



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Compte rendu de la réunion du comité du 9 novembre 2020

Présents: Dan Biancalana, Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Marie-Paule Engel-Lenertz, Paul Engel (par visioconférence), Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis (par visioconférence), Louis Oberhag, Romain Osweiler, Jean-Paul Schaaf, Jean-Marie Sadler, Guy Wester et Laurent Zeimet

Excusés: Georges Mischo, Lydie Polfer et Nico Wagener

Le compte rendu de la réunion du comité du 21 septembre 2020 est approuvé.

En début de réunion, le président souhaite la bienvenue à M. Jean-Paul Schaaf, bourgmestre d'Ettelbruck, qui a repris le mandat de M. André Schmit comme délégué représentant les communes de Bissen, de Colmar-Berg, d'Ettelbruck, de Feulen, de Mertzig et de Schieren.

1. Projet de budget rectifié 2020 et de budget 2021

Le comité arrête unanimement le budget rectifié 2020 et le budget 2021 tels que proposés par le bureau.

Il décide dans ce contexte de fixer la contribution des communes à 1,50 euros par tête d'habitant pour l'exercice 2021.

2. Projet de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021

Le comité adopte également l'avis du SYVICOL sur les projets de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 et n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024.

Les messages principaux de l'avis peuvent être résumés comme suit :

- La pandémie de Covid-19 n'a pas seulement mis le Gouvernement devant des défis considérables, mais aussi les communes, qui ont fait leurs preuves comme des partenaires indispensables des autorités nationales.
- Face à l'évolution récente de la propagation de la maladie, il est à craindre que les prévisions macroéconomiques sur lesquelles le projet de budget de l'État s'appuie doivent être adaptées en fonction d'un scénario plus pessimiste, ce qui aggraverait l'impact financier de la crise sur les finances communales.
- Selon les prévisions actuelles, les principales recettes non affectées des communes diminueront de 341 millions d'euros pour l'exercice 2020. Ensuite, pour les années 2021 à 2023, elles resteront inférieures aux prévisions sur lesquelles se base la planification pluriannuelle 2021-2023 des communes de plus de 300 millions par exercice.



- Le SYVICOL estime que les mesures de soutien annoncées jusqu'ici par le Gouvernement, qui consistent dans une hausse de 5% des taux de subvention du ministère de l'Intérieur et une adaptation des plafonds applicables aux aides financières pour les constructions pour l'enseignement fondamental, sont insuffisantes.
- Pour maintenir la capacité d'investissement des communes, il propose dès lors les mesures suivantes :
 - Revoir les taux de subvention d'autres ministères, ne fût-ce que temporairement
 - Mettre fin à la modulation des subsides en fonction de la situation financière des communes, mécanisme jugé obsolète depuis la réforme des finances communales
 - Adapter les plafonnements des subsides, qui ont pour conséquence que les montants réellement liquidés sont souvent largement en-dessous des taux prévus
 - Combattre la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées
 - Suspender et réformer le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes
 - Mettre l'équipement informatique des écoles fondamentales à charge de l'Etat
 - Simplifier et accélérer les procédures d'autorisation
- Finalement, il constate que l'article 37 du projet de loi budgétaire ne permet qu'un recours très limité au Fonds communal de péréquation conjoncturale, qui a pourtant été présenté comme un des moyens à disposition des communes pour leur aider à surmonter la crise.

3. Projet de loi n°7653 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes

Cet avis, également adopté par le comité, met en évidence les remarques suivantes :

- Le pacte climat, qui arrive à échéance à la fin de cette année, est un succès, car les communes luxembourgeoises sont depuis longtemps, de manière volontaire, activement et massivement engagées dans la politique de protection du climat. Le SYVICOL insiste néanmoins sur le fait que la pérennité de ce succès ne peut être assurée qu'à la condition qu'il soit bâti sur un effort collectif et concerté du niveau national et local.
- Le SYVICOL se félicite du fait que le pacte soit reconduit jusqu'au 31 décembre 2030. L'approche inclusive du pacte a vocation à promouvoir l'engagement des communes mais aussi, à travers elles, des citoyens.
- Du point de vue financier, le SYVICOL se demande si, dans la mesure où les communes, en s'engageant dans le pacte climat 2.0, aident l'Etat à transposer les objectifs ambitieux du plan national intégré en matière d'énergie et de climat et à atteindre ses objectifs en la matière, cet engagement n'aurait pas mérité un effort financier supplémentaire de la part de l'Etat.
- Le SYVICOL regrette la suppression de la subvention forfaitaire annuelle de 10.000.- EUR pour frais de fonctionnement et demande à ce qu'elle soit rétablie, quitte à ce que son montant soit adapté.
- Il convient de préciser dans le projet de loi que la subvention pour les frais du conseiller climat interne ou externe couvre les frais des conseillers climat de base et spécialisés. Le SYVICOL plaide pour davantage de flexibilité dans l'attribution et la répartition du contingent d'heures allouées aux conseillers climat en fonction des besoins de la



commune. Il demande également que les subventions relatives aux conseillers climat soient allouées rétroactivement au 1^{er} janvier 2021 si la commune signe le pacte climat 2.0 le 31 décembre 2021 au plus tard.

- Le SYVICOL se félicite de l'introduction d'un niveau de certification intermédiaire pour réduire l'écart entre les catégories 2 (50%) et 3 actuelle (75%), mais il se demande s'il ne faudrait pas réduire le seuil de la catégorie 3 à 60% pour permettre à davantage de communes d'y accéder et d'adopter ainsi une approche plus cohérente avec le pacte nature.
- Le SYVICOL demande à ce que le calcul de la subvention variable par habitant se base sur les données du registre national des personnes physiques, qui sont une source plus fiable.
- Plusieurs questions se posent à propos des programmes spécifiques d'action climatique, autrement dit les certifications thématiques. Est-ce que les mesures réalisées seront également comptabilisées au titre du score général de la commune ? Toute commune devrait pouvoir participer à un programme spécifique, quel que soit son niveau de certification. Le score maximal des mesures du programme spécifique d'action climatique à atteindre pour obtenir la certification été fixé à 65%, ce qui risque de décourager les communes de se lancer dans cette entreprise, ce d'autant plus que l'incitation financière se limite au paiement d'une prime unique de 10.000.-EUR.
- Le SYVICOL s'oppose à ce que les subventions variables versées sur base du pacte climat actuel le soient de manière dégressive à partir du 1^{er} janvier 2021. Les communes ont fait des efforts parfois considérables, et il est injuste qu'elles soient ainsi sanctionnées financièrement. Le SYVICOL demande à ce que le facteur de réduction de la subvention variable s'applique pour toutes les communes quelle que soit leur date de certification, à partir du 1^{er} janvier 2022. A partir de l'année 2023, aucune subvention variable ne serait plus payée sur base du pacte climat actuel.
- Le SYVICOL se félicite de la désignation d'un « Klimaschäffen » faisant d'office partie de l'équipe climat, mais il est d'avis qu'il faut impliquer davantage le niveau politique décisionnel en amont dans les travaux de l'équipe climat, afin de garantir l'adhésion de la commune notamment au programme de travail annuel et de faciliter une mise en œuvre fluide de ce dernier. Les décisions sont prises par le collège des bourgmestre et échevins, et le conseil communal, sur base des propositions faites par l'équipe climat.
- Le rôle de l'équipe climat est clairement défini : c'est un organe consultatif de la commune, dont la composition doit être aussi flexible que possible. L'équipe climat propose, la commune dispose. L'équipe climat n'a pas de pouvoir de contrôle sur les décisions prises par les organes de la commune. Le SYVICOL insiste donc sur une reformulation de certaines mesures du catalogue.
- Le nouveau catalogue contient 69 mesures, dont 35 concernent des thématiques spécifiques. La pondération des différentes mesures n'y est pas indiquée, mais elle devrait figurer dans le guide de mise en œuvre et de l'aide à l'évaluation¹ (« Ëmsetzungshëllef » ou « Bewäertungshëllef »). Cet outil, crucial pour la mise en œuvre du catalogue de mesures, ainsi que pour l'audit, devrait être aussi concret que le catalogue de mesures est abstrait. En effet, sur base du seul catalogue de mesures, il

¹ Le SYVICOL a reçu pour avis une version de travail de l'aide à la mise en œuvre en date du 4 novembre 2020. Compte-tenu du délai imparti, il ne lui a pas été possible d'analyser ce document et d'en tenir compte dans la rédaction du présent avis.



est difficile d'avoir une vue d'ensemble de ce qui constitue le cœur du pacte climat 2.0., un grand nombre d'entre elles étant difficiles à appréhender.

- Le SYVICOL plaide pour que l'approche individualisée permettant à une commune de demander une réduction du nombre de points ou une dérogation par rapport à une mesure précise qu'elle n'est pas en mesure d'atteindre soit conservée dans le pacte climat 2.0.
- Dans l'intérêt d'une mise en place rapide du pacte climat 2.0, il importe que tous les outils (plateforme électronique, guide de mise en œuvre) soient prêts au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

4. Projet de loi n°7655 portant 1. création d'un pacte nature avec les communes ; 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement

Le comité formule également un avis au sujet du projet de loi ayant pour objet de créer le « Pacte nature », qui peut être résumé comme suit :

- Le pacte nature, qui s'étend du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030, a comme objectif d'instaurer un partenariat entre l'Etat et les communes pour promouvoir leur engagement dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles. Le SYVICOL donne à considérer que les objectifs poursuivis par le pacte nature s'inscrivent dans le cadre de la mission obligatoire octroyée aux communes par l'article 69 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.
- Il s'agit d'une mission partagée par l'Etat et les communes, laquelle nécessite des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables.
- Or, le SYVICOL constate que tant le principe de la participation financière de l'Etat, que les subventions prévues par le pacte nature, ne répondent pas aux objectifs de stabilité et de prévisibilité des ressources financières nécessaires à l'exécution de cette mission.
- De même, l'exercice d'une mission partagée implique des règles de codécision transparentes, qui traduisent le rôle confié aux communes et qui leur laissent une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision. Le SYVICOL appelle les autorités étatiques à mettre en place une véritable collaboration avec le niveau local en ce qui concerne tant l'élaboration et la révision des instruments de planification de la politique environnementale au niveau national mis en œuvre par le pacte nature, qu'en ce qui concerne l'évolution du pacte nature lui-même.
- Le pacte nature épouse la structure du pacte climat, en s'appuyant sur un conseiller pacte nature, une équipe pacte nature, et un délégué « My Nature ». Il y a cependant déjà des structures existantes qui fonctionnent : stations biologiques, parcs naturels, syndicats de communes, animateur Natura 2000, etc. Le conseiller pacte nature aura donc non seulement un rôle de conseiller, mais aussi de coordinateur, et il devra s'appuyer sur ce réseau pour remplir sa mission.
- Le SYVICOL salue la création de quatre catégories de certification, 40%, 50%, 60 et 70%. Cette augmentation progressive par paliers de 10% devrait faciliter et favoriser les progrès des communes vers un niveau supérieur.
- Le SYVICOL est d'avis que la date de la première demande d'audit doit être laissée à l'appréciation des autorités communales, sous condition néanmoins qu'un premier audit ait lieu au cours des trois premières années suivant la signature du pacte.



- Les subventions et frais alloués dans le cadre du pacte nature se composent de trois éléments. Le SYVICOL salue le fait que le pacte nature comprend une subvention annuelle de participation de 10.000.-EUR pour frais de fonctionnement, alors que cette même subvention a été supprimée dans le cadre du pacte climat.
- L'Etat prendra également en charge les coûts liés à la mise à disposition des conseillers pacte nature. Le SYVICOL demande à ce que le nombre d'heures prestées pris en charge soit précisé à l'article 4 du projet de loi, et qu'il n'y ait pas de différence de traitement entre un conseiller pacte nature externe ou interne.
- Enfin, une subvention de certification annuelle viendra récompenser les communes qui ont atteint un des quatre niveaux de certification. La part forfaitaire de la subvention de certification dépend de la catégorie de certification et varie entre 25.000 et 70.000.- EUR par an.
- La part variable, elle, est fonction de la catégorie de certification, de l'année d'octroi de la première certification, et de la surface du territoire communal. Le SYVICOL demande la suppression du plafond de 10.000 ha, qui concerne pour l'instant une seule commune du pays mais qui risque de pénaliser de nouvelles communes issues d'une fusion.
- La taille de la commune est le facteur prépondérant dans ce mode de calcul, davantage que le niveau de certification atteint par cette dernière. Le SYVICOL préconise de procéder à une évaluation du mode de calcul de la subvention de certification après une période de trois ou quatre années pour voir où se situent les communes et le cas échéant ajuster les montants, notamment la part forfaitaire.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à la disposition prévoyant l'obligation d'une progression annuelle minimale, sanctionnée par la perte de la subvention de certification. Non seulement, cette progression annuelle minimale sera très difficile à atteindre, mais encore quasiment impossible à contrôler. Si le but de cette disposition est d'encourager les communes à progresser dans la mise en œuvre du pacte, pourquoi donc les pénaliser ?
- Le SYVICOL préconise d'adopter au contraire une approche positive en adéquation avec la philosophie du pacte nature, consistant à encourager encore davantage les communes qui vont au-delà du minimum requis pour obtenir une certification, et qui atteignent une progression minimale « atténuée » sur une période de 3 ans, laquelle pourrait être vérifiée via l'audit. Ainsi, les communes ne perdraient rien, mais elles seraient récompensées par l'attribution d'un bonus supplémentaire.
- Le SYVICOL salue la présence d'au moins un membre du conseil communal dans l'équipe pacte nature tout en rappelant et en soulignant que cette personne, quand bien même il s'agirait d'un membre du collège des bourgmestre et échevins, ne peut pas prendre seule de décision engageant la commune. De même, l'équipe pacte nature a un rôle consultatif et elle soumet des propositions aux autorités communales, qui sont libres de décider.
- En ce qui concerne le conseiller pacte nature, le SYVICOL est d'avis qu'il faudrait davantage valoriser l'expérience professionnelle qui pourrait utilement remplacer une formation universitaire, et renforcer leur formation spécifique.
- Le catalogue de mesures contient soixante-dix mesures pour un total de 220 points, qui se répartissent dans six domaines thématiques : l'établissement et la mise en œuvre d'une stratégie générale en matière de protection de la nature, le milieu urbain, le milieu des paysages ouverts, le milieu aquatique, le milieu forestier, la coopération et la



communication. Une approche flexible et individualisée selon les communes est d'autant plus importante que la quantification de certaines mesures manque parfois de réalisme.

- Le SYVICOL espère que le pacte nature sera, comme le pacte climat, d'interprétation souple afin qu'une commune, lorsqu'elle ne peut manifestement pas remplir une mesure ou seulement partiellement, puisse demander une dérogation ou une réduction du nombre de points par rapport à cette mesure précise.

5. Projet de loi n°7640 portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

Le quatrième avis adopté porte sur une modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui a pour objet d'adapter le cadre légal en vue de la mise en vigueur des plans directeur sectoriels primaires. Les points saillants sont les suivants :

- Le SYVICOL prend note du fait que le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT) n'a pas d'effet contraignant et que dès lors la loi du 18 avril 2018 n'impose pas de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des plans d'aménagement général par rapport aux orientations du PDAT.
- La précision introduite à l'article 1^{er}, paragraphe 2, selon laquelle les PDS et les POS peuvent maintenir le classement de terrains destinés à la création de logements pourrait également figurer à l'article 11, paragraphe 2.
- Le SYVICOL soulève un risque d'incohérence entre le présent projet de loi et le projet de loi n°7648 relative au pacte logement, qui visent tous les deux une modification de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 15° et de l'article 11, paragraphe 2, point 9°, mais selon des termes différents.
- Les modifications projetées à l'article 11, paragraphe 2, points 6bis et 6ter ne permettent pas, de l'avis du SYVICOL, de résoudre le conflit entre le plan sectoriel « paysages » et la loi du 18 juillet 2018 concernant l'aménagement du territoire qui s'applique, de manière générale, à certaines de ses dispositions. Il rappelle qu'un règlement grand-ducal ne peut pas être contraire ni déroger à une loi, et que dès lors ce conflit est une source d'insécurité juridique.
- Le SYVICOL propose d'élargir le champ d'application de l'article 14 du PSP à toutes les autorisations délivrées sur base de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et susceptibles de tomber dans le champ d'application de celui-ci, dans un souci d'égalité de traitement de ces autorisations. Il propose également de reformuler les nouveaux alinéas 3 et 4 de l'article 20, paragraphe 1^{er}, dont la rédaction est ambiguë, et d'exempter de l'interdiction prévue à l'alinéa 3 les demandes d'autorisation introduites avant l'entrée en vigueur du PSP.
- Le SYVICOL salue la modification proposée de l'article 26 de la loi, afin de permettre la conclusion d'une convention de coopération territoriale avec une seule commune, et une participation financière de l'Etat dans le cadre d'une telle convention, créant la base légale nécessaire à la mise en œuvre de l'article 6 du plan sectoriel « logement ». En effet, une aide matérielle et financière de l'Etat au développement des zones prioritaires d'habitation ou d'autres zones imposées par les PDS sera la bienvenue pour les communes.



6. Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Le projet de loi avisé sous le point 6 de l'ordre du jour a pour objectif d'adapter la législation nationale aux exigences découlant 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.

En outre, le projet de loi prévoit des mesures de simplification administrative et prolonge le délai dont les bénéficiaires d'une protection internationale disposent pour introduire une demande de regroupement familial après l'octroi d'une protection internationale de trois à six mois.

Le comité rend attentif au fait que la mise en œuvre des nouvelles règles nécessitera de légères adaptations au niveau des systèmes informatiques des communes et qu'il importe donc de prévenir les acteurs concernés en temps utile.

7. Projet de règlement grand-ducal 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

Le dernier avis adopté porte sur le projet de règlement susmentionné, qui vise à transposer dans le secteur communal le régime de la formation générale pendant le stage introduit pour les agents de l'Etat.

Il fixe le nombre d'heures de formation pour toutes les carrières de fonctionnaires à 150 heures, dont 60 pour la formation du tronc commun, 30 pour la formation au choix et 60 pour la formation spéciale. La formation actuelle à l'Institut national d'administration publique prévoit des formations entre 366 et 182 heures pour les différentes carrières.

Bien que le SYVICOL soutienne une formation solide et adéquate pour le personnel communal, le comité salue la réduction du contingent d'heures de formation par rapport au régime actuel. De même, il approuve l'introduction d'une formation de base de 90 heures pour les employés communaux.

8. Renouvellement de la délégation luxembourgeoise au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Dans le cadre du renouvellement de la composition du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE), le comité est appelé à proposer au ministre des Affaires étrangères et européennes une nouvelle délégation luxembourgeoise pour les années 2021 à 2026.

Il propose comme membres effectifs M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher et Mme Martine Dieschbourg-Nickels, et comme membres suppléants M. Tom Jungblut, Mme Josée Lorsché et Mme Christiane Schweich,



9. Désignation de représentants dans divers organes

En vue du renouvellement du Conseil arbitral de la sécurité sociale et du Conseil supérieur de la sécurité sociale pour une nouvelle période de 5 ans, le comité propose au ministre de la Sécurité sociale de nommer comme délégués employeurs M. Frank Arndt, Mme Raymonde Conter-Klein et M. Alex Donnersbach au sein du Conseil arbitral de la sécurité sociale. Pour le Conseil supérieur de la sécurité sociale, sa proposition comprend Mme Marie-Paule Engel-Lenertz, M. Max Hengel et M. Louis Oberhag.

Il propose par ailleurs à la ministre de l'Intérieur de nommer M. Max Hengel membre suppléant de la Commission centrale et M. Jeff Gangler membre du Conseil supérieur des finances communales, dans les deux cas en remplacement de M. André Schmit.

Finalement, le comité propose au ministre de l'Energie et de l'Aménagement du territoire de nommer M. Nico Wagener membre effectif et Mme Johanne Fallecker membre suppléante d'un nouveau groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire.

10. Rapport sur les activités du bureau

Le président fait rapport des dernières réunions du bureau avec des membres du gouvernement, en commençant par une réunion avec la ministre de l'Intérieur du 29 octobre, qui avait pour objet de faire le point sur l'évolution de la pandémie de Covid-19 à un moment où le nombre de nouvelles infections était en forte augmentation.

Pour garantir le fonctionnement des organes communaux en toutes circonstances, le SYVICOL y a demandé d'étendre la possibilité de se réunir par visioconférence, qui avait été créée pour le conseil communal pendant l'état de crise, au collège des bourgmestre et échevins. Le président se félicite du fait qu'un projet de loi en ce sens a été déposé dans un très bref délai.

Une autre réunion avec la ministre de l'Intérieur a eu lieu le 8 octobre pour faire le point sur différents sujets d'actualité, en particulier l'impact de la crise de Covid-19 sur les finances communales.

Finalement, le comité est informé des résultats d'une réunion du 1^{er} octobre avec le Premier ministre et plusieurs membres du gouvernement, qui portait également sur les finances communales, ainsi que sur la consultation du SYVICOL dans le cadre de la procédure législative ou réglementaire.

11. Divers

Le comité constate que, récemment, le bourgmestre territorialement compétent n'a pas été informé dans tous les cas par le CGDIS d'interventions d'une certaine envergure, alors même que les procédures internes du CGDIS – comme cela résulte d'un courrier de son directeur général – prévoient une telle information. Il souligne l'importance d'avertir les autorités communales dans les cas en question et encourage le CGDIS à prendre les mesures internes nécessaires pour garantir la mise en œuvre de cette communication.

La prochaine réunion du comité est fixée au 7 décembre 2020. Elle aura lieu à 12h00 dans l'Hôtel de Ville de Luxembourg.