné par l'Union européenne et a réclamé un tableau de bord européen pour contrôler la disponibilité, la réception et la distribution des vaccins au niveau régional.

Quatre autres débats ont également eu lieu sur l'initiative citoyenne européenne, sur la relance des secteurs de la culture et de la création et sur le nouvel espace européen de la recherche, sur les nouveaux programmes de la politique de cohésion et sur les priorités de la présidence portugaise de l'Union européenne.

A la suite de cette session plénière, Romy Karier était l'invitée de la radio indépendante européenne *eu!radio* pour parler de son avis. Elle s'est montrée satisfaite de l'extension de la tranche d'âge des bénéficiaires aux jeunes âgés de 25 à 29 ans, qui tient compte d'une proposition antérieure du Comité. En revanche, elle a déploré l'insuffisance des fonds alloués à ce programme, qui restera autour de 6 milliards d'euros pour sept ans. « Nous considérons qu'il est nécessaire d'augmenter le soutien financier aux États membres et régions accusant un retard de développement, qui, en plus d'afficher des taux de chômage des jeunes élevés, subissent actuellement de fortes contraintes budgétaires » a-t-elle déclaré.

Mars : 143^e session plénière

Du 17 au 19 mars 2021 a eu lieu à distance la 143^e session plénière du CdR à laquelle ont participé les membres de la délégation luxembourgeoise. L'agenda de la session comportait au total huit avis, cinq avis d'initiative et trois avis sur saisine de la Commission européenne, ainsi que pas moins de six débats.

Parmi les huit avis adoptés par les membres du CdR, on peut signaler notamment les avis sur le nouveau pacte sur la migration et l'asile, sur la mise en place d'un espace européen de l'éducation ou encore sur des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. Ce dernier avis a été rendu sur saisine du CdR par la Commission européenne de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. Dans leur avis, adopté à la suite d'un débat avec un représentant de la présidence portugaise du Conseil, les membres du CdR ont accueilli favorablement la proposition de directive de la Commission, qui vise à fournir un cadre pour fixer des salaires minimaux adéquats et qui est basée sur les principes du socle européen des droits sociaux. Le CdR a proposé à la Commission européenne une série d'amendements en vue d'accélérer le processus de convergence vers des salaires minimaux plus équitables et l'accompagner de mesures de transparence salariale.

Trois débats ont été consacrés à la pandémie de Covid-19 ainsi qu'à la relance économique, un autre à l'intégration des migrants et à la lutte contre la radicalisation et un dernier au pacte vert, la stratégie de croissance de l'Union pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050, et plus précisément sur le financement et la mise en œuvre d'une vague de rénovations pour améliorer la performance énergétique du parc immobilier européen. Lors du débat avec Kadri Simson, commissaire européenne à l'énergie, Roby Biver a pris la parole pour exprimer son souhait que les États membres adhèrent davantage aux principes du pacte vert. « Le vert doit être au cœur de ce que nous faisons, et les États centraux doivent comprendre le rôle des collectivités locales dans le verdissement des villes. La pandémie nous a montré qu'il est possible de réduire les émissions de 72%, donc cela pose la question de nos standards de vie et de savoir comment nous organisons notre société pour le futur. Trois milliards d'arbres doivent être plantés, il est grand temps de lancer ce programme » a-t-il plaidé. Il a ajouté que l'initiative du CdR, 'pacte vert – investir l'échelon local', est très bonne et qu'il faut la renforcer, mais qu'à côté de la lutte contre le changement climatique, il faut également thématiser la perte dramatique de la biodiversité qui va beaucoup plus affecter notre qualité de vie dans le futur. Roby Biver est d'ailleurs l'un des treize membres du groupe de travail spécial du CdR 'pacte vert – investir l'échelon local' qui vise à placer les

villes et les régions au cœur de la transition de l'UE vers la neutralité climatique, et il participe régulièrement à des sessions de travail et des conférences en Europe.

A la suite de ce débat, les membres du CdR ont adopté à l'unanimité l'avis sur 'une vague de rénovations pour l'Europe : verdir nos bâtiments, créer des emplois, améliorer la qualité de vie'. Cette initiative a pour objectif d'éliminer les obstacles rencontrés pour rénover les bâtiments qui affectent directement les pouvoirs locaux et régionaux et diminuent leur capacité à investir davantage dans des projets d'efficacité énergétique. C'est la raison pour laquelle le CdR et la Commission européenne ont également débuté une coopération pour stimuler la rénovation et la décarbonation du bâti, alors que 75% des bâtiments sont inefficaces sur le plan énergétique et sont responsables de 36% de ses émissions de gaz à effet de serre. Dans son avis, le CdR réclame une révision des régimes d'aides d'État, des règles budgétaires plus souples afin d'optimiser les investissements et les rénovations, ainsi que la mise en œuvre d'objectifs infranationaux pour la rénovation des bâtiments et l'intégration des sources d'énergie renouvelables.

En date du 23 mars, Romy Karier a participé à une discussion en ligne organisée conjointement par le CdR et l'Alliance européenne pour l'apprentissage (EAfA) de la Commission européenne, dernier événement d'une série de trois et prélude à la conférence sur le rôle des régions et des villes dans l'offre d'apprentissages de qualité, qui a eu lieu au mois de juin 2022. Les participants à la table ronde ont discuté d'initiatives locales et régionales concrètes en matière de formation, de perfectionnement et de requalification des agents de santé, en tenant compte des besoins futurs en compétences du secteur. Dans son intervention, Romy Karier a appelé à une plus grande harmonisation des qualifications en matière de soins de santé dans les États membres de l'UE. Pour intégrer les perspectives d'apprentissage tout au long de la vie, elle est d'avis que les programmes de formation en soins infirmiers devraient fournir des passerelles permettant aux infirmières de passer d'un diplôme inférieur à des qualifications supérieures, telles qu'un baccalauréat. Elle a cité comme exemple d'initiatives de reconversion, les programmes de deuxième chance permettant aux professionnels en milieu de carrière de devenir aides-soignants qui ont été lancés au Luxembourg, nécessitant un engagement de temps de deux jours par semaine pendant trois ans.

Avril

La Commission européenne et le CdR ont lancé le 21 avril 2021 la Chambre des ambassadeurs nationaux de la Convention des maires, composée de 27 membres du CdR, soit un par État membre. Le Luxembourg y est représenté par le président de la délégation nationale Roby Biver, également coordinateur politique de la commission ENVE. Les membres de cette Chambre



agissent comme ambassadeurs nationaux de la Convention des maires pour le climat et l'énergie – Europe pour promouvoir et soutenir le déploiement de la Convention dans leur pays d'origine, en établissant des liens avec les gouvernements nationaux et les membres du Parlement européen et en incitant leurs pairs à rejoindre le mouvement et ce quelle que soit la taille de leur ville ou le stade de mise en œuvre de leur politique énergétique et climatique. Rappelons que la Convention des maires pour le climat et l'énergie a été fondée par la Commission européenne avec l'ambition de rassembler et de soutenir les maires dans l'atteinte, voire le dépassement des objectifs énergétiques et climatiques de l'UE pour 2020.

Depuis 2008, 13 communes ou syndicats de communes luxembourgeois ont adhéré à la Convention. Les communes adhérentes bénéficient, par l'intermédiaire du Bureau de la Convention des Maires à Bruxelles, d'un soutien technique et des conseils sur les instruments financiers pour mettre en place des plans d'action pour l'énergie durable et le climat (SECAP) ainsi que d'une mise en réseau. Pour rejoindre la Convention, il suffit de se rendre sur www.eumayors.eu.

Mai : 144^e session plénière

La troisième plénière de l'année 2021 a eu lieu par visioconférence du 5 au 7 mai 2021. Treize projets d'avis et deux résolutions ont été débattus ainsi que cinq débats ont été menés au cours de ces deux jours de session.

Parmi les avis adoptés figurait celui sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux d'un point de vue

local et régional, portant sur le plan d'action pour la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux porté par le commissaire européen aux Affaires sociales Nicolas Schmit et adopté par la Commission européenne en mars. L'avis rendu sur saisine de la présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne, qui a fait de la mise en œuvre de ce socle une de ses priorités, accueille très favorablement le plan d'action et soutient les trois grands objectifs à atteindre d'ici la fin de la décennie que le plan d'action expose en matière d'emploi, de compétences et de protection sociale, à savoir que le taux d'emploi de la population européenne âgée de 20 à 64 ans atteigne un seuil 78 %, qu'un minimum de 60 % de l'ensemble des adultes doivent suivre une formation chaque année et que le nombre des personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale soit réduit d'au moins 15 millions.

Un des débats a porté sur le thème de l'Union pour l'égalité avec la commissaire européenne à l'Égalité Helena Dalli. Les membres du CdR ont salué l'inclusion d'une perspective d'égalité dans toutes les politiques, législations et programmes de financement de l'Union. Ils ont souligné que les communautés locales sont en première ligne pour promouvoir l'égalité des chances et protéger les groupes vulnérables et les minorités, et ont condamné toute persécution des minorités. Les membres du CdR ont ensuite examiné deux avis liés au paquet « Union pour l'égalité », l'un sur le plan d'action contre le racisme et l'autre sur la stratégie en faveur des droits des personnes handicapées.

En date du 27 mai, Tom Jungen, membre de la délégation luxembourgeoise, a participé à une conférence

portant sur les inégalités sociales et régionales qui ont été exacerbées par la crise du coronavirus notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation, au travail, aux soins médicaux ou encore au logement. Celles-ci vont de pair avec les inégalités territoriales et forment un cercle vicieux selon les conférenciers qui ont discuté des moyens pour en sortir. Tom Jungen a estimé dans ce contexte que les mesures de sortie de crise ne doivent pas seulement être prises au profit de l'économie, mais aussi et avant tout au profit des citoyens européens. Il a ainsi souhaité une UE « plus ambitieuse, plus d'investissements dans les services publics et un cadre européen garantissant des conditions de logement décentes et durables à tous les citoyens ».

Juin - Juillet : 145^e session plénière

Pour la première fois en 2021, les membres du CdR ont pu participer en présentiel à Bruxelles à la 145^e session plénière du 30 juin au 1^{er} juillet. Au cours de ces deux jours intenses de réunion, sous format hybride, ils ont examiné pas moins de treize avis et deux résolutions et participé à quatre débats sur l'amélioration de la réglementation, la prospective et le programme de travail de la Commission européenne pour 2022, sur la promotion des valeurs européennes par la culture et l'éducation ou encore sur le plan d'action pour la démocratie européenne. Ce plan, présenté par la commissaire européenne en charge des valeurs et de la transparence Vera Jourova, vise à donner aux citoyens les moyens d'agir et à construire des démocraties plus résilientes en protégeant l'intégrité des processus électoraux, en impliquant et en responsabilisant le public, et en renforçant la lutte contre la désinformation. Le CdR a adopté des recommandations visant ce plan d'action, parmi lesquelles la mise en place d'un programme d'éducation civique et d'éducation aux médias couvrant l'ensemble de l'UE, qui serait soumis à consultation publique puis adapté pour répondre aux besoins régionaux et locaux. Les membres du CdR ont également validé les recommandations sur la stratégie de l'UE visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne, à la suite d'un débat sur le mode de vie européen et la promotion des valeurs européennes avec Margaritis Schinas, commissaire à la protection du mode de vie européen.

Les membres du CdR ont notamment adopté leurs recommandations sur le train de mesures sur les services numériques sur saisine par la Commission européenne, de deux propositions de règlement l'un concernant les services numériques proprement dits et l'autre les marchés numériques. Cette proposition législative en deux volets prévoit notamment de réglementer plus strictement des plateformes qui dominent l'internet pour rétablir plus d'équilibre dans l'accès des petites et moyennes entreprises aux consommateurs. Les membres du CdR ont adopté un avis favorable à ce train

de mesures, tout en soulignant la forte dimension régionale de la réglementation de ces plateformes. Une résolution sur la coopération transfrontalière et des avis sur la transition verte et numérique, sur la mobilité durable et intelligente et les aéroports régionaux ont également été adoptés.

Septembre

En date du 24 septembre 2021, une réunion externe des membres du Bureau exécutif du CdR s'est tenue à Lipica en Slovénie, réunion à laquelle a participé Romy Karier. Les membres du Bureau ont discuté de la reprise et de la résilience au niveau régional en présence de représentants du gouvernement slovène, la Slovénie ayant assumé la Présidence du Conseil de l'Union Européenne au cours du second semestre 2021, ainsi que de Paolo Gentiloni, commissaire européen chargé de l'économie. Sur cette même thématique, deux tables rondes ont eu lieu, la première ayant pour sujet « De la planification à la mise en œuvre — le rôle central des villes et des régions dans la relance européenne » et la seconde « Créer des synergies entre la politique de cohésion et la facilité pour la reprise et la résilience en renforçant le partenariat avec les collectivités locales et régionales ». Les membres du CdR se sont félicités de la réponse efficace de l'UE aux défis posés par la pandémie, alors que l'Europe a fait face à la plus grande crise sanitaire depuis un siècle.

Si les membres ont salué le plan de relance de l'UE comme une opportunité historique de reconstruction et un ciment de la cohésion de l'UE, ils ont en revanche regretté le manque de consultation des autorités régionales et locales, que ce soit de la part de la commission européenne en ce qui concerne la conception du plan de relance de l'UE que de la part des autorités nationales en ce qui concerne leurs plans de relance nationaux. Ce processus a souffert d'un manque de transparence dans de nombreux Etats membres, parmi lesquels le Luxembourg où le plan de relance a été soumis à la commission européenne sans aucune implication des autorités locales. Les membres du CdR ont par conséquent plaidé pour une application du principe de subsidiarité au niveau de la mise en œuvre de ces plans, pour que le rôle des autorités locales et régionales soit enfin pris en compte au niveau de la gouvernance.

Romy Karier a également participé en tant que panéliste à la Conférence européenne de la jeunesse qui a eu lieu fin septembre 2021, événement organisé dans le cadre du dialogue de l'UE en faveur de la jeunesse et portant sur l'égalité d'accès à la prise de décision pour tous les jeunes. Il s'agissait du second dialogue après celui organisé par la présidence portugaise en mars 2021, au cours duquel les jeunes ont partagé leurs idées et leurs opinions sur la manière de promouvoir la démocratie parmi les jeunes au niveau local, régional, national et européen et présenté un certain nombre de proposi-

tions concrètes en ce sens. Dans ses propos introductifs, Romy Karier a souligné le rôle essentiel des organisations de jeunesse pour encourager la participation des jeunes à la vie civique et politique. Elle a partagé avec les jeunes participants son point de vue et son expérience personnelle sur la question de savoir comment les décideurs politiques peuvent contribuer à renforcer les organisations de jeunes en créant un environnement favorable à leur travail et ainsi garantir que chaque jeune y ait accès, quelle que soit sa situation personnelle. Elle a cité comme exemple de levier à activer la coopération entre ces organisations et d'autres secteurs comme ceux de la garde d'enfants, de la santé, du sport, de la culture ou de l'aide à l'emploi, mais aussi naturellement avec le niveau politique. « *Nous devons faire des organisations de jeunesse nos partenaires en les impliquant dans la définition des agendas politiques sur la jeunesse, ce qui contribuerait à augmenter notre connaissance et notre compréhension mutuelle des défis auxquels sont confrontés nos jeunes* » a-t-elle souligné. Elle a encore exprimé l'opinion selon laquelle les organisations de jeunes devraient être plus présentes dans l'éducation et le développement professionnel, en rendant les opportunités de volontariat plus accessibles.

Octobre : 146^e session plénière et 19^e édition de la Semaine européenne des Régions et des Villes

Du 11 au 14 octobre 2021 a eu lieu sous un format numérique la 19^e édition de la Semaine européenne des Régions et des Villes, avec pour slogan « Ensemble pour la relance ». Quatre thèmes principaux, à savoir l'engagement citoyen, la transition verte, la transition numérique et la cohésion ont été abordés au cours de près de 300 sessions réunissant plus de 1.000 intervenants et environ 12.000 participants en ligne.

Parallèlement à la Semaine européenne, s'est tenue la 146^e session plénière du CdR avec en point d'orgue la présentation par le Président du CdR du baromètre régional et local annuel de l'UE qui a mesuré l'impact de la pandémie sur les régions, les villes et les villages de l'UE et a fourni des conclusions et des chiffres-clés sur ses conséquences économiques, sociales, sanitaires et numériques. Dans son discours, le Président du CdR s'est alarmé du manque à gagner de 180 milliards d'euros dans les finances locales de l'ensemble des collectivités locales et régionales de l'UE, résultat de la combinaison de la baisse des recettes et de l'augmentation des dépenses, entraînant un effet ciseau. Il a dénoncé le défaut de consultation des collectivités locales par les gouvernements nationaux dans l'élaboration de leurs plans de relance, et ce bien qu'elles aient payé le prix fort de la pandémie, ce qui est malheureusement le cas du Luxembourg.

Le 13 octobre, à l'occasion de la Journée internationale pour la réduction des risques de catastrophe, le CdR

a organisé un débat auquel a participé Janez Lenarcic, commissaire européen à la gestion des crises, afin de trouver des moyens de renforcer la résilience locale face aux catastrophes. Les membres du CdR ont partagé leur expérience personnelle des conséquences des catastrophes naturelles de l'été 2021 au cours duquel bon nombre de régions, villes et villages d'Europe ont été durement touchés. Ils ont mis en évidence l'importance d'adopter une approche coordonnée afin de réduire les risques. « *Nous devons surveiller, investir et agir à l'échelon local dès aujourd'hui pour sauver des vies demain* » ont plaidé les membres du CdR qui ont invité l'UE à renforcer la résilience locale, régionale et nationale au moyen de structures solides de gestion des risques, appuyées par des mesures techniques et financières pour intensifier la prévention, la préparation et les mécanismes de réaction afin de réduire l'incidence des catastrophes. Les membres du CdR ont par ailleurs estimé qu'il serait nécessaire de consacrer davantage de fonds de l'UE à l'adaptation et à la reconstruction, compte tenu de la gravité et de la fréquence croissantes des catastrophes dues au changement climatique.

Le CdR a également adopté au cours de cette session, entre autres, des avis relatifs au nouvel agenda du consommateur européen, au portefeuille d'identité numérique européen ou encore à la stratégie d'égalité LGBTIQ présentée par la commission européenne. Cette stratégie s'inscrit dans le contexte tendu d'une recrudescence de la discrimination à l'égard des personnes LGBTIQ dans l'UE, après que le Parlement européen a adopté en mars 2021 une résolution déclarant l'ensemble de l'UE « zone de liberté LGBTIQ ». Le CdR a lancé un appel à toutes les municipalités pour qu'elles se déclarent elles aussi « zone de liberté LGBTIQ ». Cet appel, qui est soutenu par le SYVICOL, a reçu un écho favorable au Luxembourg où de nombreuses communes ont adopté une résolution se déclarant « LGBTIQ-Frãihheitszon ». L'avis du CdR demande à la commission européenne de veiller à ce que les fonds européens ne soient pas octroyés là où existent des mécanismes de discrimination structurelle. En revanche, il demande de fournir un soutien financier aux organisations de la société civile LGBTIQ et aux programmes d'égalité et de diversité dans les municipalités et les régions où la communauté LGBTIQ est confrontée à des attitudes particulièrement hostiles de la part des gouvernements. Lors des discussions en séance plénière, Tom Jungen, membre de la délégation luxembourgeoise, a pris la parole, regrettant que l'acceptation de la diversité et le respect de la dignité humaine nécessitent encore aujourd'hui l'élaboration d'une stratégie. « *Au XXI^e siècle, il devrait être superflu d'adopter une stratégie pour l'égalité des personnes LGBTIQ. Une égalité qui devrait être une réalité partout dans l'UE depuis longtemps* » a-t-il déclaré.

Décembre : 147^e session plénière

La dernière session plénière de l'année 2021 (photo) à laquelle ont participé les membres de la délégation luxembourgeoise a eu lieu les 1^{er} et 2 décembre 2021. Pas moins de cinq débats ont rythmé ces deux jours de réunion, au cours desquels ont été votés dix avis et deux résolutions.

Mercredi 1^{er} décembre, les membres ont tout d'abord débattu avec l'ancien président du Conseil européen Herman Van Rompuy, qui a présenté aux membres les premières conclusions du groupe de haut niveau sur la démocratie européenne qu'il préside pour le CdR et qui défendra ses recommandations lors du 9^e Sommet européen des régions et des villes les 3 et 4 mars 2022 à Marseille. « La conférence sur l'avenir de l'Europe est une occasion unique de rapprocher l'UE de ses citoyens et d'accroître la confiance des citoyens en notre démocratie » a constaté Herman Van Rompuy. Lors du débat, un large consensus s'est dégagé sur le fait que la conférence doit parvenir à montrer aux citoyens consultés qu'ils ont été entendus, avec des résultats concrets.

Ce fut ensuite au tour du Président de la République française, Emmanuel Macron, de débattre avec les membres du CdR sur le renouveau de la démocratie et des valeurs européennes à la veille du lancement de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2022, pour une durée de 6 mois. Le débat s'est concentré sur le partenariat et la confiance entre l'Union et ses citoyens qui sont fondés sur les valeurs communes et la défense de la démocratie. Le Président Macron a souligné que les élus locaux et régionaux représentent le cœur de la démocratie européenne, et il a salué le rôle crucial qu'ils ont joué pour faire face à la pandémie du COVID-19. Il a encore rappelé l'importance fondamentale de la subsidiarité et de la cohésion. « *A chaque fois que l'Europe a subi ou a eu à subir des critiques d'une bureaucratie parfois galopante, c'est à chaque fois qu'elle a oublié ce principe de subsidiarité et l'importance de celles et ceux qui la font vivre au plus près de nos compatriotes* » a-t-il déclaré.

Au programme de la seconde journée figuraient trois débats sur l'éradication du sans-abrisme dans l'Union Européenne, sur l'année européenne de la jeunesse 2022 et sur la lutte contre la désinformation pour garantir le fonctionnement et la résilience de la démocratie à tous les niveaux, ce dernier en présence de Leendert Verbeek, président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Lors du premier débat avec Nicolas Schmit, commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, sur le thème « éradiquer le sans-abrisme dans l'Union européenne », les membres du CdR se sont félicités de la mise en place de la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme au mois de juin dernier. Dans la foulée de ce



débat a été votée une résolution appelant la Commission européenne à soutenir davantage tous les niveaux de gouvernement dans l'effort visant à mettre un terme au sans-abrisme en Europe d'ici à 2030. Le CdR réclame une définition du sans-abrisme à l'échelle de l'UE et invite la Commission à définir des mesures de prévention appropriées qui s'attaquent aux causes structurelles et personnelles du sans-abrisme en abordant la question du chômage, de la pauvreté, des mauvaises conditions de vie, etc.

Les membres du CdR ont ensuite eu un échange de vues sur la proposition de la Commission de proclamer 2022 « Année européenne de la jeunesse », qui a été accueillie favorablement par le comité. Au cours du débat, les membres ont souligné la nécessité d'inclure une forte dimension sociale et locale. Romy Karier (photo), membre de la délégation luxembourgeoise et enseignante de profession, a pris la parole pour relever qu'en plus d'améliorer leur participation à la vie démocratique, les jeunes souhaitent la reconnaissance de leurs rêves, ambitions et aspirations professionnelles. « *Les jeunes ont besoin de motivations. Ils veulent apprendre à devenir des adultes forts* » a-t-elle déclaré. Elle a demandé de mettre l'accent sur les compétences numériques de base et a lancé un appel en faveur de l'éducation non formelle. « *La période post-pandémie doit être l'occasion de donner un coup de fouet à la vie associative de nos communautés* » a-t-elle plaidé, car « *les organisations et associations de jeunesse rassemblent, créent de la cohésion et renforcent le lien social au sein de nos sociétés* ».

Le débat a été suivi de l'adoption d'une résolution sur la proposition d'Année européenne de la jeunesse, dans laquelle le CdR demande instamment d'intégrer la dimension de la jeunesse dans tous les domaines d'action de l'UE.

Enfin, six avis d'initiative ont été adoptés le 2 décembre, parmi lesquels notamment un avis sur le Plan d'action de l'UE en faveur de l'agriculture biologique ou encore sur l'approche européenne de l'intelligence artificielle.

V. 35^E ANNIVERSAIRE DU SYVICOL



1951 & 1986 : LE SYVICOL A FÊTÉ SON DOUBLE ANNIVERSAIRE

Créé par règlement grand-ducal du 29 novembre 1986, le SYVICOL a célébré son 35^e anniversaire le 26 novembre 2021 dans le cadre d'une cérémonie solennelle au Conservatoire de la Ville de Luxembourg, en présence de S.A.R. le Grand-Duc. C'était également l'occasion pour une rétrospective sur 70 ans de représentation communale au Luxembourg, car les origines du syndicat remontent à la création du Conseil des communes et régions d'Europe en 1951.

Après un bref mot de bienvenue de la part du président Emile Eicher, la partie officielle de la soirée a été ouverte par un reportage vidéo incluant de nombreux documents, des photos historiques et des témoignages relatant l'histoire du SYVICOL, qui s'articule autour de trois moments-clés qui sont ceux de la création de la section luxembourgeoise du Conseil des Communes d'Europe en 1951, de l'Association des villes et communes luxembourgeoises (AVCL) en 1962 et du SYVICOL lui-même en 1986.

Le Président de la Chambre des Députés, Fernand Etgen, a été le premier orateur à adresser la parole aux 250 invités, parmi eux de nombreux représentants des 102 communes du pays. Il a exprimé son respect à tous ceux qui s'engagent au profit de leur commune en déclarant : « Dir haalt d'Land zesummen, andeems Dir ons Demokratie staark maacht. Dir haalt Europa zesummen duerch dat grousst transnationalt Netzwiwerk, wou de SYVICOL an d'Gemengen drann aktiv sinn. »



Il a ensuite souligné que le SYVICOL est la voix des communes au niveau national, européen et international, tout en insistant sur l'importance que cette voix soit dûment entendue. En ce qui concerne plus particulièrement le niveau national, le Premier citoyen du pays a félicité le SYVICOL pour ses efforts dans la représentation des communes dans la procédure législative. « Ech wëll lech op dëser Plaz zertificieren, datt Är Avise vun enger aussergewéinlech gudder Qualitéit an eis ganz hëllefträich sinn. Si sinn d'Symbol vun der Gemengenautonomie ! » a proclamé M. Etgen.

Il a encore souligné l'importance que les communes travaillent main dans la main avec l'Etat pour le bien des citoyens, pour lesquels elles sont les autorités publiques les plus proches et les plus accessibles. C'est au niveau des communes que l'implication des citoyens est la plus grande et où la démocratie est la plus vivante. Ainsi, le Président de la Chambre des Députés a considéré qu'un renforcement de l'importance du secteur communal, fédéré par le SYVICOL, dans le monde politique luxembourgeois serait une opportunité pour davantage de démocratie et de participation citoyenne.

Le Premier ministre Xavier Bettel, ayant été pris par d'autres engagements, a par la suite transmis ses vœux par un message vidéo. Dans son intervention, M. Bettel a souligné la bonne collaboration entre le SYVICOL et

le ministère de l'Intérieur dans l'intérêt des citoyens de notre pays. Il a en outre confirmé le rôle du syndicat comme interlocuteur privilégié du gouvernement pour tout ce qui concerne les communes.

Le Premier ministre a été succédé comme orateur par Lydie Polfer, Députée-maire de la Ville de Luxembourg et Première Vice-présidente du SYVICOL, qui s'est particulièrement félicitée que S.A.R le Grand-Duc ait accepté d'honorer la célébration de sa présence et ait ainsi exprimé l'intérêt et le soutien qu'il porte au travail des communes. Elle a expliqué que, ces dernières étant appelées à mettre en œuvre les lois et règlements qui sont le fruit de la politique nationale, le SYVICOL agirait toujours de façon à trouver des solutions pour l'en-





tièreté des communes, indépendamment de leur taille. « Dat ass ons Aufgab. An déi maache mir am SYVICOL no beschtem Wëssen a Gewëssen », a déclaré Mme Polfer, qui était d'ailleurs bourgmestre de la Ville de Luxembourg déjà à l'époque de la création du syndicat.

Au programme figurait également une table ronde, à laquelle ont participé Colette Flesch, bourgmestre honoraire de la Ville de Luxembourg, Jos Roller, bourgmestre de la commune de Lorentzweiler, Annie Nickels Theis, bourgmestre de la commune de Bourscheid et membre du comité du SYVICOL, et Thierry Lagoda, bourgmestre de la commune de Beckerich. C'était l'occasion pour aborder une panoplie de thèmes.

D'emblée, Mme Flesch et M. Roller ont présenté leurs points de vue sur l'évolution du SYVICOL au fil des années. Tous les deux étaient d'avis que le syndicat a

pu s'établir progressivement dans le monde politique luxembourgeois. Afin de poursuivre dans cette voie et d'étendre l'influence du secteur communal, M. Roller s'est prononcé en faveur d'une augmentation des moyens financiers mis à disposition par les communes, une demande soutenue par Mme Flesch.

Mme Nickels-Theis et M. Lagoda ont ensuite donné un bref aperçu des tâches quotidiennes des bourgmestres de petites communes, qui sont contraints à donner régulièrement un coup de main à l'administration communale, vu les effectifs limités. En ce qui concerne les principaux défis qui attendent les communes, tous les interlocuteurs se sont accordés à citer, outre la crise climatique, la création de logements abordables et l'adaptation des infrastructures communales à l'évolution démographique de notre pays.

Le rôle des femmes dans la politique communale a également été abordé dans le cadre de la table ronde. Colette Flesch, qui a notoirement été une pionnière dans la politique communale, a parlé d'une évolution qui, bien que lente, serait constante dans notre pays. Annie Nickels-Theis a partagé ce point de vue et s'est prononcée en faveur d'une adaptation du congé politique afin de faciliter à chacun et à chacune l'exercice d'un mandat politique.

Après un interlude musical interprété par des élèves du Conservatoire, Frédéric Vallier, secrétaire général du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), a présenté les félicitations de son organisation, qui



constitue aujourd'hui de loin la plus grande association de gouvernements locaux et régionaux d'Europe. Après avoir mis en évidence le rôle du Luxembourg dans l'histoire du CCRE, Monsieur Vallier a cité les pères fondateurs de son organisation qui, en 1951, ont déclaré : « Les maires et les élus des collectivités locales sont des artisans d'une Europe libre, unie et respectueuse de la diversité ». Ceci serait de nos jours plus que jamais d'actualité.

Dans la partie introductive de son discours, le président du SYVICOL, Emile Eicher, a évoqué les défis croissants auxquels les communes luxembourgeoises sont confrontées.

Ce constat a amené le SYVICOL à se donner un plan d'action placé sous la devise « Zesummen an d'Zukunft » pour pouvoir encore mieux répondre aux demandes et

aux exigences de la part du secteur communal dans l'avenir. « Zesummen hu mir doriwwer nogeduecht, wéi de SYVICOL sech misst opstelle fir an Zukunft nach besser op Är Besoine kënnen anzegoen an d'Gemengen nach besser kënnen ze verrieden an ze ënnerstëtzen. Well dofir, an nëmmen dofir, si mir do ! », a-t-il déclaré.

Il a poursuivi en expliquant que ce plan d'action est le fruit d'un processus de consultation ouvert à l'ensemble des 1.120 élus, qui avait été lancé en 2020 par un sondage en ligne auquel 35% des élus avaient participé. « Ech si frou driwwer, datt mir aus all Gemeng op mannst ee Participant haten », a déclaré Emile Eicher. Les résultats de cette enquête avaient été discutés et approfondis dans le cadre de cinq ateliers régionaux qui, pour des raisons sanitaires, s'étaient déroulés en ligne en mars 2021 avec la participation constructive de quelque 150 élus.

La partie principale de l'intervention de M. Eicher consistait donc dans la présentation aux invités des orientations prioritaires du travail du SYVICOL pour les années à venir. Le plan d'action détaillé, qui est reproduit à la fin de cet article, avait été dévoilé dans le cadre d'une conférence de presse juste avant la cérémonie officielle. Il est organisé chronologiquement et distingue entre les mesures déjà mises en œuvre et à maintenir, celles à réaliser avant les élections communales de 2023 et celles prévues à plus long terme. Le président n'a pas caché que, pour permettre la réalisation de ce programme ambitieux, le SYVICOL devra



renforcer son personnel dans les années à venir et, à un certain moment, envisager également un déménagement dans des locaux plus adéquats.

Vers la fin de son intervention, M. Eicher a insisté particulièrement sur une des plus anciennes revendications du SYVICOL, qui est celle d'être consulté obligatoirement et systématiquement sur tout projet de loi ou de règlement concernant les communes, à l'instar des chambres professionnelles. « An engem Bréif vum 22. Abrëll dëst Joer huet de Premier duerchblécke geloss, déi obligatoresch Konsultatioun vum SYVICOL am Kader vun der Refonte vum Gemengegesetz an Ugrëff ze huelen. Dofir haut mäin dringlechen Appel : Kommt mir notzen déi Geleeënheet a ginn eisem Syndikat – an domat all de Gemengen – endlech déi Plaz am legislative Prozess déi him zousteet ! », a lancé Emile Eicher. Il a ajouté – en rejoignant sur ce point le Président de la Chambre des Députés – qu'une consultation obligatoire n'est pas suffisante à elle seule, mais qu'il faut aussi la volonté des décideurs politiques nationaux d'écouter la voix des communes.

Le mot de clôture de la cérémonie officielle était réservé à la ministre de l'Intérieur Taina Bofferding. Dans son

intervention, elle a d'abord félicité le SYVICOL, ses membres et ses collaborateurs pour l'engagement sans faille dont ils ont fait preuve au cours des 35 dernières années. Elle a félicité le syndicat pour l'élaboration du plan d'action présenté par son président, qui montre à ses yeux que le SYVICOL ne craint pas de relever de nouveaux défis.

Une telle approche proactive serait louable, vu les difficultés auxquelles le pays et les communes devront faire face dans les années à venir, a déclaré la ministre, qui a énuméré en premier lieu la pandémie de Covid-19, la crise climatique avec les inondations en été 2021 ainsi que la pénurie de logements abordables, sans oublier des sujets tels que les concepts de mobilité, la politique sociale et l'égalité entre les femmes et les hommes. « Alleng kann dës Regierung dat net ugoen. An d'fir brauche mir d'Gemengen. D'Gemenge waren, d'Gemenge sinn an d'Gemenge bleiwen den zentrale Partner fir d'Regierung. Fir dëst Land zum Wuell vun all eise Biergerinnen a Bierger kënnen beschtméiglechst weiderzeentwéckelen. »

La soirée s'est terminée par un Walking dinner dans une atmosphère conviviale.





© SYVICOL/Sophie Margue (15)
© Annie Nickels-Theis (1)

Le plan d'action du SYVICOL, qui a fait l'objet principal de l'intervention du président Emile Eicher, avait été présenté dans le cadre d'une conférence de presse peu avant la célébration officielle. Il est reproduit ci-après.



PLAN D'ACTION

Les conclusions du sondage et des ateliers régionaux ont abouti au présent plan d'action, qui énumère une série de mesures répondant aux attentes des participant(e)s. Ces mesures sont regroupées en trois catégories, selon qu'elles ont déjà été prises, qu'elles sont prévues à court terme ou que leur réalisation s'inscrit dans le moyen ou dans le long terme.

A l'intérieur de chacune de ces catégories, il est distingué entre deux niveaux de priorité :

- ⊗ **Mesure prioritaire**
- ⊕ **Mesure à réaliser dans la limite des moyens disponibles**

 **INFORMATION ET COMMUNICATION**










 **MISSIONS DU SYVICOL**

 **FORMATION DES ÉLU(E)S**

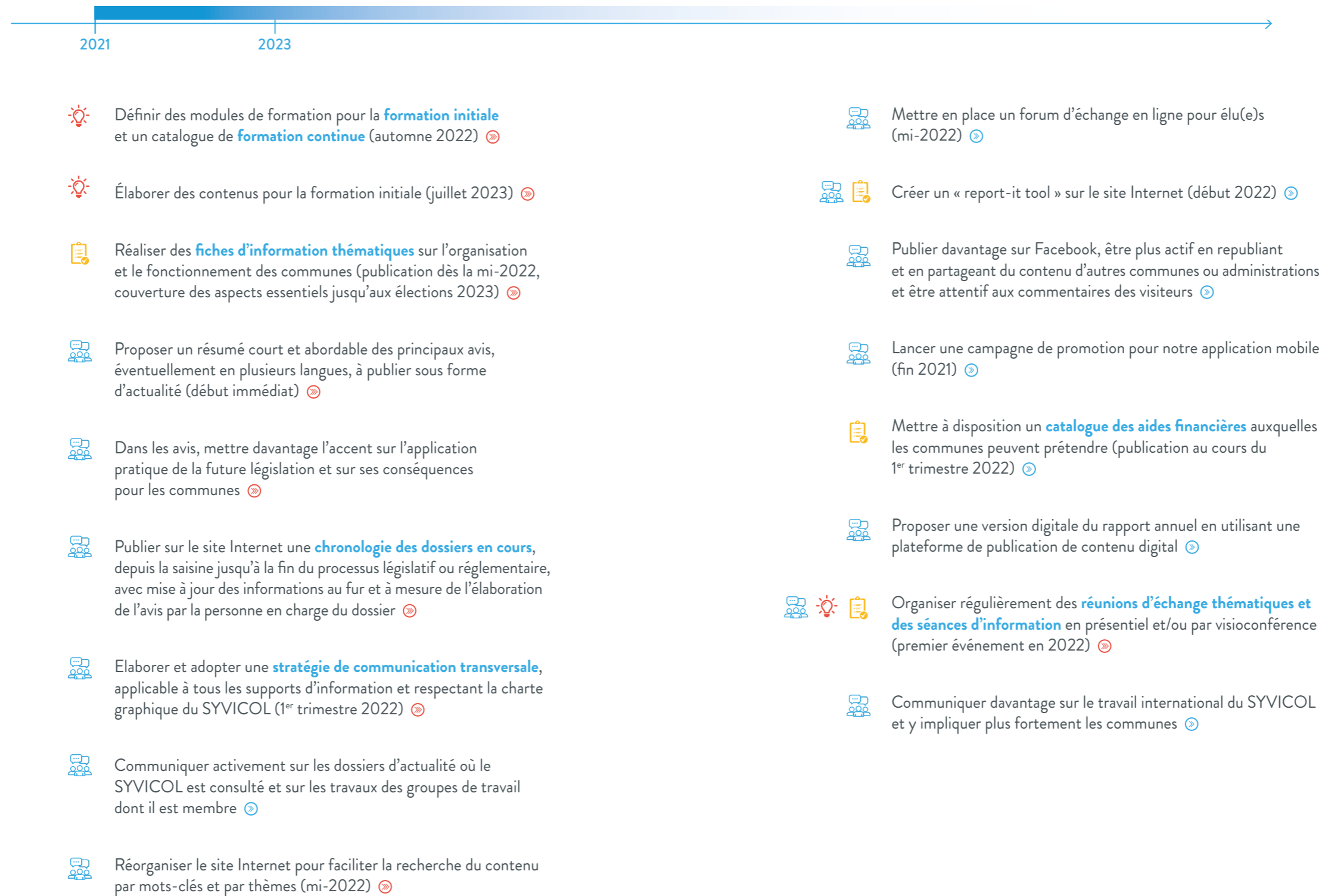
 **FONCTIONNEMENT DU SYVICOL**

MESURES DÉJÀ RÉALISÉES ET À MAINTENIR

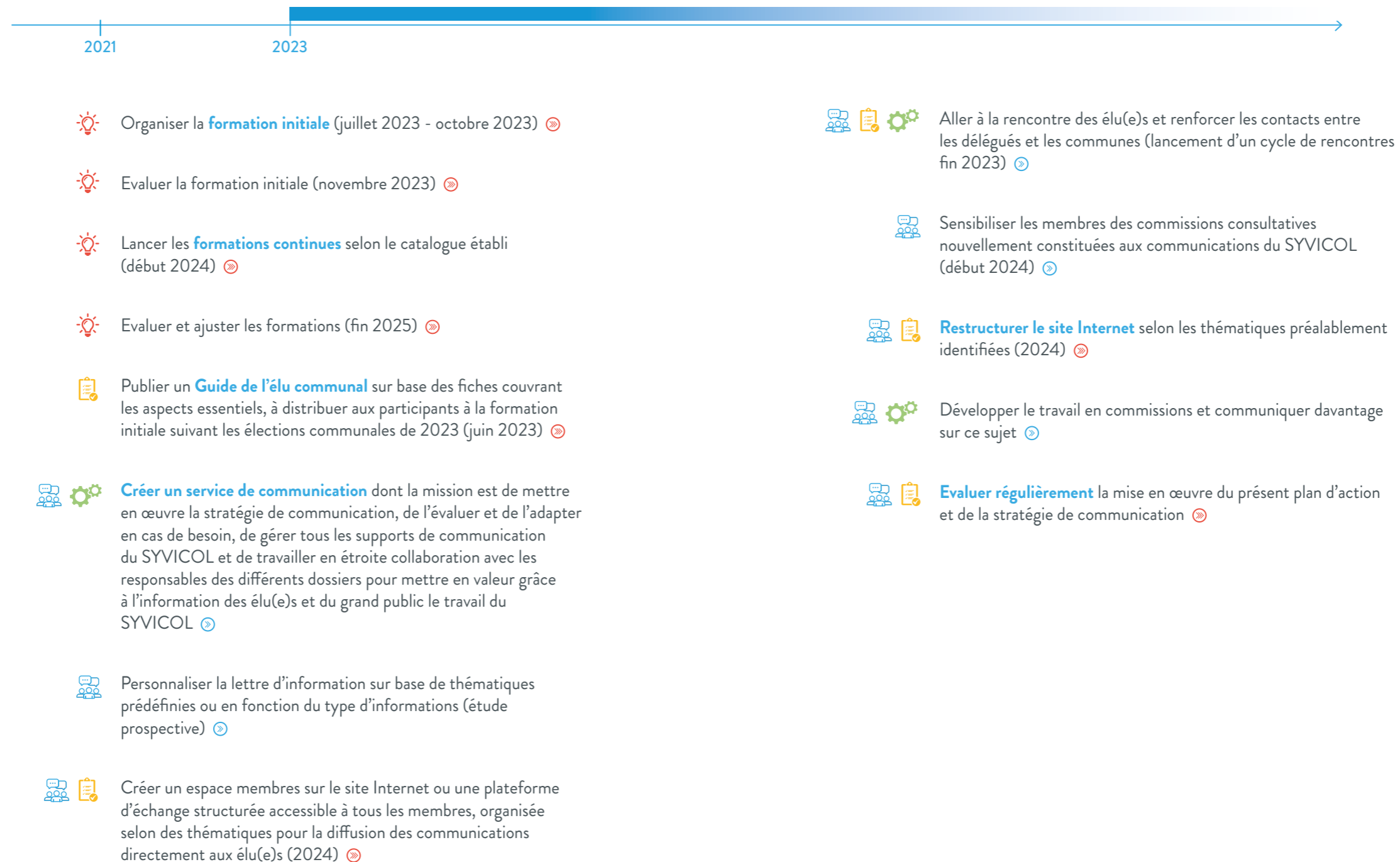


-   Créer une rubrique spéciale sur le site internet pour la présentation de **bonnes pratiques** des communes et publier deux articles par mois en moyenne
-  Envoyer à échéance régulière la lettre d'information, une fois par mois ou plus en fonction de l'actualité, et annoncer cet envoi sur Facebook et, dans une deuxième phase, par une notification
-  Mettre en ligne les précédentes éditions de la lettre d'information
-   Envoyer un courriel de bienvenue à tous les nouveaux élus / nouvelles élues afin de leur présenter les activités et moyens de communication du SYVICOL
-  En cas de besoin, assurer rapidement la coordination d'actions communes et la concertation entre les communes
-  Dans le cadre de consultations nationales, proposer aux communes une analyse des aspects généraux du dossier
-  Mettre à disposition des communes des documents-types selon le besoin

MESURES À COURT TERME



MESURES À MOYEN ET LONG TERME



VI. CIRCULAIRES AUX COMMUNES

NUMÉRO	DATE	OBJET
01/2021	04/03/2021	Frais relatifs à la mise à disposition de matériel informatique pour l'enseignement fondamental
02/2021	20/04/2021	Avis relatif au projet de Plan national d'organisation des secours (PNOS)
03/2021	01/07/2021	Lancement de la rubrique « Bonnes pratiques » sur le site Internet du SYVICOL
04/2021	15/07/2021	Aide mutuelle des communes face aux dégâts causés par les inondations
05/2021	23/07/2021	Campagne « Wéi geet et ? » pour sensibiliser aux risques psychosociaux dans le secteur communal
06/2021	23/07/2021	Rapport annuel du SYVICOL 2020
07/2021	28/07/2021	Préparation de l'avis du SYVICOL relatif au projet du troisième plan de gestion des parties luxembourgeoises des districts hydrographiques internationaux du Rhin et de la Meuse à établir au titre de la directive-cadre sur l'eau
08/2021	21/09/2021	Publication des postes vacants communaux sur la plateforme de recrutement GovJobs
09/2021	09/11/2021	Contribution des communes pour l'exercice 2022
10/2021	29/11/2021	Mise en ligne de la rubrique des postes communaux sur la plateforme de recrutement GovJobs
11/2021	01/12/2021	« Zesumme fir eis Gemengen » - Résultats du processus participatif et plan d'action
12/2021	21/12/2021	Budget rectifié 2021 et budget 2022 du SYVICOL
13/2021	21/12/2021	Compte de l'exercice 2019

VII. CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ

DATE	RÉUNIONS
05/01/21	Entrevue avec le STATEC
08/01/21	Réunion du bureau
11/01/21	Entrevue avec l'ALBSC
11/01/21	Réunion de travail du comité
18/01/21	Réunion du bureau
25/01/21	Réunion du bureau
25/01/21	Réunion du comité
01/02/21	Réunion du bureau
01/02/21	Entrevue avec M. Henri Kox, Ministre du Logement
10/02/21	Entrevue avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
12/02/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
15/02/21	Réunion du bureau
15/02/21	Entrevue avec le Mouvement écologique
22/02/21	Réunion de travail du comité
23/02/21	Entrevue avec Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé
01/03/21	Réunion du bureau
01/03/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur et M. Claude Meisch, Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
02/03/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur, M. Henri Kox, Ministre de la Sécurité intérieure et Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice
15/03/21	Réunion du bureau
15/03/21	Réunion du comité
22/03/21	Entrevue avec M. François Bausch, Ministre de la Mobilité et des Travaux publics
29/03/21	Entrevue avec le Chambre des Métiers
29/03/21	Réunion du bureau
30/03/21	Entrevue avec M. Gilles Lacour, Commissaire à l'enseignement musical
06/04/21	Entrevue avec la Représentation de la Commission européenne au Luxembourg
14/04/21	Réunion du bureau
19/04/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
19/04/21	Réunion du bureau

19/04/21	Réunion du comité
03/05/21	Entrevue avec la FGFC et l'ACEN
03/05/21	Entrevue avec l'ALUSEAU
03/05/21	Réunion du bureau
03/05/21	Entrevue avec l'Administration des transports publics
03/05/21	Entrevue avec le Parlement des Jeunes
04/05/21	Entrevue avec la FGFC
04/05/21	Entrevue avec M. Romain Schneider, Ministre de l'Agriculture
10/05/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur et le CGDIS
12/05/21	Réunion du bureau
20/05/21	Réunion du comité
25/05/21	Entrevue avec la Centrale paysanne luxembourgeoise
25/05/21	Entrevue avec l'ALID
26/05/21	Réunion du bureau
31/05/21	Réunion du bureau
31/05/21	Réunion du comité
01/06/21	Entrevue avec M. Gilles Lacour, Commissaire à l'enseignement musical
04/06/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
14/06/21	Réunion du bureau
16/06/21	Entrevue avec M. Henri Kox, Ministre du Logement
28/06/21	Réunion du bureau
01/07/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
12/07/21	Réunion du bureau
12/07/21	Réunion du comité
13/09/21	Réunion avec l'ULC
13/09/21	Réunion du bureau
04/10/21	Réunion du bureau
04/10/21	Réunion du comité
06/10/21	Entretien avec une délégation du CPLRE dans le cadre du monitoring de l'état de la démocratie locale au Luxembourg
18/10/21	Réunion du bureau
18/10/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
02/11/21	Entrevue avec M. Dan Biancalana, rapporteur du projet de budget de l'Etat pour 2022
08/11/21	Réunion du bureau
08/11/21	Réunion du comité
22/11/21	Réunion du bureau
22/11/21	Entrevue avec M. Marc Hansen, Ministre de la Digitalisation

23/11/21	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
26/11/21	Célébration du double anniversaire du SYVICOL
06/12/21	Réunion du bureau
06/12/21	Réunion du comité
06/12/21	Entrevue avec M. Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
08/12/21	Entrevue avec M. Camille Strottner, Inspecteur général de la sécurité dans la Fonction publique
14/12/21	Entrevue avec Mme Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

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

**SYNDICAT DES VILLES ET
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1

E info@syvicol.lu

www.syvicol.lu