



RAPPORT ANNUEL



2020

RAPPORT ANNUEL

2020



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises



**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 Park Housen © Ralph HERMES



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 :

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

- **Constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises**
- **Etablir 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**
- **Etre l'interlocuteur du Gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local**
- **Représenter les communes luxembourgeoises au sein des organismes européens et internationaux ayant pour vocation la défense des intérêts des collectivités locales**
- **Promouvoir la coopération transfrontalière et interterritoriale des communes luxembourgeoises à travers des jumelages ou autres partenariats avec des collectivités locales étrangères**
- **Promouvoir et défendre l'autonomie communale et les principes de subsidiarité et de proportionnalité**
- **Faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs fonctions par la formation et l'information**
- **Créer des liens de solidarité et d'amitié entre les élus locaux**
- **Défendre les intérêts des communes et assurer la protection de leurs droits et fonctions par des mesures et interventions appropriées, le cas échéant, par des actions devant les tribunaux**

SOMMAIRE



STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Bureau	8
Comité	9
Administration	11
Représentants dans des organes consultatifs nationaux	13
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens	17



ACTIVITÉS NATIONALES

AVIS ET PRISES DE POSITION	18
10 février 2020	18
Projet de loi n°7490 sur les transports publics	
10 février 2020	22
Projet de loi n° 7473 sur le Patrimoine culturel	
Prise de position du 24 février 2020	28
La Police grand-ducale et la réforme de 2018 – Débat de consultation à la Chambre des Députés au sujet de la réforme de la Police grand-ducale au mois de mars 2020	
Prise de position du 10 février 2020	32
Répartition des responsabilités entre l'État et les communes en matière d'enseignement fondamental	
Prise de position du 24 avril 2020	36
Projet Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030	
11 mai 2020	39
Projet de règlement grand-ducal modifiant : 1° le règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux.	
25 mai 2020	41
Projet de loi n°7577 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil	
25 mai 2020	42
Projet de loi n°7568 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 la Covid-19	
25 mai 2020	43
Projet de loi n°7571 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 la Covid-19	
08 juin 2020	43
Projet de loi n°7568 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 la Covid-19	

29 juin 2020	45
Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 13 juillet 2018 fixant les conditions et modalités de remboursement des assurances complémentaires aux pompiers volontaires	
20 juillet 2020	46
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	
20 juillet 2020	56
Projet de règlement grand-ducal portant modification : du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre, échevins et conseillers communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988	
21 septembre 2020	58
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 : la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement ; urbain ; la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; la loi du 25 mars 2020 portant création d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement	
21 septembre 2020	67
Projet de loi n° 7641 portant modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes	
21 septembre 2020	68
Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1991 concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations des fonctionnaires communaux	
21 septembre 2020	69
Projet de règlement grand-ducal portant modification : 1° du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ; 2° du règlement grand-ducal modifiée du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux	
28 octobre 2020	70
Projet de loi n°7683 modifiant 1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; 2) la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales	

SOMMAIRE

28 octobre 2020	71
Projet de loi n°7688 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	
09 novembre 2020	72
Projet de loi n° 7653 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes	
09 novembre 2020	84
Projet de loi n° 7655 portant création d'un pacte nature avec les communes ; modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement	
09 novembre 2020	94
Projet de loi n° 7640 portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain	
09 novembre 2020	99
Projet de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 / Projet de loi n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024	
09 novembre 2020	107
Projet de loi n°7682 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration	
09 novembre 2020	108
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	
09 novembre 2020	111
Projet de loi n°7690 portant modification 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 la Covid-19	
09 novembre 2020	111
Projet de loi n°7679 portant introduction de mesures temporaires relatives à l'application des articles 12 et 18 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire dans le cadre de la lutte contre la Covid-19	
23 novembre 2020	112
Prise de position du SYVICOL dans le cadre de la révision de la loi sur l'intégration	
23 novembre 2020	116
Projet de règlement grand-ducal abrogeant le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes »	
07 décembre 2020	118
Projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil	
14 décembre 2020	127
Projet de loi n°7732 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	



ACTIVITÉS INTERNATIONALES

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du conseil de l'Europe (CPLRE)	128
Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)	129
Comité européen des Régions (CdR)	130



CIRCULAIRES AUX COMMUNES

134



CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ

135



RAPPORT COVID-19

Chronique d'une période agitée – le SYVICOL et la gestion de la crise sanitaire	138
--	-----



COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS DU COMITÉ

Réunion du 10 février 2020	143
Réunion du 11 mai 2020	54
Réunion du 8 juin 2020	54
Réunion du 20 juillet 2020	54
Réunion du 21 septembre 2020	54
Réunion du 9 novembre 2020	54
Réunion du 7 décembre 2020	54

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



1^{ÈRE} 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, Kärjeng et Pétange



PAUL ENGEL

Bourgmestre de la communes de Grosbous
Délégué représentant les communes
de Beckerich, Ell, Grosbous, Prézérdaul,
Rambrouch, Redange, Saeul, Useldange,
Vichten et Wahl



**MARIE-PAULE
ENGEL-LENERTZ**

Conseillère de la commune de Steinsel
Délégué représentant les communes
Contern, Lorentzweiler, Niederanven,
Sandweiler, Schuttrange, Steinsel,
Walferdange



MICHEL MALHERBE

Bourgmestre de la commune de Mersch
Délégué représentant les communes
de Fischbach, Heffingen, Helperknapp,
Larochette, Lintgen, Mersch, Nommern



GEORGES MISCHO

Bourgmestre de la ville d'Esch-sur-Alzette
Délégué représentant les communes
d'Esch-sur-Alzette et Sanem

COMITÉ



ANNIE NICKELS-THEIS

Bourgmestre de la commune de Bourscheid
Déléguee représentant les communes de Bettendorf, Bourscheid, Diekirch, Erpeldange-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



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

ADMINISTRATION



ELISABETH BECKER

Employée communale



NICOLE BERSCHIED

Employée communale



EMILE CALMES

Employé communal



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 2020.



SYVOSI
Sindacato di
Commercianti

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 : Dan Biancalana, Jean-Pierre Klein, Pierre Mellina

Suppléants : Patrick Goldschmidt, Annie Nickels-Theis, Romain Osweiler

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

Dan Biancalana

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL

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

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Titulaire : Louis Oberhag

Suppléants : Nico Wagener, Jean-Marie Sadler

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

COMITÉ DE SUIVI FEDER 2014-2020

Titulaires : Emile Eicher, Louis Oberhag

Suppléants : Johanne Fallecker, Georges Mischo

COMITÉ CONSULTATIF DE MYENERGY

Titulaire : Pierre Schmitt

Suppléant : Gérard Koob

COMMISSION CONSULTATIVE D'EXPERTS POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UN 10^e PROGRAMME QUINQUENNAL D'ÉQUIPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE TOURISTIQUE

Gilles Estgen

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,
Serge Olmo, Luc Speller

COMMISSION QUALITÉ

Titulaires : Serge Olmo, Elisabeth Becker
Suppléants : Luc Speller, Gérard Koob

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

Titulaire : Fernand Marchetti
Suppléant : Annie Nickels-Theis

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

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 DU PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « DÉCHARGES POUR DÉCHETS INERTES »

Fernand Muller

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

Nico Wagener, Johanne Fallecker

COMITÉ CONSULTATIF « LUXEMBOURG IN TRANSITION »

Titulaire : Nico Wagener
Suppléant : 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

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

GRUPE DE PILOTAGE « BRUIT »

Gérard Koob

MINISTÈRE D'ÉTAT, MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS ET DES MÉDIAS

ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DE L'ALIA

Laurent Graaff

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Titulaire : Louis Oberhag

Suppléants : Nico Wagener, Fréd Ternes
(poste vacant à partir de décembre 2019)

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 : Jean-Pierre Klein

Suppléant : Raymonde Conter-Klein

COMMISSION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

Titulaire : Gérard Koob

Suppléant : Johanne Fallecker

MINISTÈRE DU LOGEMENT

GRUPE DE TRAVAIL « PACTE LOGEMENT »

Dan Biancalana, Johanne Fallecker, Gérard Koob

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS DU LOGEMENT

Serge Hoffmann

GRUPE DE TRAVAIL « MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX DES PROMOTEURS PUBLICS »

Serge Hoffmann

MINISTÈRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

DÉPARTEMENT DES TRANSPORTS

GRUPE DE TRAVAIL « MODIFICATION DU CODE DE LA ROUTE »

Johanne Fallecker

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

Johanne Fallecker

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU « VERKÉIERSVERBOND »

Claude Halsdorf

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

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

Titulaires : Frank Arndt, 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 DE LA SÉCURITÉ SOCIALES

Frank Arndt, 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 2014-2020

Titulaire : Dan Biancalana

Suppléant : Johanne Fallecker

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS



COMITÉ EUROPÉEN 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



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



CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

COMITÉ DIRECTEUR

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

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

Coordination : Gérard Koob

JUMELAGES

Gérard Koob

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

Vanessa Schmit



EUREGIO SAARLORLUX+

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Titulaires : Raymonde Conter-Klein, Frank Melchior, Louis Oberhag, Bob Steichen

Coordination : Elisabeth Becker



CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU)

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL MONDIAL

Titulaire : Louis Oberhag

Coordination : Gérard Koob

Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2020.

II. ACTIVITÉS NATIONALES

AVIS ET PRISES DE POSITION



PROJET DE LOI N°7490 SUR LES TRANSPORTS PUBLICS

10 février 2020

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°7490 sur les transports publics, déposé à la Chambre des Députés le 15 octobre 2019.

Il déplore le fait qu'il a de nouveau été obligé de s'autosaisir dans un dossier qui concerne clairement et directement les communes. En effet, non seulement ces dernières sont-elles citées à l'exposé des motifs comme un des « quatre acteurs de la mobilité », à côté des citoyens, des employeurs et de l'Etat, mais, en plus, le projet comporte un chapitre intitulé « Les interventions des communes » !

Le SYVICOL se doit dès lors de rappeler avec insistance que, par circulaire du 21 juin 2019, Monsieur le Premier Ministre a formellement invité tous les membres du Gouvernement « à soumettre tout projet de loi ou de règlement concernant principalement les communes pour avis au SYVICOL ».

Le projet de loi sous revue a pour objet une refonte de la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, tout en reprenant une partie des dispositions. Du point de vue communal, son innovation principale consiste dans la fusion de la « Communauté des transports » (CdT), établissement public appelé communément « Verkéiersverbond », et de la Direction des transports publics du département ministériel des Transports en une « Administration des transports publics » sous la tutelle du ministre de la Mobilité et des Transports publics.

Le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à cette restructuration, dans la mesure où elle permettra – c'est au moins ce qu'annonce l'exposé des motifs – d'améliorer la coordination et d'accroître l'efficacité des services.

En revanche, il lui importe de souligner que le remplacement d'un établissement public par une administration étatique – simple outil à la disposition du ministre pour l'exécution de ses compétences – entraînera, même si telle n'est pas l'intention déclarée des auteurs, une centralisation des pouvoirs au niveau gouvernemental, en excluant les autres acteurs représentés actuellement au sein du conseil d'administration. Pour le secteur communal, plus précisément, il s'agit des délégués de la Ville de Luxembourg, du syndicat intercommunal TICE et du SYVICOL.

Ce conseil d'administration, à défaut de dispositions réglant son sort à partir de l'entrée en vigueur de la loi sous revue, est voué à la disparition pure et simple. Ceci revient à la perte d'une plateforme d'échange, voire de codécision importante avec les acteurs non-étatiques en matière de transports publics.

L'abandon de l'approche partenariale s'observe également lorsqu'on compare les missions de l'administration à créer à celles de la CdT. En effet, si cette dernière est chargée expressément « de nouer des relations de partenariat avec les autorités communales [...] », la recherche d'une disposition comparable dans le texte sous revue est vaine. Ceci ne fait que renforcer l'impression qu'il est bel et bien dans l'intention des auteurs du texte d'écarter les communes du niveau décisionnel en matière de transports publics.

Et ce ne sont pas les seules. Comment expliquer autrement le fait que, selon les informations du SYVICOL, l'élaboration du projet de loi sous revue s'est faite à l'insu du conseil d'administration du « Verkéiersverbond » et que le texte déposé il y a presque 4 mois ne lui a pas été présenté à ce jour ?

Une telle attitude, diamétralement opposée à l'approche participative dont le Gouvernement fait preuve dans tant d'autres domaines, est difficilement compréhensible pour le SYVICOL. Elle n'est d'ailleurs guère expliquée à l'exposé des motifs, qui se contente d'énoncer que « les expériences et échanges avec les acteurs concernés ont fait ressortir que le modèle d'un établissement public [...] n'est plus adapté pour répondre aux missions qui ont été définies par la loi du 25 janvier 2006 modifiant la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics ».



Le SYVICOL est d'avis que, comme dans de nombreux autres domaines, la politique gouvernementale en matière de transports publics ne peut que profiter d'un échange régulier avec les acteurs du terrain, communaux ou autres. Si le Gouvernement insiste donc à supprimer la CdT au profit d'une administration étatique, au moins faudrait-il suppléer l'abolition de la plate-forme d'échange qu'est le conseil d'administration actuel par la création d'un organe consultatif rassemblant toutes les parties prenantes. Cet organe devrait se réunir régulièrement et être saisi pour avis préalablement à toute décision relative à l'organisation des transports publics ou ayant un impact direct sur un ou plusieurs des acteurs concernés.

Ajoutons entre parenthèses que l'effet de centralisation a même une dimension géographique. En effet, il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 23 décembre 2014 relative à la réalisation du Pôle d'échange multimodal de la Gare d'Ettelbruck et à la modification de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire qu'il était prévu que le nouveau bâtiment voyageurs de la gare d'Ettelbruck héberge « la Communauté des Transports et les CFL, avec une centrale de mobilité [...] ». Or, dans sa réponse du 12 septembre 2019 à la question parlementaire n°991 du Député Marco Schank, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics fait savoir que la nouvelle administration étatique disposera de locaux au sein du ministère. Le SYVICOL soutient l'initiative de la Ville d'Ettelbruck, qui, par une motion du conseil communal du 11 décembre 2019, regrette cette décision en renvoyant à l'accord de coalition 2018-2023.

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi n°7490 se résument comme suit :

- Le remplacement de la Communauté des Transports (CdT), appelée communément « Verkéiersverbond »,

par une administration étatique au service du ministre compétent entraînera une centralisation des pouvoirs entre les mains de ce dernier. Pour suppléer au moins partiellement l'abolition de la CdT et de son conseil d'administration, qui comprend notamment 3 délégués du secteur communal, le SYVICOL demande la création d'un organe consultatif comprenant toutes les parties prenantes. (I)

- La définition des services de transport organisés par les communes ou par des syndicats de communes et qui sont exclus du champ d'application de la loi devrait être revue (art. 2).
- Il faudrait prévoir un mécanisme de consultation des communes concernées par des décisions ministérielles ayant un impact sur leur territoire (art. 6).
- L'implication des délégués communaux aux transports publics devrait être renforcée (art. 16).
- En cas de fixation de nouvelles lignes de conduite pour l'aménagement des arrêts de bus, il importe d'éviter aux communes d'onéreux travaux de mise en conformité des installations existantes (art. 17).
- Si le comité des usagers des transports publics comprend, à côté des usagers proprement-dits, des représentants de l'Etat, il devrait inclure également des délégués communaux (art. 19).

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 2

L'alinéa 4, repris de la loi du 29 juin 2004, exclut du champ d'application de la loi « les services de transports publics confinés au territoire d'une même commune ou d'un même syndicat de communes ayant comme objet principal l'activité de transport public », sans préjudice des conventions conclues en exécution de l'article 14.

En principe – et c'est sans doute l'intention des auteurs – les services de transport scolaire vers les établisse-

ments de l'enseignement fondamental, organisés par les communes et syndicats de communes, ne sont donc pas concernés.

Cependant, suivant une lecture stricte du texte, le transport scolaire proposé par un syndicat intercommunal dont la mission consiste dans la mise à disposition et dans l'organisation d'une école intercommunale n'est pas exclu, à moins que les statuts chargent expressément le syndicat de ce transport.

En outre, il existe des cas où les enfants d'une commune fréquentent la piscine d'une autre commune pour les cours de natation.

Finalement, le SYVICOL se pose des questions sur la qualification du « Kannerclubbus » prévu à l'accord de coalition actuel. Dans ce cadre, les communes seront invitées à proposer un service de transport entre leurs services d'éducation et d'accueil et des activités sportives ou culturelles pour enfants. Or, ces activités ne se déroulent pas forcément sur le territoire communal. A titre d'exemple, il est parfaitement concevable qu'une commune propose le transport vers le conservatoire d'une commune voisine pour permettre aux enfants d'y profiter des cours de musique.

Aux yeux du SYVICOL, l'article 2 devrait être reformulé afin de tenir compte des particularités ci-dessus.

Art. 4

L'ancienne distinction entre des véhicules comportant plus ou moins de 8 places, hormis celle du conducteur, qui jouait en ce qui concerne les « services occasionnels publics et spécifiques » est abandonnée. Ceci renforce, aux yeux du SYVICOL, la pertinence de ses interrogations par rapport aux transports proposés par les communes, notamment le futur « Kannerclubbus ».

Art. 6

L'article 6 confie au ministre les charges de la planification stratégique de la mobilité, du développement des réseaux de transports et de leur intermodalité. Parmi d'autres compétences lui attribuées, le texte dispose qu'il « détermine les réseaux et l'offre » et « définit le niveau des prestations à fournir suivant des critères objectifs et non discriminatoires, appliqués de façon équilibrée à l'ensemble du territoire national et transfrontalier ».

Le SYVICOL regrette que le texte ne prévoie aucune procédure de consultation des autres « acteurs de la mobilité », et notamment des communes, dans l'exécution de toutes ces missions. Il considère que la refonte d'une loi datant de plus de 15 ans serait une occasion pour introduire une approche plus participative. Ceci d'autant plus, bien sûr, face au projet de suppression

de la Communauté des Transports avec son conseil d'administration.

Le texte se contente d'énoncer la possibilité pour les communes et les entreprises de demander des « plans de mobilité », dont l'élaboration est alors coordonnée par le ministre. Le commentaire des articles ne précise pas comment il faut s'imaginer ces plans, sauf qu'ils seront « dans l'esprit de la stratégie pour une mobilité durable Modu 2.0 ».

Une consultation du secteur communal serait importante notamment en ce qui concerne la mission sous f), qui est celle d'élaborer « les lignes de conduite pour l'aménagement et l'entretien des arrêts, haltes, gares et pôles d'échanges (...) », vu que les communes sont compétentes dans cette matière. Le SYVICOL a pris note du fait que, selon le programme gouvernemental, un concept d'harmonisation des arrêts d'autobus sera élaboré ensemble avec lui¹. Il salue cette approche et se tient évidemment à la disposition du gouvernement dans cette matière.

Dans le contexte de la collaboration avec les communes, le SYVICOL tient encore à soulever que la disposition de l'article 18 de la loi en vigueur, qui permet aux communes d'élaborer « avec le concours du ministre des plans de déplacement locaux ou régionaux » n'a pas été reprise dans le projet sous analyse. L'objectif de ces plans, toujours selon l'article 18, est « l'usage coordonné de tous les modes de transport, en particulier par une affectation appropriée de la voirie ainsi que par la promotion des modes de transport les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie ». Le texte actuel décrit en davantage de détails le champ d'application, les objectifs et le contenu des plans en question.

Le SYVICOL se demande si le plan de déplacement sera remplacé par le plan de mobilité prévu à l'article 6. Si tel est le cas, il faut se poser la question de savoir pourquoi le projet de texte est tellement laconique sur l'objectif et le contenu dudit plan. Par ailleurs, il faut constater que, si le plan de déplacement est élaboré par la commune (avec le concours du ministre et éventuellement un cofinancement étatique), le pouvoir des communes en ce qui concerne le futur plan de mobilité se limite à en demander l'élaboration auprès du ministre, pouvoir qu'elles partagent d'ailleurs avec les entreprises. Il faut en conclure une nette réduction du rôle du secteur communal dans cette matière, que le SYVICOL ne saurait cautionner.

Art. 16

L'article 16 édicte l'obligation pour le conseil communal de désigner parmi ses membres un délégué aux transports publics.

¹ Document parlementaire 7490, page 9

Cette disposition est reprise de l'article 19 de la loi actuelle, tout comme la mission du délégué, qui est celle « d'assurer la communication entre la commune et ses habitants et l'administration pour toute question d'organisation des transports publics et d'information afférente du public concerné ».

Le délégué aux transports publics est donc conçu comme un intermédiaire sans pouvoir de décision propre. En effet, il ne saurait empiéter sur les compétences qui sont celles du conseil communal et du collègue des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL ne conteste nullement l'utilité d'un délégué aux transports publics au niveau des communes. Il recommande cependant de confier cette charge à un membre du collège des bourgmestre et échevins, vu les compétences de pouvoir exécutif communal détenues par celui-ci. En plus, la répartition des ressorts dans de nombreuses communes prévoit d'ores et déjà qu'un membre déterminé du collège s'occupe des dossiers concernant la mobilité et les transports publics.

Donner une base légale à la fonction de délégué aux transports publics est une chose, collaborer avec ces interlocuteurs au niveau communal en est une autre. Jusqu'ici, selon les informations du SYVICOL, les autorités étatiques n'auraient que faiblement eu recours à ces acteurs.

Si l'obligation pour les communes de désigner un délégué aux transports publics est donc maintenue, le SYVICOL appelle les autorités étatiques à les impliquer davantage que par le passé dans l'organisation des transports et de consulter, par leur intermédiaire, les communes concernées avant la prise de décisions relatives aux transports publics.

Le SYVICOL se demande encore pourquoi le dernier alinéa de l'article 19 actuel n'a pas été repris. Celui-ci prévoit la possibilité d'organiser des conférences régionales de transport pour coordonner les demandes émanant des communes et renvoie à un règlement grand-ducal pour en fixer les détails.

Art. 17

L'article 17 dispose que « l'aménagement et l'entretien des arrêts et terminus de ligne mis en place dans le cadre des services de transport par route, y compris la pose et l'entretien de la signalisation routière requise, sont à charge de la commune territorialement compétente ». A défaut pour elle d'y obtempérer, l'Etat peut effectuer les travaux nécessaires aux frais de la commune. Les règles applicables actuellement sont ainsi reprises.

Il en est de même de la possibilité pour l'Etat d'allouer des aides financières pour ces travaux, sous condition que les « lignes de conduite » déterminées par le ministre soient respectées. L'ancien texte parle de

« règles » au lieu de lignes de conduite. Les auteurs du projet souhaiteraient-ils introduire davantage de flexibilité au niveau de l'aménagement des arrêts ? Il va de soi que le SYVICOL soutiendrait une telle approche.

Comme toujours lorsqu'il est question d'introduire de nouvelles règles s'appliquant également aux constructions existantes, le SYVICOL demande d'éviter que les communes soient obligées de procéder à d'onéreux travaux de mise en conformité des arrêts déjà en service.

Art. 18

Cet article prévoit une dérogation au principe selon lequel l'aménagement et l'entretien des arrêts d'autobus sont à charge des communes. Il dispose en effet que l'Etat assume ces frais en ce qui concerne entre autres les établissements de l'enseignement post-primaire.

Le SYVICOL tient à préciser qu'il existe également des écoles étatiques dispensant un enseignement fondamental, en l'occurrence les écoles internationales. Il demande dès lors de modifier l'alinéa 1^{er} en conséquence.

Art. 19

L'article 19 correspond à l'article 21 de la loi actuelle mettant en place un comité des usagers des transports publics. Il renvoie pour la composition et les modalités de fonctionnement à un règlement grand-ducal, dont le projet n'est pas joint au dossier.

Actuellement, les règles y relatives sont fixées par le règlement grand-ducal du 9 juillet 2007 déterminant la composition et les modalités de fonctionnement du comité des usagers de transports publics. Selon l'article 1^{er}, tel qu'il a été modifié par règlement grand-ducal du 25 octobre 2017, « les membres du comité représentent le membre du Gouvernement ayant les transports dans ses attributions, ci-après désigné le ministre, la Communauté des Transports, en abrégé la CdT, ainsi que les usagers des transports publics ».

Le SYVICOL ignore la composition future de l'organe en question. S'il est prévu cependant qu'y siègent, à côté des usagers proprement-dits, des représentants du ministère ou de l'administration à créer, il demande que les communes y soient représentées également.

Art. 25

L'article 25 abroge la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics et, par là, met fin à la Communauté des Transports. L'article 28 – ne devrait-il pas porter le numéro 26 ? – règle le sort du personnel concerné par cette restructuration.

Le SYVICOL renvoie, pour ce qui est de la suppression du « Verkéiersverbond », à ses remarques générales.



PROJET DE LOI N° 7473 SUR LE PATRIMOINE CULTUREL

10 février 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet du projet de loi n°7473 sur le Patrimoine culturel, déposé le 30 août 2019 à la Chambre des Députés, par courrier du 28 août 2019 de la part de Madame la Ministre de la Culture. Le texte en projet remplacera la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien d'une commission interne du SYVICOL, composée d'une part d'élus locaux et d'autre part de membres du personnel de différentes administrations communales. Le groupe s'est réuni à trois reprises en octobre, en novembre et en décembre 2019. S'y ajoute une réunion en janvier 2020 avec les fonctionnaires du ministère de la Culture en charge du dossier, pour discuter des points soulevés dans les réunions susmentionnées.

En date du 24 juin 2019 le bureau du SYVICOL avait, pour sa part, eu une entrevue avec Madame la Ministre de la Culture et tient à la remercier pour sa disponibilité. Lors de cette réunion, la ministre avait informé le SYVICOL que le projet de loi était sur le point d'être déposé à la Chambre des Députés.

Ajoutons, pour compléter l'historique, que des représentants du SYVICOL ont assisté, entre février et juillet 2015, à plusieurs réunions d'un groupe de travail ayant pour mission de préparer la réforme de la législation existante. En outre, le bureau du syndicat a rencontré Monsieur Guy Arendt, alors secrétaire d'Etat compétent, le 31 mai 2018 et note qu'une partie des remarques formulées à ce moment ont été prises en considération.

Plus de 35 ans après l'entrée en vigueur de la loi sur la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, une refonte est devenue une vraie obligation et s'impose carrément à l'aube d'une nouvelle décennie.

Pendant ce laps de temps, le nombre de citoyens a fortement augmenté au Luxembourg, avec pour résultat que le Grand-Duché est confronté à des défis majeurs de croissance comme la mobilité, l'éducation et surtout le logement.

Pour la refonte d'une loi ayant une telle envergure, le Ministère de la Culture a opté pour un changement de paradigme, qui se base sur les deux piliers suivants :

- l'introduction d'une « zone d'observation archéologique » qui, selon nos informations, s'étendra sur presque l'intégralité de la superficie de notre pays ;
- l'élaboration d'un inventaire commune par commune, afin d'avoir un aperçu aussi complet que possible du patrimoine culturel architectural.

Etant donné que le patrimoine culturel est l'affaire de tous les citoyens d'un pays et fait partie de ce qui est appelé couramment « identité nationale », la protection permanente et la transmission du patrimoine culturel aux générations futures sont devenus des vrais paris.

L'élaboration de cet inventaire commune par commune, qui recensera minutieusement les biens immeubles et les petits monuments dignes d'être protégés, peut certes être qualifiée de nouveauté. Cette démarche est jugée être l'outil nécessaire pour remplir les objectifs que les auteurs du projet de loi se sont fixés.

A première vue, cette nouvelle approche peut être considérée comme un pas en avant pour pouvoir procéder à une évaluation (plus) appropriée de ce qui mérite d'être protégé.

Un tel inventaire aura en revanche des répercussions considérables sur les communes, étant donné que le nombre d'objets protégés, qui se trouvent sur leur territoire, va augmenter fortement. A ne pas oublier dans ce contexte la longue durée d'achèvement de cet inventaire. Une période de 10 années est en effet prévue.

L'introduction d'une « zone d'observation archéologique », le deuxième pilier du changement de paradigme susmentionné, suscite davantage l'inquiétude du SYVICOL vu que les conséquences ne sont que difficilement prévisibles et risquent d'aboutir à un ralentissement des activités dans le domaine de la construction. Face à un marché immobilier de plus en plus en surchauffe, ceci ira à l'encontre des mesures plus offensives que le gouvernement compte mettre en place pour faire face aux dérives du marché du logement.

Les communes sont un des protagonistes de cette politique, étant donné, notamment, qu'elles ont été retenues pour jouer un rôle plus actif dans le Pacte logement 2.0 que dans le pacte précédent. Il est à craindre que les obligations prévues dans le cadre de l'archéologie préventive, d'une part, et la protection d'un nombre d'immeubles nettement plus élevé que par le passé, d'autre part, s'avèrent du point de vue des communes comme des obstacles à la création de ce nouvel espace de vie tellement convoité.

Les nouvelles règles relatives à la protection du patrimoine devront par ailleurs être conciliées avec d'autres

objectifs de la politique communale, tels que la mise à disposition des infrastructures générales et le développement économique, pour ne citer que ces exemples.

Or, sous sa forme actuelle, le projet de loi fait preuve d'une approche maximaliste, mettant la protection du patrimoine au-dessus de tout et ne tenant guère compte des autres obligations ou objectifs politiques des communes.

Le SYVICOL ne saurait donc l'aviser favorablement que sous réserve des remarques ci-dessous.

Par ailleurs, le SYVICOL se doit de constater que le projet fait référence à de nombreux règlements grand-ducaux, qui ne sont pas joints au dossier. Il demande donc que ces textes lui soient également soumis pour avis.

Le SYVICOL regrette finalement que le projet de loi manque de précision et de clarté sur plusieurs points, qui seront précisés dans la suite.

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- La différence entre les termes de « zone d'observation archéologique » et de « sous-zone » n'est pas clairement esquissée, étant donné que la notion de « potentialité archéologique » n'est nulle part définie d'une manière précise. Il existe un risque de confusion et donc un besoin de clarification. (Article 2)
- L'introduction d'une « zone d'observation archéologique » sur quasiment l'ensemble du territoire national et le fait que tous travaux de construction, de démolition ou de déblai dépassant une certaine envergure devront être préalablement soumis au ministre de la Culture pour évaluation quant à leur potentialité archéologique, comporte le risque d'un ralentissement des activités dans le domaine de la construction. Dans ce contexte, le SYVICOL plaide pour un désamorçage moyennant une approche différente, en s'inspirant du projet de loi N° 7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués. Celui-ci prévoit un inventaire appelé « registre d'informations sur les terrains » (RIT). Le registre en question ne reprend que les sites considérés comme potentiellement pollués, ainsi que les terrains qui ont déjà fait partie d'études de pollution du sol. (Article 4)
- Dans le parc immobilier des communes, la liste des biens protégés sera probablement longue. Afin d'éviter une telle situation, le SYVICOL propose de maintenir les 14 critères élaborés, mais de les indexer et de définir par la suite un certain nombre de points, qui une fois atteint, justifie que l'objet en question soit retenu dans l'inventaire du patrimoine architectural. (Article 23)

- Le SYVICOL s'est interrogé s'il ne serait pas judicieux de créer une sorte de fonds qui reprendrait en mains un certain nombre de biens immeubles classés, car leur exploitation à des fins commerciales ou de logement devient économiquement inintéressante. On risque de les voir inoccupés pendant de longues années, ce qui irait au détriment de leur conservation, mais aussi de la politique d'aménagement communal. (Article 23)
- Au sujet de la publication de l'inventaire aux fins d'enquête publique, le SYVICOL propose une simplification de la procédure, en s'inspirant de l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. (Article 25)
- Le SYVICOL demande de pouvoir désigner au moins un représentant communal au sein de la future commission pour le patrimoine culturel. (Article 108)

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Articles 1 et 2

La protection du patrimoine culturel national va faire partie du développement durable, ce qui lui confère une toute nouvelle dimension. En ce qui concerne les autres objectifs, le SYVICOL soulève la question comment le patrimoine culturel peut renforcer la cohésion sociale.

Le SYVICOL regrette que la différence entre les nouveaux termes de « zone d'observation archéologique » et de « sous-zone » (définitions 9 et 10) n'est pas clairement esquissée. Étant donné que la notion de « potentialité archéologique » n'est nulle part définie clairement, il existe un risque de confusion.

Le SYVICOL demande donc que les auteurs revoient l'article sous revue en ce sens.

Article 3

Selon le commentaire des articles, la carte archéologique n'est pas accessible au public pour éviter des « fouilleurs clandestins ». Elle peut pourtant être consultée par toute personne présentant un « intérêt suffisant ». On entend par ces personnes des particuliers (p.ex. des acheteurs potentiels, des acquéreurs futurs, ...), des chercheurs, ainsi que les agents du CNRA ayant programmé des opérations archéologiques.

En ce qui concerne la mise à disposition de la carte archéologique qui ne peut être consultée que sur place, c.à.d. au sein du ministère, le SYVICOL recommande de remédier le plus vite possible à cette situation déplorable. Au plus tard au moment où la nouvelle loi entre en vigueur, une consultation en ligne devrait être garantie, tout comme un accès et une consultation sans faille comme il se doit pour une administration transparente et ouverte.



S'il existe réellement un risque de fouilles clandestines – ce que le SYVICOL n'est pas en mesure de juger – on pourrait imaginer un accès en ligne limité aux informations pouvant être publiées, en tout cas pour la partie graphique.

Article 4

Alors même que la zone d'observation archéologique sera établie, selon le texte, « sur base de l'inventaire du patrimoine archéologique et des informations et données complémentaires d'autres administrations », elle s'étendra en réalité sur presque l'intégralité de notre pays. Selon les informations disponibles au SYVICOL, seulement 2% (!) de la superficie du Grand-Duché en seraient exclus. Il s'agit en effet uniquement :

- des sites archéologiques classés conformément à l'article 19 ;
- des sites archéologiques entièrement détruits suite à des fouilles archéologiques ;
- des terrains déjà aménagés au point où plus aucun élément du patrimoine ne peut être sauvegardé.

Si cette interprétation est correcte, il faut se rendre à l'évidence que, dorénavant, sur quasiment l'ensemble du territoire national, tous travaux de construction, de démolition ou de déblai dépassant une certaine envergure devront être préalablement soumis au ministre de la Culture pour évaluation quant à leur potentialité archéologique. Les exceptions à cette règle seront peu nombreuses, vu notamment qu'elles ne s'appliquent – sauf mise en œuvre d'un PAP « nouveau quartier » en « sous-zone » – que si la profondeur reste en-deçà de 25 centimètres.

Une telle démarche, limitée à une durée de six mois, évitera certes plus tard un arrêt de chantier en cours en

cas de découvertes, elle comporte pourtant le risque d'un ralentissement des activités dans le domaine de la construction. Dans ce domaine la simple lenteur administrative cause déjà des grands soucis à tous les acteurs.

Le SYVICOL plaide donc pour un désamorçage moyennant une approche différente, en s'inspirant du projet de loi N° 7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués, qui prévoit un inventaire appelé « registre d'informations sur les terrains » (RIT). Ce registre ne reprend que les sites considérés comme potentiellement pollués, ainsi que les terrains qui ont déjà fait partie d'études de pollution du sol.

C'est donc une approche beaucoup plus ciblée, qui ne porte que sur les sites où il existe des indices laissant présumer une contamination, plutôt que, comme en l'espèce, d'édicter une présomption générale et de procéder par élimination.

Par ailleurs, les obligations prévues à l'article 4 seront particulièrement problématiques pour les communes lorsqu'elles réaliseront des travaux d'infrastructure dans la voirie ou des places publiques. Ces travaux ont généralement un effet négatif sur la circulation et doivent partant être exécutés le plus vite possible et, souvent, en coordination avec d'autres chantiers. Il importe donc qu'ils suivent un échéancier strict, qui serait difficile à établir par un maître d'ouvrage ignorant si, oui ou non, le ministre décidera de procéder à des fouilles préalables. S'y ajoute qu'il faut régulièrement procéder à ces travaux de réparation urgents, qui ne peuvent être tenus en suspens en attendant des opérations d'archéologie préventive. Pour ces raisons, le SYVICOL demande que la voirie existante et les places publiques déjà aménagées soient exclus de la zone d'observation archéologique.

Pour conclure, le SYVICOL estime qu'une révision en profondeur de l'article 4 s'impose.

Articles 5 et 6

Les articles 5 et 6 introduisent les notions de « diagnostic archéologique » et de « fouille d'archéologie préventive », leurs prescriptions et leurs délais respectifs.

Le SYVICOL salue le fait que les décisions du ministre doivent respecter un délai. En revanche le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises estime que le délai de réalisation d'une opération d'archéologie préventive devrait commencer à courir au moment où le ministre a pris la décision – plutôt qu'à partir du début de l'opération – afin d'éviter un temps mort et par conséquent une perte de temps.

En plus, il paraît nécessaire de prévoir un délai entre le diagnostic et les fouilles éventuelles, afin de délimiter le début des travaux qui, lui, n'est pas soumis à un délai. Est définie uniquement la durée des travaux potentiels, qui peut s'étendre sur six mois avec une dérogation possible qui prévoit un maximum de 12 mois pour des cas exceptionnels.

Le fait qu'une opération d'archéologie préventive soit soumise à un délai assure certes une sécurité de planification pour tous les acteurs, mais une durée maximale est considéré par le SYVICOL comme étant un laps de temps trop long pour des projets de faible envergure.

Article 18

Tout comme dans la loi en vigueur datant de 1983, les communes sont retenues, à la grande satisfaction du SYVICOL, comme étant un des acteurs ayant la possibilité d'adresser une demande de protection au ministre.

Article 19

Le fait que « les agents ont le droit de requérir directement le concours de la force publique » (paragraphe 2) semble être hautement disproportionné, même s'ils agissent avec une « autorisation expresse du président du Tribunal d'arrondissement ».

Le SYVICOL demande une révision du texte de façon que ce pouvoir soit réservé au ministre ou à un nombre limité de hauts fonctionnaires, comme le futur directeur du CNRA par exemple.

Article 23

Le SYVICOL est étonné de l'envergure et du degré de détail de l'inventaire du patrimoine architectural (paragraphe 1) qui recense « avec précision et moyennant une documentation appropriée » les biens immeubles.

Les trois premiers exemplaires de la série volumineuse « Nationale Inventarisierung der Baukultur im Großherzogtum Luxemburg » illustrent en effet à merveille la méthode scientifique, tout comme le caractère quasi

titanesque de cette opération, qui dans le rythme décrit, va durer une dizaine d'années. Au fil des années, cet inventaire connaîtra des changements et devra par conséquent être actualisé régulièrement.

Le SYVICOL part en effet du principe que le nombre d'objets classés va au fur et à mesure sensiblement augmenter. Toutefois, il n'existe pas encore de valeurs empiriques à cet égard, de sorte que les conséquences sont difficiles à prévoir, dans la mesure où une telle mission n'a jusqu'à présent pas encore été effectuée dans notre pays. Raison pour laquelle le SYVICOL est plutôt réservé face à cette approche si rigoureuse.

Le modus operandi de la loi en vigueur est en revanche beaucoup moins systématique et se fait dans la pratique plutôt au cas par cas.

Le fait d'avoir établi une liste avec pas moins de 14 critères, qui peuvent encore « s'appliquer de manière cumulative » (paragraphe 1, dernier alinéa), confère d'autre part une grande marge d'interprétation au ministère compétent et laisse aux yeux du SYVICOL de la place pour l'arbitraire.

Dans le parc immobilier des communes, la liste des biens protégés sera probablement longue. En effet, l'ensemble des édifices religieux, pour ne citer que cet exemple, y figureront potentiellement, étant donné qu'ils remplissent tous au moins un des critères.

Afin d'éviter une telle situation, le SYVICOL propose de maintenir les critères élaborés, de les indexer et de définir par la suite un certain nombre de points, qui une fois atteint, justifie que l'objet en question soit retenu dans l'inventaire du patrimoine architectural et soit par conséquent protégé.

Dans ce même contexte, le SYVICOL s'est également interrogé s'il ne serait pas judicieux de créer une sorte de fonds – inspiré du Fonds du Logement – qui reprendrait en mains un certain nombre de biens immeubles classés.

En effet, le classement et les servitudes qui en découlent risquent de retirer les immeubles frappés du marché privé, parce que leur exploitation à des fins commerciales ou de logement devient économiquement inintéressante. On risque de les voir inoccupés pendant de longues années, ce qui irait au détriment de leur conservation, mais aussi de la politique d'aménagement communal.

La structure proposée aurait donc comme mission d'assurer que les immeubles en question gardent une affectation au logement ou à d'autres fins. Ainsi, par exemple, une utilisation dans le secteur commercial voire industriel serait également concevable, étant donné que les maintes propriétés agricoles situées dans toutes les régions du Luxembourg sont dotées de dépendances et d'étables se prêtant à ces fins-ci.

Article 24

En ce qui concerne la proposition de classement des biens figurant à l'inventaire et la création de secteurs protégés, le SYVICOL demande que l'avis des communes concernées soit demandé en même temps que celui de la commission pour le patrimoine culturel, donc en amont de la procédure publique.

La deuxième objection du SYVICOL porte sur la formulation « une administration habilitée à cette fin » (paragraphe 2, alinéa 3). Celle-ci manque de précision et laisse trop de marge d'interprétation. Dans l'intérêt de la clarté, il faudrait préciser quelle est l'administration sur le site de laquelle la carte en question sera disponible.

En outre, le SYVICOL s'inquiète sur un conflit potentiel entre le classement communal et le classement national. A plus long terme, il se pose des questions sur la raison d'être du classement communal, si le classement national couvre tous les immeubles identifiés comme dignes de protection suite à une inventarisation systématique. Etant donné que le texte reste assez vague sur ce point et ne procure pas de réponse exacte, le SYVICOL demande plus de la clarté et tient à rappeler que c'est sur le territoire des communes que les biens immeubles sont situés et que ce sont les communes les premières concernées.

Article 25

L'article 25 porte sur la publication de l'inventaire aux fins d'enquête publique (paragraphe 2 et paragraphe 3). Le SYVICOL constate cependant que la procédure prévue sera difficile à mettre en œuvre. Ceci vaut notamment pour la publication d'avis de presse par le ministre dans les trois jours de l'apposition des affiches par l'administration communale.

Il propose dès lors une procédure moins compliquée résumée par la suite :

Durant une période de 45 jours, le ministère de la Culture procède à une publication par Internet et lance dans les premiers jours suivant la mise en ligne une publication dans au moins deux quotidiens. Il communique le dossier immédiatement à la commune, qui procède au dépôt public annoncé sur le panneau d'affichage (« Raider ») ainsi que sur son site internet durant une période de 30 jours.

Cette proposition est inspirée de l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Article 26

Le SYVICOL demande une révision de l'article 26 de sorte que la commune territorialement compétente soit systématiquement informée de toute modification de la liste des biens immeubles classés.

Article 27

Le manque de précision au paragraphe 1^{er} et l'absence d'une délimitation par des règles confère aux yeux du SYVICOL une marge d'interprétation considérable au ministère compétent en matière de création des zones appelées « secteur protégé d'intérêt national ». Vu que l'objectif est de garantir la mise en valeur d'un immeuble classé majeur (château, église, ...), les répercussions peuvent avoir un impact plutôt négatif sur le potentiel de développement de la localité où l'immeuble classé se trouve.

Le SYVICOL estime d'une part qu'il faut obligatoirement informer les administrations communales en question de toute demande d'autorisation de travaux et revendique une reformulation en ce sens du paragraphe 1^{er}.

D'autre part, il plaide pour une reformulation de l'alinéa 3 du paragraphe 2 comme suit : « Le ministre demande l'avis » au lieu de « le ministre peut demander l'avis ».

Le manque de précision se poursuit au paragraphe 3. La formulation « sous la surveillance » est assez vague. Il est clair que le Ministère surveille les travaux qui sont exécutés, pourtant une plus grande transparence serait considérée comme un avantage face aux conséquences que de telles interventions pourraient avoir.

Article 29

Le texte ne contient pas d'informations précises sur l'envergure de l'appui de l'Etat, ni sur la nature-même de cet appui. Le SYVICOL soulève donc la question de savoir si l'appui est de nature purement financière ou s'il comprend une consultation par des experts en la matière.

Le fait de connaître ces détails serait bénéfique en vue de la planification de travaux d'entretien à exécuter, étant donné qu'une participation aux coûts est probable pour les communes propriétaires d'un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national, tout comme pour les particuliers.

Article 30

L'approche en matière d'autorisation ministérielle pour travaux, décrite aux paragraphes 1 à 3, ne tient, aux yeux du SYVICOL, pas suffisamment compte des compétences et responsabilités des communes en matière d'urbanisme. Comme par rapport à l'article 27, le SYVICOL propose de modifier le texte de façon à ce que la commune territorialement compétente soit informée de toute demande présentée au ministre.

Le régime d'autorisation prévu est repris de l'article 10 de la loi en vigueur datant de 1983, sauf que celle-ci ne mentionne pas explicitement les travaux à l'intérieur de l'immeuble classé. Le fait que tous travaux à l'intérieur, hormis l'entretien, soient désormais soumis à autorisation ministérielle constitue une lourde contrainte

additionnelle pour les propriétaires, y compris les communes. Le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas été suffisant, en ce qui concerne l'intérieur, de limiter l'obligation d'autorisation aux travaux qui concernent les éléments inventorisés.

Le délai de quatre mois (paragraphe 3, alinéa 2), qui est un délai peu courant, paraît étonnant au SYVICOL, qui propose de le réduire à 3 mois dans un souci d'harmonisation des procédures.

Article 34

Le SYVICOL estime que l'identification par apposition d'un signe distinctif fait partie d'une valorisation et d'une mise en évidence appropriée du patrimoine culturel national. L'idée d'une sorte de plaquette est appréciée, tout comme le fait que l'apposition du signe se fera « d'un commun accord avec le propriétaire du bien immeuble ».

Le SYVICOL préconise en revanche d'éviter l'apposition de signes distinctifs trop opulents.

Article 40

L'article 40 porte sur la substitution au propriétaire défaillant et permet au ministre « d'occuper temporairement le bien immeuble classé comme patrimoine culturel national pour faire procéder à une visite des lieux ou pour assurer l'exécution de travaux de conservation ».

Le texte de la loi en vigueur dispose que « le Ministre peut toujours faire exécuter par les soins de ce service et aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien jugés indispensables à la conservation des monuments classés n'appartenant pas à l'Etat. Pour pouvoir constater la nécessité des travaux visés à l'alinéa qui précède, le Ministre peut faire procéder à des visites des lieux périodiques des immeubles classés. Les particuliers en sont informés, au moins quinze jours à l'avance, par lettre recommandée à la poste. Les agents désignés pour procéder à ces visites des lieux doivent justifier de leur qualité à toute demande. » (Article 10 de la loi du 18 juillet 1983).

Le SYVICOL tient à souligner que, comparé à la loi en vigueur, le nouveau texte constitue un net renforcement des pouvoirs du ministre.

Concernant l'alinéa 2 de l'article 40, le SYVICOL s'interroge sur le rôle des communes, si l'immeuble est habité et si les travaux d'entretien ont un relogement du propriétaire durant la durée des travaux comme conséquence. Qui sera responsable pour les dommages concernant la réduction de la qualité de vie dans ce cas ?

Les précisions dans le commentaire des articles ne sont pas suffisantes à cet égard, une clarification est donc nécessaire.

Article 42

Le SYVICOL tient à souligner sa satisfaction qu'en matière de déclassement, la commune, sur le territoire de laquelle le bien immeuble est situé, a l'occasion d'entamer ladite procédure.

Article 46

L'article en question porte sur la procédure de classement, et plus précisément sur la demande de protection concernant les biens relevant du patrimoine mobilier. Cette demande ne pourra pas être effectuée par les communes.

Le SYVICOL demande que les communes soient ajoutées à cette liste, à l'instar de l'article 18 et estime que cette demande est d'autant plus justifiée que la démarche en question est en revanche possible pour « une association sans but lucratif dûment enregistrée qui a pour objet social la sauvegarde du patrimoine ».

Article 64

Contrairement à la procédure de classement et de déclassement concernant les éléments du patrimoine archéologique, les communes ne sont pas considérées lorsqu'il s'agit d'entamer une procédure de déclassement pour le patrimoine mobilier.

Cette observation rejoint celle par rapport à l'article précédent. Le SYVICOL demande que les communes soient ajoutées à cette liste, à l'instar de l'article 18.

Article 106

Le SYVICOL verrait les communes quelles que soient les circonstances parmi les acteurs, nommés dans ce contexte « des communautés », qui vont participer à la réalisation de l'inventaire du patrimoine immatériel.

Si ce n'est pas le cas, il faut mentionner les communes explicitement, étant donné que ce sont souvent elles qui sont non seulement les vecteurs des traditions populaires et des événements folkloriques, mais qui sont souvent impliquées dans l'organisation et les préparatifs, rendant ainsi possible la tenue de ces événements.

Article 108

La composition, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission pour le patrimoine culturel seront fixés par un règlement grand-ducal. Le SYVICOL revendique la possibilité de pouvoir désigner au moins un représentant communal au sein de la future commission.

Le patrimoine culturel est non seulement une matière très complexe et hautement sensible, mais un sujet qui touche directement et en priorité les 102 communes de notre pays, étant donné que c'est sur leur territoire que l'inventaire et le classement auront lieu.

Article 112

Quels sont les cas exceptionnels dans lesquels l'Etat interviendrait en faveur de la conservation de biens du patrimoine architectural dont il n'est pas propriétaire ? Comment cette disposition s'articule avec celles relatives à la substitution au propriétaire défaillant, les droits de préemption et d'expropriation, etc. ?

L'article 112 reste imprécis sur les détails de cette disposition. En vue d'une plus grande sécurité juridique, le SYVICOL demande une clarification de l'article en question.

Articles 135 et 136

Le SYVICOL se montre satisfait du fait que, pendant la phase transitoire correspondant à la phase d'élaboration de l'inventaire scientifique national, « la commission et le conseil communal sur le territoire de laquelle le ou les biens immeubles sont situés, sont obligatoirement entendus en leurs avis » comme l'indique le commentaire des articles.


Pourtant le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises s'interroge sur ce qui va se passer au cas où la durée de dix années ne suffirait pas pour terminer l'inventaire en question. La probabilité que ce scénario se produise est haute, vu l'envergure de cette mission. Le SYVICOL demande donc des précisions sur la solution envisagée par le Ministère de la Culture dans cette situation.

Article 137

Le SYVICOL revendique que les communes obtiennent une notification de la liste des biens immeubles classés comme patrimoine culturel national.

Article 138

Dans la procédure de déclassement, la demande peut également être entamée par la commune. Le SYVICOL se montre satisfait en constatant que les communes ont été retenues.



LA POLICE GRAND-DUCALE ET LA RÉFORME DE 2018 – DÉBAT DE CONSULTATION À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS AU SUJET DE LA RÉFORME DE LA POLICE GRAND-DUCALE AU MOIS DE MARS 2020

Prise de position du 24 février 2020

En date du 30 janvier 2020, le Ministre de la Sécurité intérieure, Monsieur François Bausch, est venu vers le SYVICOL au sujet d'un débat de consultation à la Chambre des Députés portant sur la réforme de la Police grand-ducale. Ce débat est prévu au mois de mars 2020. Le ministre a sollicité le SYVICOL de lui faire parvenir ses réflexions et remarques concernant la réforme en vue de la rédaction d'un rapport destiné à la Chambre des Députés.

Pour pouvoir rédiger une prise de position sur les effets de la réforme sur le plan communal et régional, le SYVICOL a envoyé une circulaire en date du 5 février 2020 aux communes afin qu'elles lui fassent part de leurs expériences.

Le SYVICOL déplore dans ce contexte que le courrier en question ne lui soit parvenu que le 3 février et que le délai accordé par le ministère ait été fixé au 14 février. Vu le laps de temps très serré, le délai fut prolongé de deux semaines par le ministère, suite à un appel télé-

phonique du SYVICOL en indiquant que le sujet n'allait figurer que sur l'ordre du jour de la réunion du Bureau du SYVICOL le lundi 24 février.

Il est toutefois clair que le retour d'information aurait été beaucoup plus fructueux si le délai avait été plus long. Idéalement une telle consultation se prépare avec quelques semaines d'avance afin que les responsables politiques aient le temps nécessaire de réagir d'une façon adéquate. Aux yeux du SYVICOL, il n'est donc pas surprenant que juste 17 communes ont réagi suite à la circulaire concernant ce sujet qui n'en est non seulement un de haute importance, mais également un, qui concerne toutes les communes du pays, y compris leurs citoyens.

Afin de faciliter le retour d'information, le SYVICOL avait dressé une courte liste avec les questions suivantes en espérant que celles-ci puissent servir d'aide et d'orientation :

- Quels impacts la nouvelle organisation territoriale de la Police grand-ducale a-t-elle eu sur la présence des agents de police dans votre commune ?
- Comment les relations entre les agents de police et votre commune ont-elles évolué ?
- Est-ce que les autorités communales ont été saisies de réactions de la part de citoyens sur les effets de la réforme de la Police grand-ducale ?
- Quelles mesures d'amélioration proposez-vous éventuellement ?

Bien entendu la liste de questions n'était pas exhaustive. Chaque observation concernant la réforme de la Police grand-ducale de la perspective communale fut la bienvenue.

Concernant le retour d'information, le SYVICOL a reçu, comme déjà indiqué ci-dessus, en tout 17 réponses par courrier électronique et / ou par voie postale sur 102 communes. Parmi les retours figure également celui de la Ville de Luxembourg où, au 31 décembre 2019, vivaient en tout 122 273 personnes.

Vu leurs tailles respectives, il convient par la suite de mentionner la commune de Sanem avec ses 17 525 habitants (au 1^{er} janvier 2019) tout comme la commune de Bettembourg qui en comptait 11 191 au 1^{er} janvier 2019. Toujours dans l'ordre décroissant la liste se complète par les communes suivantes : Mersch, Wiltz, Mondorf-les-Bains, Grevenmacher, Schengen, Merttert, Rambrouch, Wormeldange, Reckange-sur-Mess, Lac de la Haute-Sûre, Biwer, Bourscheid, Waldbillig et Boulaide.

Le SYVICOL tient à remercier les 17 communes susmentionnées d'avoir participé à cette consultation et d'avoir fourni ainsi des informations précieuses rendant possible la rédaction de la présente prise de position.

Un aperçu sur la répartition régionale du retour d'information montre que ce sont surtout des communes du Nord de notre pays (Boulaide, Bourscheid, Commune du Lac de la Haute-Sûre, Rambrouch et Wiltz) et de l'Est du pays (Biwer, Grevenmacher, Merttert, Mondorf-les-Bains, Schengen, Waldbillig, Wormeldange) qui ont réagi à la circulaire.

Ce qui ressort aussi, c'est que la plupart de ces communes a en commun qu'il s'agit de communes frontalières avec les trois pays voisins du Grand-Duché du Luxembourg, à savoir l'Allemagne (Grevenmacher, Merttert, Schengen, Wormeldange), la Belgique (Boulaide, Commune du Lac de la Haute-Sûre et Rambrouch) et la France (Mondorf-les-Bains).

En analysant de plus près les maintes remarques et commentaires que les communes ont adressés au SYVICOL, le bilan au sujet de la réforme de la Police grand-ducale est en somme vite dressé : le mécontentement à l'égard des nouvelles mesures qui ont été mises en place avec la réforme de la Police grand-ducale en 2018 l'emporte clairement sur la satisfaction.

Voici en guise d'aperçu les principales critiques :

- dégradation du service au citoyen ;
- diminution sensible de la présence des agents de police sur le terrain ;
- élargissement du rayon d'action avec comme conséquence moins de présence locale ;
- diminution de la flexibilité au niveau des horaires d'ouvertures des commissariats ;

- plaintes de la part des citoyens auprès des élus communaux ;
- manque de contact et de réunions avec la politique locale.

Les trois extraits des courriers suivants, en provenance de la commune de Mondorf-les-Bains, de la commune de Wormeldange et de la commune du Lac de la Haute-Sûre, illustrent à merveille la nature d'une partie des problèmes :

- « La réforme a eu des impacts négatifs sur la présence des agents de police dans la commune étant donné que le commissariat de proximité de Mondorf-les-Bains n'existe plus. (...) Mais force est de constater que la réforme de la police grand-ducale n'a pas été réalisée avec le concours des responsables communaux. »
- « Le contact avec le commissariat régional de Grevenmacher s'avère bon et les responsables font beaucoup d'efforts afin de satisfaire à nos besoins, comme ils sont conscients du fait que la commune de Wormeldange vient de 'perdre' son commissariat. Néanmoins, il est clair qu'il persiste un manque d'agents de police. Sur base des échos de nos citoyens, nous sommes à même de dire qu'ils ont bien pris conscience du fait que le commissariat a quasiment été abandonné, n'existant plus sous sa forme habituelle. Par conséquent, le sentiment subjectif de sécurité de tout un chacun est sensiblement affecté par la réforme de la Police grand-ducale. »
- « Désormais nous ne constatons malheureusement plus aucune présence d'agents de police dans les bureaux du commissariat de Bavigne. Suite à diverses entrevues et échanges de courriers avec les ministres, la situation intolérable ne s'est toujours pas améliorée. »

Ce sont donc d'un côté la fermeture et de l'autre côté l'abandon silencieux de commissariats, dû très probablement à la pénurie chronique de personnel, qui contribuent à ce qu'il n'y a plus de service de proximité de la part de la Police grand-ducale dans maintes communes.

Le SYVICOL ne veut pour autant pas généraliser ce constat. Mais même si les 17 retours d'information ne sont pas représentatifs, il se dessine que la réforme est loin de remplir le slogan prometteur de la campagne « Do wou Police dropsteet, muss och Police dran sin ! »

Petite anecdote à part dans ce contexte : A Rambrouch, selon les informations du SYVICOL, ladite réforme a pour conséquence que le commissariat, qui a été rénové et modernisé dans les années 2011 à 2013, est en train d'être fermé. Les agents de police sont peu à peu affectés à Rédange/Attert et y occupent entretemps l'ancien bâtiment qui ne répondait ni aux normes standard, ni aux règles de sécurité élémentaires. Pour cette

II. ACTIVITÉS NATIONALES

raison, les agents de police se voient obligés de porter leurs armes même pendant les heures de bureau.

A part l'argument de la fermeture définitive et de l'abandon successif de commissariat, la critique la plus souvent avancée est celle de la pénurie chronique de personnel au sein de la Police grand-ducale.

L'extrait du courrier de la part de la Ville de Luxembourg contenant le commentaire suivant de Madame la Bourgmestre Lydie Polfer montre en toute clarté ce problème récurrent : « Il existe cependant encore actuellement un nombre insuffisant de policiers affectés aux commissariats situés sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Si l'effectif des policiers a été temporairement augmenté de 20 nouvelles recrues au mois d'octobre 2019, force est de constater sur le terrain que leur nombre reste largement insuffisant par rapport à une population en croissance constante (122.273 habitants au 31 décembre 2019), sans compter le nombre important de travailleurs quotidiennement présents sur le territoire de la Ville. »

Cette pénurie chronique de personnel se manifeste également dans d'autres agglomérations et villes. En premier lieu à Esch-sur-Alzette, Differdange, où la commune va non seulement préfinancer la construction d'un nouveau commissariat de police, mais également effectuer les travaux de sa propre initiative, et à Dudelange, pour ne citer que les trois grandes villes du Sud de notre pays dans ce contexte.

Par la suite l'accent restera d'ailleurs mis davantage sur le Sud de notre pays.

A Bettembourg, le commissariat compte en date d'aujourd'hui seulement a moitié d'agents de police qu'il y a 20 ans bien que la population ait augmenté de 24%. Selon Monsieur le Bourgmestre Laurent Zeimet, il est donc « évident que la présence sur le terrain ne peut être assurée à la satisfaction ni de la population, ni des responsables politiques. »

Ces circonstances déplorables ont emmené Monsieur Zeimet à tirer la conclusion suivante : « 20 ans après la fusion de la Police Grand-Ducale avec la Gendarmerie les communes se voient contraintes à mettre en place un propre service pour maintenir l'ordre et lutter contre les incivilités. Notre commune a engagé trois agents municipaux pour constater les incivilités et faire respecter la réglementation concernant le stationnement et particulièrement le parking résidentiel. »

Pour pouvoir présenter une prise de position équilibrée, le SYVICOL s'est bien sûr également penché sur les réactions de caractère positif, qui, et le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises tient à le souligner encore une fois, étaient clairement en infériorité numérique.

Dans ce contexte, les extraits de courrier de la commune de Mersch avec les commentaires de Monsieur

le Bourgmestre Michel Malherbe, ceux de la commune de Wiltz contenant les observations de Monsieur le Bourgmestre Frank Arndt ainsi que les informations fournies par la commune de Reckange/Mess et Monsieur le Bourgmestre Carlo Müller, sont particulièrement remarquables et dignes d'être mises en évidence dans ce contexte :

- « Nous avouons que, lors de la réforme, des réticences de notre part ont existé du fait que la direction régionale a été transféré de Mersch vers Grevenmacher. (...) D'après les responsables de la Police grand-ducale l'effectif des agents de notre commissariat est, actuellement, au même niveau qu'avant la réforme. »
- « L'impact sur la présence des agents de police est positif. Si la présence est assurée comme prévu 24h/24h, la présence policière est bien ressentie. Les relations entre les agents de police et la commune de Wiltz ont toujours été très bonnes et sont restées aussi stables après la réforme. »
- « Suite à la nouvelle organisation territoriale de la Police grand-ducale, le collège échevinal constate une présence renforcée des agents de police sur le territoire de la commune de Reckange-sur-Mess. En ce qui concerne les relations entre les agents de police et notre commune, nous tenons à souligner que le collège échevinal tenait de bonnes relations tant avec le commissariat de Mondercange (commissariat entretemps supprimé suite à la réforme de la Police grand-ducale) qu'avec le nouveau commissariat Porte du Sud. Des réunions ont lieu à intervalles réguliers. »

Aux yeux du SYVICOL, ce n'est un secret pour personne que la mise en œuvre de la réforme a été très difficile dû à une réorganisation territoriale plutôt mal conçue et dont une des conséquences directes a été la fermeture de maints commissariats respectivement un abandon successif de ceux-ci. Cette décision reste encore actuellement très contestée auprès des communes concernées puisqu'elle est apparemment une des raisons principales des problèmes de la réforme de la Police grand-ducale dont les objectifs n'ont pas été atteints ou l'ont été insuffisamment. C'est du moins cette opinion qui s'installe à l'analyse des informations reçues par le SYVICOL.

Après le débat de consultation à la Chambre des Députés, des tentatives d'amélioration vont probablement être mises en œuvre. C'est ce qu'espère le SYVICOL, qui ne veut en aucun cas se limiter à reproduire les réactions des communes, mais également esquisser les pistes d'amélioration suivantes :

- être (beaucoup) plus à l'écoute des responsables politiques des communes ;



- examiner surtout la situation dans le Nord et l'Est du pays, et dans les communes qui se situent le long des frontières avec nos pays voisins et dresser une sorte d'inventaire par circonscription respectivement région ;
- analyser ce qui se passe sur le terrain c.à.d. dans les régions et communes ;
- être plus à l'écoute des « fantassins », car ce sont eux les premiers concernés ;
- prendre plus en considération l'évolution démographique de notre pays (+13.000 habitants/an).

En ce qui concerne la pénurie chronique de personnel, il faudra aux yeux du SYVICOL absolument étudier la possibilité d'ouvrir la carrière de policier pour les résidents non-luxembourgeois comme c'est déjà le cas pour l'armée luxembourgeoise. En termes de recrutement s'ajoute le fait que les deux corps susmentionnés doivent actuellement faire face à une concurrence considérable, à savoir celle de la part du CGDIS.

Une autre piste à ne pas négliger est celle du recrutement du personnel administratif civil au sein de la Police grand-ducale. Les agents de police doivent en tous les cas être déchargés de leur travail de bureau et pouvoir se concentrer dans l'avenir de nouveau sur leurs missions de base principales : la prévention de la délinquance et la surveillance de l'ordre public. Ce retour sur leurs missions de base principale entraînerait aux yeux du SYVICOL également un regain de motivation pour beaucoup d'agents de police.

Le SYVICOL tient à rappeler son avis du 13 février 2017 sur le projet de loi n° 7045 portant sur la réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999

sur le Police et l'Inspection générale de la Police. Il y avait remarqué que le maintien de l'ordre public au niveau communal par la Police grand-ducale est compliqué par l'hétérogénéité des règlements communaux de police. Sans demander une uniformisation de cette réglementation, ce qui serait contraire au principe constitutionnel d'autonomie communale, il avait demandé la mise à disposition par le gouvernement d'un règlement général de police type, qui aurait sans doute pour effet une certaine harmonisation. Jusqu'à présent, un tel document fait toujours défaut.

Un dernier sujet que le SYVICOL tient à aborder est celui des réunions des comités de concertation régionaux et, surtout, des comités de prévention communaux, qui regroupent les communes composant le territoire de compétence des différents commissariats. Selon les informations reçues, la fréquence et le contenu de ces réunions ne seraient pas au même niveau à travers le pays.

Même si les relations bilatérales entre les responsables politiques des communes et les agents de police des commissariats respectifs sont traditionnellement bonnes et qu'une partie des problèmes quotidiens peuvent ainsi être résolus d'une façon rapide et pragmatique, le SYVICOL est d'avis qu'il importe de maintenir une consultation formalisée et de réunir lesdites plateformes au moins une fois par an, afin de pouvoir s'échanger et trouver des solutions pour des thématiques récurrentes.

Dans son avis sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation du fonctionnement du comité de concertation régional et du comité de prévention communal, adopté par son comité le 13 février 2017, le SYVICOL avait déjà plaidé pour cette fréquence.



RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL

Prise de position du 10 février 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

La dernière décennie a été caractérisée par divers changements dans l'organisation de l'enseignement fondamental et dans le rôle qui revient aux communes dans ce contexte.

En septembre 2019, Monsieur le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a sollicité l'avis du SYVICOL concernant la répartition des compétences en matière d'enseignement.

Lors de deux réunions l'an dernier, les membres de la commission consultative du SYVICOL se sont penchés sur cette question assez vaste. Les conclusions desdites réunions ont ensuite été analysé et discuté par le comité du SYVICOL, ce qui a permis d'élaborer la présente prise de position.

En principe, les considérations suivantes se concentrent sur l'enseignement formel, mais touchent également pour divers points le domaine de l'éducation non-formelle, surtout en ce qui concerne la coopération dans les structures mixtes et les activités extrascolaires.

II. MISE À DISPOSITION ET ENTRETIEN DES BÂTIMENTS SCOLAIRES ET MIXTES

Les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, elles ont un bon aperçu de la composition socio-économique de leur population, et une appréciation du futur développement démographique sur leur territoire.

Dans cette optique, le SYVICOL estime qu'il est indispensable que les communes restent compétentes pour la mise à disposition des infrastructures nécessaires pour l'enseignement fondamental.

Il est cependant incontestable que les communes doivent disposer d'un nombre croissant de locaux pour les activités liées directement ou indirectement à l'enseignement fondamental, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les budgets communaux.

Aux salles de classes pour l'enseignement régulier des élèves s'ajoutent des salles de motricité, des salles

pour enfants à besoins particuliers ou spécifiques, des halls sportifs, des salles de relaxation, une bibliothèque, etc. Par ailleurs, le nombre croissant de personnel et d'équipes multi-professionnelles intervenant dans les écoles fait encore augmenter le besoin de locaux.

Le SYVICOL note également la complexité croissante des règles et procédures applicables à la construction d'infrastructures scolaires et d'infrastructures mixtes. Les communes sont obligées de demander jusqu'à 6 différents ministères (MI, MENJE, Sport, Santé, ITM, SNSFP) en leur avis, et il se peut que ces avis s'avèrent contradictoires dans leurs conclusions. Pour cette raison, le SYVICOL revendique la désignation d'un seul interlocuteur privilégié pour les communes pour toutes les questions concernant la construction, la rénovation et le financement de bâtiments scolaires et mixtes. Il s'agirait d'un « guichet unique » au sein duquel les différentes autorités compétentes se concerteraient entre elles et fourniraient ensuite à la commune demandeuse une réponse coordonnée.

En plus, il importerait d'introduire une plateforme électronique d'échange avec les autorités concernées, sur laquelle les communes pourraient charger un seul dossier contenant toutes les pièces relatives à leur projet. Une telle plateforme constituerait une profonde simplification administrative et permettrait aux communes de suivre la progression de leur dossier à tout moment.

III. MISE À DISPOSITION ET ENTRETIEN DE L'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE (Y COMPRIS ÉQUIPEMENT TIC)

L'équipement scolaire comprend de plus en plus d'équipement technique, par exemple des tableaux interactifs et des tablettes. Les frais connexes à la digitalisation des salles de classe augmentent continuellement pour les communes (remplacement de matériel obsolète, mise à jour des logiciels, acquisition d'accessoires informatiques, etc.) et grèvent sévèrement les budgets communaux. Cependant, les dépenses pour livres, papier, impressions et autre matériel didactique ne diminuent pas dans les écoles.

Le SYVICOL tient à remercier Monsieur le Ministre pour l'envoi, par le Centre de gestion informatique de l'éducation, du *Guide du matériel informatique dans les écoles fondamentales* en novembre 2019. Il note tout particulièrement l'affirmation aux pages 4 et 7 du guide que l'équipement minimal recommandé par salle de classe est d'un ordinateur pour 5 élèves et que la distribution de tablettes à tous les élèves n'est pas préconisée.

Malgré cela, et tandis que le guide introduit certaines recommandations utiles concernant l'acquisition et l'entretien de l'équipement TIC dans l'enseignement fondamental, les coûts liés à la digitalisation des salles de classes restent intégralement à charge des budgets communaux.

Dans la recherche d'un mode de répartition des frais de l'enseignement fondamental entre l'Etat et les communes, le SYVICOL propose de se laisser guider par les compétences des deux parties. Si la mise à disposition des infrastructures revient aux communes, sans préjudice du cofinancement étatique, tout ce qui concerne l'enseignement proprement-dit et les aspects pédagogiques relève de la compétence de l'Etat. Le matériel pédagogique nécessaire devrait donc logiquement être à charge de ce dernier.

En ce qui concerne le matériel informatique, ceci permettrait une plus grande implication du Centre de gestion informatique de l'éducation (CGIE), qui pourrait centraliser l'achat et l'entretien de l'équipement en question. Ceci présenterait également un avantage pour les élèves qui changent leurs lieux de résidence. Ils auraient la possibilité d'utiliser le même équipement technique auquel ils s'étaient habitués dans leur ancienne école.

Une deuxième 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.

IV. FINANCEMENT DES STRUCTURES ET PARTICIPATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

Compte tenu de l'évolution des besoins en matière de locaux dans les écoles fondamentales, ainsi qu'en raison de l'augmentation du coût de construction, les modalités de calcul des subventions pour la construction des infrastructures scolaires et mixtes ne semblent plus adéquates par rapport à la réalité au terrain.

En premier lieu, il serait primordial d'adapter certains plafonds, qui n'ont pas évolué depuis de nombreuses années, à la croissance générale des prix de la construction et de les lier à un indice assurant leur progression dans le futur.

Parallèlement, le SYVICOL plaide pour une révision en profondeur des règles concernant le calcul de la participation financière des différents ministères (Education, Intérieur, Sports) et une définition plus transparente des critères d'octroi des aides financières. L'attribution de subsides aux communes par l'Etat suit des règles hétérogènes et manque de transparence et de prévisibilité.

Comme énoncé dans sa prise de position de novembre 2018 intitulée *La perspective des communes dans la formation d'un nouveau gouvernement*, le SYVICOL demande une uniformisation des procédures et des modalités d'attribution d'aides financières à travers les ministères. La collaboration des communes avec le ministère des Sports pourrait servir de source d'inspiration pour un tel système.

Il demande en plus une fixation des taux de subvention, de même que des forfaits et plafonds éventuels, non par des règles internes opaques, mais par des textes normatifs publiquement accessibles. Ces règlements doivent être pris en dialogue avec le SYVICOL et les parties prenantes, afin qu'il soit mieux tenu compte des besoins généraux et des spécificités locales.

Il estime d'autant plus que la pratique consistant à moduler le taux de subside en fonction de la situation financière de la commune demanderesse n'a plus de raison d'être depuis la réforme des finances communales, qui a introduit une répartition plus égalitaire des recettes des communes.

Ces inadéquations sont surtout mises en évidence dans le financement des structures mixtes où les subsides sont calculés séparément par ministère et à travers des modes de calcul nettement divergents.

De l'avis du SYVICOL, le co-financement des constructions scolaires et mixtes devrait dès lors se baser sur un barème clair et transparent, indiquant pour chaque type de salle la subvention accordable. Dans le but d'une transparence complète, ce barème devrait avoir un caractère réglementaire, ce qui en assurerait la publicité.

V. COOPÉRATION ENSEIGNEMENT FORMEL ET NON-FORMEL

Les premiers retours des communes concernant l'utilisation conjointe des infrastructures par les services de l'enseignement formel et des services SEA constatent que celle-ci peut poser certains problèmes d'ordre pratique. À titre d'exemple, citons les difficultés qui peuvent surgir dans l'organisation des entretiens des parents d'élèves dans les infrastructures mixtes, si les services SEA utilisent les mêmes salles que les enseignants jusqu'à une heure avancée le soir.

Bien qu'une digitalisation des registres d'utilisation pour les salles et la gestion au moyen d'un système «badge» peuvent faciliter l'utilisation commune des différents locaux dans les infrastructures mixtes, cela ne résout pas le problème de fond, notamment le manque de salles qui peut occasionnellement se présenter dans ces infrastructures.

En conséquence, les communes, bien qu'elles ne soient plus les responsables hiérarchiques du personnel enseignant, se voient contraintes à assumer le rôle



de médiateur entre les différents intervenants dans l'enseignement formel et non-formel.

S'il est de la volonté politique de renforcer la coopération entre l'éducation formelle et non-formelle, surtout dans des infrastructures communes, le SYVICOL recommande l'instauration d'un médiateur externe, préférablement au niveau du ministère, ainsi que le renforcement des formations pour le personnel encadrant.

Dans le même ordre d'idées, il revient au SYVICOL de soulever une divergence importante entre le niveau de soutien dont peuvent profiter les élèves à besoins particuliers ou spécifiques dans les écoles et dans les maisons relais.

Pour l'enseignement formel, le ministère de de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a recruté des instituteurs spécialisés dans la scolarisation des enfants à besoins éducatifs particuliers ou spécifiques (I-EBS), et pour certains de ces élèves les enseignants peuvent avoir recours aux services d'une équipe multidisciplinaire, dont des psychologues et des infirmiers/ères.

Cependant, dans les structures SEA, les éducateurs semblent devoir eux-mêmes remplir toutes les tâches qui, dans l'enseignement formel, sont exécutés par des équipes multidisciplinaires. Pourtant, les éducateurs ne sont ni des psychologues, ni des infirmiers/ères. Cette situation devrait être résolue d'urgence, en créant un cadre pour l'intervention des équipes multidisciplinaires des écoles dans l'enseignement non-formel.

Cette assimilation s'inscrirait d'ailleurs parfaitement dans la logique avancée dans l'accord de coalition du gouvernement actuel, qui préconise « une approche holistique » englobant « une éducation globale mettant l'enfant au centre des préoccupations »¹.

Revenant brièvement sur la répartition des responsabilités et la structure hiérarchique dans les écoles, le SYVICOL s'interroge depuis un certain temps sur la

nécessité de faire autoriser les activités périscolaires, comme les excursions et les colonies de vacances, par les bourgmestres. Étant donné que les supérieurs hiérarchiques directs des enseignants sont depuis un certain temps les directeurs régionaux, ne serait-il pas plus conséquent que ces derniers autorisent les activités périscolaires dans l'avenir?

Dans le même ordre d'idées, le SYVICOL tient à rappeler que, si les communes sont compétentes pour la sécurité des bâtiments scolaires, un rôle important dans cette matière revient au personnel enseignant. Il importerait donc d'établir des recommandations en ce sens en collaboration avec toutes parties prenantes.

VI. ORGANISATION SCOLAIRE, PLAN DE TRAVAIL INDIVIDUEL ET NOMINATION D'ENSEIGNANTS

Il importe au SYVICOL de souligner qu'il est essentiel que les conseils communaux continuent de jouer un rôle clé au niveau de l'organisation scolaire dans leurs communes. Ceci vaut tout particulièrement pour les deux votes du conseil communal sur l'organisation scolaire et pour les propositions de réaffectation des enseignants sur la liste 1, qui garantissent un droit de regard aux communes sur la gestion quotidienne dans leurs écoles.

L'organisation scolaire représente l'organigramme d'une école, où les communes se positionnent en tant que propriétaires et responsables des bâtiments scolaires. Elles devraient dès lors continuer à pouvoir donner leur avis sur l'organisation scolaire chaque année et continuer, en coopération avec les enseignants et les directeurs régionaux, de suggérer des projets additionnels à réaliser pendant l'année scolaire.

Le plan de travail individuel pour les enseignants, introduit par la loi du 25 mars 2015, règle les tâches

1 Accord de coalition 2018-2023, p.55, paragraphe 1

quotidiennes et les objectifs à atteindre pour chaque enseignant individuellement. L'ensemble de ces plans de travail individuels doivent contribuer à atteindre les objectifs que l'école s'est fixés dans le plan de développement de l'établissement scolaire (PDS) par exemple.

L'organisation scolaire et le plan de travail individuel constituent donc, aux yeux du SYVICOL, deux documents distincts, et en tant que tels, devraient continuer à être arrêtés indépendamment par deux instances différentes, à savoir les administrations communales pour l'organisation scolaire et les directeurs régionaux pour les plans de travail individuels.

VII. TRANSPORT SCOLAIRE

Le SYVICOL constate que le transport scolaire est devenu pour certaines communes une mission substantielle, qui engendre non seulement des frais considérables, mais qui suscite également des problèmes de recrutement du personnel d'accompagnement dans les bus.

La tâche d'accompagnateur pour le transport en bus n'est pas une tâche très populaire parmi le personnel existant. Les communes se voient donc souvent contraintes à engager des nouveaux collaborateurs uniquement pour cette tâche, ce qui grève leur budget de façon non négligeable. Le même problème se pose d'ailleurs pour le service « Pedibus ».

Dès lors, le SYVICOL demande qu'au moins une partie des frais pour le transport scolaire et le « Pedibus », sinon l'intégralité de ces derniers, soient repris par l'Etat.

En ce qui concerne plus particulièrement les coûts liés au « Kannerclubbus » annoncé à l'accord de coalition actuel, il est d'avis que ceux-ci devraient être intégralement à charge de l'Etat. Dans ce cas, et sous condition que le ratio d'encadrement dans les maisons relais ne soit pas diminué en raison des enfants inscrits aux activités extrascolaires, le SYVICOL estime que l'introduction du « Kannerclubbus » dans toutes les communes du pays constituerait une amélioration de la situation actuelle.

Une autre question importante pour les communes consiste à définir des moments exacts pour la délimitation de la responsabilité des différents acteurs dans le transport scolaire. En effet, si la responsabilité des communes pour les services qu'ils proposent semble claire, le transfert de cette dernière aux clubs et associations profitant du « Kannerclubbus » reste nébuleux et devrait être étroitement encadré légalement.

VIII. OBLIGATION SCOLAIRE

En vertu de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, et plus précisément son article 19, le collège des bourgmestre et échevins ou le bureau du syndicat

scolaire intercommunal veillent au respect de l'obligation scolaire.

Le SYVICOL ne s'oppose en principe pas à une centralisation de la mission du contrôle de l'obligation scolaire auprès du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, sous condition que les communes soient informées sans retard en cas de non-respect par un de leurs résidents.

Les administrations communales sont les administrations les plus proches des citoyens, ils connaissent leurs résidents et sont souvent au courant des conditions familiales et sociales de leurs citoyens. En plus, les parents d'élèves ont l'habitude de contacter leur commune de résidence en cas de questions ou problèmes concernant l'éducation de leurs enfants.

Pour ces raisons, ainsi que la proximité des autorités communales aux services sociaux qui, le cas échéant, devront être informés et intervenir auprès de la famille en question, le SYVICOL insiste que les communes gardent un certain droit d'accès aux informations concernant le respect de l'obligation scolaire dans leur commune.

IX. PISCINES SCOLAIRES

Dans sa séance du 11 novembre 2019, le comité du SYVICOL a discuté la problématique des frais de construction et d'entretien des piscines scolaires. Il est convaincu de l'importance de dispenser les cours de natation scolaires dès le plus bas âge, considérant que ces cours de natation sont pour certains élèves la seule possibilité d'apprendre à nager.

La construction d'une piscine scolaire communale est cofinancée par le ministère des Sports à raison de 35%, tandis qu'un projet régional est cofinancé en raison de 50%. Cependant, le montant éligible est plafonné à 10 millions d'euros, montant qui s'avère insuffisant face aux frais d'investissement réels.

S'y ajoutent les frais de personnel et de fonctionnement, qui grèvent considérablement les budgets ordinaires des communes propriétaires. Ni le ministère de l'Intérieur, qui subventionne normalement les constructions de l'enseignement fondamental, ni le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ne disposent de crédits budgétaires pour alléger les charges des communes dans cette matière.

Le SYVICOL appelle donc les ministres compétents de rechercher une amélioration de la situation actuelle. Aux yeux du SYVICOL, il conviendrait de se rapprocher dans cette matière de l'enseignement secondaire, où l'Etat prend en charge l'intégralité des frais de construction des infrastructures nécessaires, ainsi que des rémunérations des instructeurs de natation.



PROJET PLAN NATIONAL INTÉGRÉ EN MATIÈRE D'ÉNERGIE ET DE CLIMAT (PNEC) POUR LE LUXEMBOURG POUR LA PÉRIODE 2021-2030

Prise de position du 24 avril 2020

LOI-CADRE SUR LE CLIMAT ET PACTE CLIMAT 2.0

Le projet de Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030 se réfère à une nouvelle base légale pour la politique climatique conformément à l'accord de Paris sur le climat, notamment le projet de loi N° 7508 1) relative au climat et 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement.

Ce projet de loi, déposé le 18 décembre 2019, « vise à renforcer le cadre de la politique climatique nationale afin de mener une action coordonnée et intégrée avec toutes les parties prenantes, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, et permettre une meilleure cohérence lors de la mise en œuvre.¹».

Avant toute autre considération, le SYVICOL se voit obligé de signaler qu'il n'a pas été saisi pour avis concernant le projet de loi N° 7508, bien que celui-ci ait un impact direct sur le financement du Pacte climat 2.0 avec les communes. Il se voit dès lors contraint de rappeler, à nouveau, la circulaire du 21 juin 2019 de Monsieur le Premier ministre invitant officiellement tous les membres du Gouvernement « à soumettre tout projet de loi ou de règlement concernant principalement les communes pour avis au SYVICOL ».

Malgré cela, le SYVICOL ne peut que se rallier aux quatre principes énoncés dans le projet de loi : le principe de justice climatique ; le principe de progression, selon lequel la politique climatique est en perpétuelle amélioration ; le principe de réduction intégrée de la pollution, selon lequel la politique climatique ne peut se faire au détriment de la biodiversité, de la qualité de l'air, de l'eau ou d'autres composantes de l'environnement, et enfin le principe d'intégrité, selon lequel l'objectif de la politique climatique est de garantir un climat sûr et sain.

Il se félicite également de l'intention du gouvernement de mettre en place une plateforme pour l'action clima-

tique afin de garantir un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie, et il espère que les communes constitueront, comme dans le passé, un partenaire privilégié pour la coordination de l'implémentation des quatre principes énumérés ci-avant.

Cependant, un point en particulier a retenu l'attention du SYVICOL dans le projet de loi sur le climat, notamment la consolidation légale du *Fonds pour le climat et l'énergie* et son adaptation aux défis actuels. Ce fonds, créé par la loi modifiée du 23 décembre 2004, établit un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et crée un fonds de financement des mécanismes de Kyoto.

Il a financé, jusqu'à présent, des projets étatiques et paraétatiques dans les domaines de l'action pour le climat, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables au niveau national, et a assuré le financement climatique international. Il a été alimenté par des dotations budgétaires annuelles, par le produit de la vente de crédits d'émissions et par des dons.

Selon le PNEC et le projet de loi N° 7508 sur le climat, ce fonds financera, à l'avenir, également le Pacte climat avec les communes, qui était jusqu'à maintenant, financé par le fonds pour la protection de l'environnement. L'intention du gouvernement est de consolider le pacte climat 2.0 en tant qu'instrument central pour la mise en œuvre de la politique énergétique et climatique nationale au niveau communal. Afin d'atteindre cet objectif, trois domaines spécifiques du pacte climat seront développés de manière ciblée au cours de la phase 2021-2030 : la consolidation de l'approche de quantification, de meilleures conditions-cadres pour les communes et un plus grand soutien aux communes dans leur travail d'ordre civique.²

Le nouveau fonds pour le climat et l'énergie sera alimenté par 1° des dotations budgétaires annuelles ; 2° des dotations spécifiques à charge du budget de l'État ; 3° le produit de la vente de crédits d'émissions SEQE ; 4° des dons ; 5° d'un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules routiers et utilisés comme carburant, dénommé « contribution changement climatique » ; 6° une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers fixée au budget ; 7° les contributions forfaitaires et les pénalités sous le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique.

1 Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 58.

2 Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 66.

Loin de vouloir s'opposer à une consolidation des moyens de financement pour les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pour l'adaptation aux effets du changement climatique et pour la promotion d'énergies renouvelables dans un seul fonds, le SYVICOL ne peut s'empêcher de se poser des questions sur les conséquences pour les communes d'une telle consolidation.

Le fonds pour la protection de l'environnement finance des mesures au niveau national, le fonds climat et énergies se chargera du financement de mesures climatiques dans non moins de 14 domaines tant au niveau national qu'au niveau international.

À cet égard, et en vue de la consolidation du pacte climat en tant qu'instrument central pour la mise en œuvre de la politique énergétique et climatique nationale au niveau communal, le SYVICOL tient à rappeler que la Charte européenne de l'autonomie locale, consacre le principe l'autonomie financière des communes en stipulant « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences »³. Le SYVICOL doit dès lors insister sur ce principe de connexité, qui exige que l'État mette à la disposition des communes des moyens financiers en adéquation avec les missions qu'il leur octroie, dans l'attribution des subventions aux communes à partir du nouveau fonds climat et énergie.

ÉCOLES RESPECTUEUSES DU CLIMAT

Le SYVICOL s'aligne entièrement avec le plan du gouvernement d'élaborer une stratégie en vue de créer des « bâtiments publics durables et à faible consommation d'énergie », et partage l'avis qu'un rôle précurseur dans les domaines de l'utilisation des énergies renouvelables et de l'amélioration de l'efficacité énergétique revient à l'État et aux communes.

Ainsi, les auteurs du PNEC affirment que : « Lors de la planification ou lors de transformations plus importantes, il faudra non seulement veiller à utiliser davantage les énergies renouvelables (électricité et chaleur), mais également à intégrer des concepts de mobilité durable et de transport durable ainsi que des éléments permettant de réduire la consommation d'eau. »⁴

Dans ce contexte, il semble judicieux au SYVICOL de mentionner que le terme « transformation importante », sans définition particulière, est source d'insécurité juri-

dique. La transformation et la mise en conformité de vieux bâtiments scolaires peuvent s'avérer extrêmement coûteux indépendamment de l'assainissement énergétique d'un bâtiment.

Le SYVICOL préconise donc une définition précise du terme « transformation importante » dans de futures dispositions légales en la matière, afin de permettre aux communes de déterminer objectivement ce qui constitue ou ne constitue pas une transformation importante, engendrant l'obligation de l'assainissement énergétique du bâti existant.

QUARTIERS DURABLES

La planification pour des nouveaux lotissements de logements du gouvernement s'oriente de plus en plus vers les objectifs zéro carbone (zero-CO2), zéro déchets (zero-waste), sans voiture (car free), favorisant l'insertion sociale, c'est-à-dire des quartiers durables.

Les auteurs du texte affirment que les communes effectueront des contrôles plus poussés et coordonnés des chantiers, afin de garantir le respect des normes de construction et d'énergie.⁵

Sur ce sujet, le SYVICOL se voit obligé de rappeler sa prise de position du 3 juillet 2014 au sujet du contrôle des communes dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments.

Il s'agit d'une analyse des devoirs et obligations de contrôle du bourgmestre avant et après la délivrance de l'autorisation de bâtir, qui énumère également les principaux problèmes qui se présenteraient lors de l'introduction d'une obligation pour les communes de contrôler le respect des normes d'énergie sur les chantiers, dont principalement le fait qu'il devrait avoir lieu à plusieurs moments-clés de la construction. Chaque fois qu'une étape à contrôler serait achevée, le maître d'ouvrage devrait alerter les services communaux pour se rendre sur le chantier. Ceci retarderait les travaux et créerait une charge de travail considérable nécessitant l'engagement de personnel supplémentaire. Ce dernier devrait en plus être hautement qualifié et spécialisé dans la matière, qui est en constante évolution.

Des problèmes se posent également au niveau juridique, étant donné que le bourgmestre est incompetent pour le constat d'infractions et serait obligé, chaque fois qu'il constate un défaut, de faire appel à la force publique.

Finalement, les conséquences que le constat d'irrégularités entraînerait, sont loin d'être claires.

3 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, article 9 (1).

4 Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 65.

5 Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) pour le Luxembourg pour la période 2021-2030, traduction de courtoisie, p. 118



En conséquence, le SYVICOL avait suggéré, en 2014, d'introduire un contrôle uniforme du respect des normes en matière de performance énergétique par un service national de l'État ou par un organisme de contrôle externe agréé, ainsi l'obligation, pour chaque maître d'ouvrage, de présenter endéans un certain délai après l'achèvement des travaux un certificat de contrôle, établi par un organisme agréé, attestant la correspondance entre la performance énergétique visée et celle réellement atteinte.

Il importe au SYVICOL de confirmer dans la présente prise de position qu'il maintient son point de vue de 2014 au sujet des contrôles des communes dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments.

ENCOURAGER LES CHANGEMENTS D'HABITUDES LIÉS AU MODE DE VIE

C'est avec grand intérêt et avec une certaine stupéfaction que le SYVICOL a pris note de la volonté du gouvernement d'introduire la fonction d'« administrateur de quartier » auprès des communes.

Le mot « administrateur » se définit comme étant une : « Personne qui gère les biens, les affaires d'un particulier, d'une famille, d'une société »⁶, ou en termes de droit, comme étant un : « Fonctionnaire des différents services publics chargés de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses publiques.⁷»

La création d'un « administrateur de quartier » semble impliquer une certaine autonomie de cet agent vis-à-vis de l'autorité communale. Le SYVICOL se permet de rappeler à cet endroit, que selon l'article 28 de la loi communale « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal », et que de plus selon l'article 57 (2) « le collège des bourgmestre et échevins est chargé « de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal. »


Le seul « administrateur de quartier » admissible dans une commune serait donc le collège des bourgmestre et échevins, respectivement le conseil communal.

Le SYVICOL comprend l'intention des auteurs du PNEC d'ancrer davantage l'économie circulaire dans la vie quotidienne de la société, mais il recommande fortement non seulement le changement de la désignation de l'« administrateur de quartier », mais également d'intégrer les missions de ce dernier dans la description de tâches des conseillers climat subventionné dans le cadre du Pacte climat 2.0.

Ceci garantirait un certain droit de regard du gouvernement sur la transposition des mesures encourageant les modes de vie durables et ancrant l'écologie et l'économie circulaire au sein des quartiers, et de conserver en même temps le principe de l'autonomie communale.

6 Dictionnaire Larousse en ligne

7 Dictionnaire Larousse en ligne



PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIANT : 1° LE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIÉ DU 27 FÉVRIER 2011 FIXANT LES MODALITÉS DU CONTRÔLE DE LA CONNAISSANCE DES TROIS LANGUES ADMINISTRATIVES POUR LE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX ; 2° LE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIÉ DU 28 JUILLET 2017 DÉTERMINANT LE RÉGIME ET LES INDEMNITÉS DES EMPLOYÉS COMMUNAUX.

11 mai 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 28 janvier 2020, le projet de règlement grand-ducal modifiant :

- 1° le règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux ;
- 2° le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux.

Le texte a été analysé par le bureau du syndicat, qui l'avise favorablement sous réserve des remarques ci-dessous.

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Articles 1^{er} à 4

Les modifications qu'il est prévu d'apporter au règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux auront comme conséquence que, dorénavant, les candidats à un poste de fonctionnaire communal devront se soumettre au contrôle de leur connaissance des trois langues administratives, non plus préalablement à la participation à l'examen d'admissibilité, mais préalablement à la nomination provisoire.

Les auteurs motivent ce changement par le fait que le statut général des fonctionnaires communaux permet exceptionnellement aux autorités communales de déroger à la condition de connaissance des trois langues administratives. Il est vrai que la réglementation actuelle empêche la mise en œuvre d'une telle dérogation en refusant aux personnes en question l'accès à l'examen d'admissibilité, la réussite auquel constitue cependant une condition au dépôt d'une candidature. De ce point de vue, la modification projetée est sans doute à saluer.

Dans le futur, il reviendra donc aux communes de vérifier si les candidats – qui auront déjà passé avec succès l'examen d'admissibilité – bénéficient d'une dispense et, dans la négative, de saisir l'Institut national d'administration publique pour que celui-ci se charge du contrôle qui s'impose.

L'expérience montre que, dans la grande majorité des cas, les candidats aux postes communaux remplissent au moins une des conditions de l'article 6 et profitent donc d'une dispense du contrôle. Avec la nouvelle procédure, il suffira toutefois qu'il se trouve, parmi les candidatures à un poste donné, une seule d'une personne non dispensée pour que toute la procédure de recrutement soit tenue en suspens, en attendant que le candidat en question se soumette au contrôle. Même si les épreuves sont organisées par l'INAP dans un rythme bimensuel, il faut s'attendre dans la situation décrite à ce que la nomination provisoire soit retardée de plusieurs semaines, avec le risque de voir des candidats intéressants retirer leur candidature après avoir été embauchés par une autre entité du secteur communal, voire par l'Etat.

Cette analyse est soutenue par une brochure intitulée « Recrutement de fonctionnaires communaux – Réforme de l'examen d'admissibilité » disponible sur le site Internet du ministère de l'Intérieur. En effet, il y est précisé¹ que « la nomination provisoire à un poste de fonctionnaire peut intervenir dès que le/la candidat-e a réussi à l'épreuve de langues ».

En revanche, le support de réunions d'information du 26 et 27 février 2020, qu'on trouve sur le même site Internet, donne un message, semble-t-il, contraire en proposant aux communes, lorsque le candidat de leur choix n'est pas dispensé de l'épreuve des langues, de lui accorder néanmoins une nomination provisoire, mais de lier celle-ci à la condition que le candidat ait fait preuve de la connaissance adéquate des trois langues administratives au moment de son entrée en service.

Cette manière de procéder aurait certes l'avantage d'éviter le problème de la perte de temps soulevé plus haut. Cependant, il faut se demander pourquoi l'article 1^{er}, tel qu'il sera modifié, ne la prévoit pas d'une manière plus explicite. Il paraît regrettable qu'un texte réglementaire nécessite une interprétation pour en assurer l'application sans heurts, avant même qu'il ne soit entré en vigueur.

Aux yeux du SYVICOL, il aurait été intéressant de réfléchir à une autre solution, qui consiste à intercaler le contrôle des langues entre l'épreuve d'aptitude générale et l'examen d'admissibilité. De cette manière, le parallélisme avec le secteur communal aurait été garanti et les communes auraient, comme pour l'instant, la garantie que les candidats ayant réussi à l'examen d'admissibilité, disposent de toutes les connaissances nécessaires, y compris au niveau des trois langues administratives. Par ailleurs, la question d'une éventuelle prolongation de la procédure de recrutement ne se serait pas posée.

Ajoutons que toutes les démarches relatives au contrôle des connaissances des 3 langues administratives sont assurées actuellement par les services du ministère de l'Intérieur. Même si tel n'est sans doute pas l'objectif de la modification, on assiste donc à un transfert de travail administratif du ministère vers les communes.

Article 5

L'article 5 du projet sous revue, qui concerne toujours le règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux, prévoit l'abrogation de l'article 5 de ce dernier.

A première vue, ceci paraît comme le corollaire naturel des modifications introduites par les dispositions des articles 1^{er} à 4.

Le SYVICOL tient cependant à mettre en évidence la situation particulière des professeurs de conservatoire. Il faut savoir que ces postes attirent un grand nombre de ressortissants étrangers ne pouvant faire valoir une dispense du contrôle des connaissances des 3 langues administratives et qui, pour le surplus, n'ont que de faibles chances de réussite à ce contrôle.

Faire participer des candidats à des examens d'admissibilité lorsqu'il est clair qu'ils ne réussiront pas à un contrôle des connaissances des langues organisé dans une 2^e étape reviendrait à un gaspillage de temps et de ressources, et ne créerait que frustration auprès des candidats.

Pour cette raison, le SYVICOL estime qu'il serait utile, pour la seule fonction de professeur de conservatoire, de maintenir la suite actuelle des épreuves, c'est-à-dire de laisser l'accès à l'examen d'admissibilité soumis à la condition de la réussite préalable au contrôle de la connaissance des langues administratives. Il est à ses yeux douteux que les dispositions réglementaires, telles qu'elles seront modifiées, permettent encore de refuser la participation à l'examen d'admissibilité à un candidat qui n'atteste pas avoir réussi à l'épreuve préalable des connaissances de langues.

Dès lors, il propose le maintien de l'article 5 sous une forme modifiée de telle façon qu'il ne s'applique qu'aux candidats à la fonction en question : « *Pour les candidats à la fonction de professeur de conservatoire, la participation à l'examen d'admissibilité est subordonnée à la réussite aux épreuves préliminaires. Les résultats obtenus lors des épreuves préliminaires ne sont pas pris en compte lors de l'examen d'admissibilité et ne donnent pas lieu à un classement.* »

Une telle disposition, spécifique à une catégorie déterminée de candidats, devrait être légalement possible, vu que l'article 1^{er} du règlement actuel en contient déjà une, dans la mesure où il exclut les chargés de cours de l'enseignement musical et les chargés de direction d'une école de musique de son champ d'application.

Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 du projet de règlement grand-ducal modifient le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux.

Ils ne donnent pas lieu à observations de la part du SYVICOL.



PROJET DE LOI N°7577 PORTANT DÉROGATION TEMPORAIRE À L'ARTICLE 75 DU CODE CIVIL

25 mai 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le projet de loi n°7577 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil vise à assouplir les dispositions concernant la désignation des lieux admissibles pour la célébration de mariages civils dans les communes pendant l'état de crise et pour douze mois après la fin de l'état de crise.

Suite à la propagation du virus Covid-19 et aux mesures d'endiguement introduites par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, ainsi qu'à la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal prémentionné, il s'est avéré difficile, voire impossible pour certaines communes d'organiser des cérémonies de mariage dans les locaux des mairies en respectant les recommandations sanitaires et une distance interpersonnelle d'au moins deux mètres entre les invités.

Le projet de loi sous examen autorisera les communes à désigner un autre local pour la tenue des cérémonies de mariage. Le SYVICOL se félicite de l'introduction temporaire de la dérogation à l'article 75 du Code civil, sous réserve de remarques suivantes :

II. REMARQUES RELATIVES À L'ARTICLE UNIQUE DU PROJET DE LOI

Le SYVICOL est d'avis qu'il appartient aux autorités communales, et plus précisément au collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 57,

point 7 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, de décider sur un changement de bâtiment et l'adéquation de locaux pour la tenue des cérémonies civiles de mariage. Les responsables communaux sont les mieux placés pour évaluer si un bâtiment se prête à la tenue d'une cérémonie officielle, aussi bien en ce qui concerne le respect des consignes sanitaires en temps de crise, que pour le maximum de personnes admissibles dans un édifice en temps normal.

Pourtant, l'article unique du projet de loi dispose que tout changement de lieu ne pourra s'opérer que sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL regrette l'insertion de cette disposition et plaide pour sa suppression du projet de loi, pour les deux raisons suivantes.

D'abord, le projet de loi n°7514 relatif à l'allègement de la tutelle administrative que Madame la ministre de l'Intérieur a déposé le 15 janvier 2020, abolira, avec la modification de l'article 22 de loi communale, 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 donc pourquoi le législateur a choisi de maintenir cette obligation pour les cérémonies de mariage, d'autant plus que, actuellement, cette compétence revient exclusivement au procureur d'État.

L'article 75 du Code civil prévoit deux exceptions à l'obligation de la tenue des cérémonies de mariage à la maison communale, les deux cas de figure nécessitant l'autorisation ou la notification du procureur d'État.

De l'avis du SYVICOL, il serait donc plus cohérent, si le législateur insiste que le changement de lieu pour la célébration des mariages soit soumis à approbation, que ce soit celle du procureur d'État territorialement compétent.

PROJET DE LOI N°7568 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 LA COVID-19

25 mai 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le projet de loi n°7568 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 la Covid-19 crée la possibilité pour les membres du conseil communal, du collège des bourgmestres et échevins et pour les membres du conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours de participer aux réunions des organes respectifs par visioconférence.

En outre, le projet de loi introduit la possibilité pour les conseillers communaux d'exprimer leur vote par procuration et suspend temporairement l'obligation de demander l'approbation du ministre de l'Intérieur pour un changement du lieu de tenue des réunions des autorités communales.

Ces adaptations de la loi communale et de la loi portant organisation de la sécurité civile sont devenues impératives suite à l'émergence du coronavirus et la mise en place par le gouvernement de mesures d'endigement de sa propagation. Les recommandations du gouvernement, dont, entre autres, la recommandation d'une distance interpersonnelle de 2 mètres entre chaque personne présente lors de réunions, a rendu la tenue des séances du corps communal pratiquement impossible dans les locaux habituels de certaines communes. Pourtant, la continuation des activités des administrations communales, et plus particulièrement des services essentiels des communes, était cruciale pendant l'état de crise.




Le SYVICOL se félicite donc de l'introduction prompte des dispositions temporaires prémentionnées, puisqu'elles correspondaient à un besoin réel des communes dans ce temps de crise et ont permis aux communes de continuer à gérer leurs opérations courantes pendant la pandémie. Pareillement, il salue l'extension de la durée d'application des mesures introduites par le projet de loi en question à douze mois après la fin de l'état de crise, puisque le risque d'infection ne disparaîtra pas avec la fin de l'état de crise.

Il se demande cependant pourquoi le législateur n'envisage pas d'introduire le droit de voter par procuration au sein des conseils communaux de manière permanente.

Ancré dans la législation nationale par l'article 65 de la Constitution, le vote par procuration est un droit acquis pour chaque député. De même, l'article 44, paragraphe 11, du règlement de la Chambre des Députés accorde à chaque député : « [...] le droit de donner à un ou plusieurs de ses collègues délégation de voter en son nom en cas d'absence »¹.

Le SYVICOL saluerait en principe l'introduction à durée illimitée d'un mécanisme similaire au niveau communal, sous condition que les règles d'exercice du vote par procuration soient adaptées à celles réglant le fonctionnement des organes communaux et qu'elles tiennent compte des différences qui existent selon que le conseil communal a été élu suivant le système de la représentation proportionnelle ou celui de la majorité relative. Surtout pour les communes dans lesquelles ce dernier est applicable, il lui paraît souhaitable que les procurations doivent être faites par écrit, en précisant au moins la date de la séance pour laquelle la procuration est valide, les coordonnées de la personne établissant la procuration et celles du destinataire de la procuration.

¹ Règlement de la Chambre des Députés (Texte coordonné à jour au 1er janvier 2017), article 44, paragraphe 11.



PROJET DE LOI N°7571 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 LA COVID-19

25 mai 2020

Le projet de loi n°7571 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 la Covid-19 crée la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins d'organiser une séance d'information par téléconférence interactive avec la population concernant le projet de plan d'aménagement général (PAG).


L'article 2, paragraphe 2, du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 portant introduction de mesures relatives à la validité des cartes d'identité et aux délais en matière d'aménagement communal et de développement urbain dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 avait introduit une suspension, jusqu'à la fin de l'état de crise, du délai de trente jours prévus à l'article 12 de la

loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Puisque le risque de contamination par le coronavirus ne disparaîtra pas avec la fin de l'état de crise et que les mesures de précaution resteront de mise pendant une durée qu'il est impossible de prédire à ce moment, le SYVICOL salue l'introduction de la disposition temporaire susmentionnée, puisqu'elle permettra aux communes d'avancer dans la procédure d'adaptation de leur PAG, tout en respectant les mesures d'endiguement et les gestes barrières préconisés par le gouvernement.

Dans le commentaire des articles, les auteurs proposent que les communes assistent les citoyens ne disposant pas de connaissances ou de matériel informatique nécessaire afin de participer à un webinaire. Si les communes sont certes libres d'offrir une aide en ce sens à leurs citoyens, le nombre de personnes pouvant en profiter est fortement limité pour des raisons matérielles. Cette offre pourrait donc, tout au plus, s'adresser à certaines personnes vulnérables.

Etant donné que, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis, la retransmission prévue ne sera que le complément d'une réunion physique traditionnelle, les autres personnes qui, pour une raison ou une autre, ne pourront ou ne voudront pas participer par la voie électronique, auront toujours la possibilité d'assister en personne à cette dernière.



PROJET DE LOI N°7568 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 LA COVID-19

08 juin 2020

En date du 25 mai 2020, le bureau du SYVICOL a adopté un avis relatif au projet de loi n°7568 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi commu-

nale 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 la Covid-19.

Sur base de l'avis du Conseil d'Etat relatif audit projet de loi du 19 mai dernier, et après la publication du document parlementaire n°7568/02 contenant les amendements adoptés dans la suite par la Commission parlementaire des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes, le comité du SYVICOL, lors de sa séance du 8 juin 2020, a mené les réflexions suivantes, qu'il tient à communiquer par la présente :

D'abord, la version amendée de l'article 1^{er} du projet de loi, et plus précisément son alinéa 4 réglant la publicité des séances des conseils communaux, dispose : « Le collège des bourgmestre et échevins met en place un dispositif

approprié permettant au public de suivre les paroles et les votes des membres qui participent par visioconférence. Il est satisfait à la publicité des séances du conseil communal, lorsque les paroles et les votes sont accessibles en direct au public de manière électronique.¹»

La deuxième phrase dudit alinéa reprend la recommandation du Conseil d'État de se référer à une disposition française pour garantir la publicité des séances : « Afin de couper court à toute discussion au sujet des moyens techniques et du lieu de transmission, le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à la disposition française d'après laquelle « [...] le caractère public de la réunion [...] est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique. [...] »². »

Dans son avis, la Haute Corporation prend note du fait que le texte du projet de loi, en parlant du « public présent », entend mettre en place un dispositif permettant au public se rendant à la mairie pour assister à la réunion du conseil communal de suivre également les paroles et les votes des membres qui participent par visioconférence. Elle se réfère cependant au commentaire des articles pour constater que « la transmission publique en ligne ou la retransmission par la chaîne de télévision locale sont des alternatives équivalentes à la transmission dans la salle du conseil. »

Le SYVICOL tient à souligner tout d'abord qu'il ne ferait guère de sens de ne transmettre en direct par Internet (« livestream ») ou par une chaîne de télévision locale que les paroles et les votes des membres du conseil assistant par visioconférence, sans inclure celles des membres présents physiquement. Il comprend donc la proposition du Conseil d'Etat de façon à ce que les communes doivent assurer une transmission, non seulement des propos des membres assistant à distance, mais bel et bien de l'ensemble de la séance.

Dans cette hypothèse, il ne fait aucun doute que, pour le citoyen, la transmission en ligne ou par télévision serait au moins équivalente à celle limitée à la salle du conseil. Or, il n'en est nullement ainsi pour les communes.

Du point de vue technique, en effet, il est relativement facile de donner au public présent dans la salle du conseil la possibilité de suivre les paroles et les votes – surtout s'ils sont à haute voix, comme l'exige l'article 2 amendé – des membres participant par visioconférence. Il suffit en effet d'installer dans la salle un écran et des haut-parleurs connectés à la visioconférence, qui soient visibles, respectivement audibles, à partir de l'espace réservé au public.

Par contre, la mise en place une transmission en direct – peu importe que ce soit par Internet ou par une chaîne

de télévision – constituerait un défi technique autrement plus complexe et onéreux, car elle devrait inclure non seulement les membres assistant par visioconférence, dont l'image et les paroles sont de toute façon enregistrées, mais également celles présentes dans la salle. Il faudrait donc équiper cette dernière de microphones et de caméras, et prévoir la présence du personnel technique nécessaire pour assurer un enregistrement du son et des images en bonne qualité.

Actuellement, à défaut d'obligation de le faire, très peu de communes sont équipées pour assurer une transmission en direct des réunions de leur conseil communal en bonne qualité.

Le SYVICOL s'oppose à ce qu'une telle obligation soit introduite par le projet de loi sous revue, vu que la possibilité de participer par visioconférence n'est qu'une mesure temporaire, qui ne justifie pas, à ses yeux, une modification des règles de publicité des réunions du conseil communal. En plus, selon la rédaction actuelle du projet de loi, l'obligation de transmission ne s'appliquerait que si au moins un membre du conseil demande la participation par visioconférence, mais non dans le cas d'une réunion tenue entièrement en présentiel, ce qui manque de cohérence.

A ses yeux, la référence du texte initial au « public présent » était donc tout à fait judicieuse, étant donné qu'elle avait pour objectif de concilier la participation par visioconférence aux réunions du conseil communal avec les règles légales existantes de publicité de ces dernières. Il ne saurait approuver que le texte sous revue – qui, rappelons-le, introduit une mesure temporaire – entraîne pour les communes des obligations nouvelles considérables en matière de cette publicité.

Ensuite, tandis que le SYVICOL a salué l'introduction prompte des dispositions temporaires permettant la participation par visioconférence aux séances des conseils communaux, puisqu'elles correspondaient à un besoin réel des communes en temps de crise, le bilan dressé par le comité suite à une discussion plus large des premières expériences du secteur communal avec cet outil s'avère mitigé.

Hormis les problèmes d'accès au matériel technique adéquat par les membres des conseils communaux, un problème récurrent était lié au manque de connexion stable pendant toute la durée de la séance, qui soulève des questions de validité des délibérations. Ainsi, nombre de conseils ont préféré tenir leurs séances dans des grandes salles, comme des centres culturels ou sportifs, afin de pouvoir assurer la présence physique des conseillers.

1 Document parlementaire N° 7568/02 du 04 juin 2020, amendement 1, page 3, paragraphe 1.

2 Avis du Conseil d'Etat, N° CE : 60.200, du 19 mai 2020, page 4.

Par conséquent, plusieurs membres du comité du SYVICOL se sont posé la question s'il est nécessaire ou même judicieux de maintenir la possibilité de participer aux séances des conseils communaux par visioconférence au-delà de l'état de crise.

Puisque l'intention pour l'introduction de cette disposition pendant l'état de crise était de protéger les conseillers vulnérables, et comme le risque de contamination par le coronavirus ne disparaîtra pas avec la fin de l'état de crise, le comité suggère de maintenir cette disposition uniquement pour les membres des conseils communaux certifiés vulnérables.

En revanche, il estime que la règle générale pour la participation aux réunions des conseils communaux de-

vrait rester la présence physique, et que tout recours à la visioconférence pour des raisons de pure commodité devrait être exclu.

Enfin, en limitant l'accès à la visioconférence aux conseillers certifiés vulnérables, l'obligation de déclarer la volonté de participer par visioconférence « la veille de la séance à midi au plus tard »³ deviendrait superflue. Les personnes concernées seraient identifiées à l'avance, ce qui permettrait aux communes, le cas échéant, de prendre toutes les mesures adéquates et mettre en place les dispositifs techniques nécessaires bien à l'avance.

PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIANT LE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL DU 13 JUILLET 2018 FIXANT LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE REMBOURSEMENT DES ASSURANCES COMPLÉMENTAIRES AUX POMPIERS VOLONTAIRES

29 juin 2020

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 24 juin 2020, le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 13 juillet 2018 fixant les conditions et modalités de remboursement des assurances complémentaires aux pompiers volontaires.

Il a déjà eu l'occasion de se prononcer par rapport à une version antérieure du texte en question, lorsque celui-ci se trouvait encore au stade d'avant-projet. Ses remarques, adoptées par le bureau le 9 mars 2020, ont été communiquées à Madame la Ministre de l'Intérieur le 30 mars 2020.

A noter que le texte avisé à l'époque prévoyait de modifier également le règlement grand-ducal du 1^{er} mars 2019 sur les modalités d'attribution d'une allocation de reconnaissance aux pompiers volontaires du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ce qui n'est pas le cas du projet sous analyse.

La principale innovation apportée par ce dernier porte sur l'article 2 du règlement grand-ducal du 13 juillet




2018 fixant les conditions et modalités de remboursement des assurances complémentaires aux pompiers volontaires, qui prévoit le remboursement d'un maximum de 50% des montants versés par les volontaires du CGDIS dans le cadre de certains contrats de prévoyance-vieillesse et d'assurance-maladie privés. En effet, aux contrats cités par le texte actuel sont ajoutés ceux d'assurance auprès des sociétés de secours mutuels reconnues, telles que la Caisse Médico-Complémentaire Mutualiste.

Le SYVICOL salue cette ajoute, estimant qu'elle permettra à un cercle plus grand de pompiers volontaires du CGDIS de profiter de la reconnaissance mise en place par le législateur avec l'article 39 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Les autres dispositions du projet sous revue ne donnent pas lieu à observations du point de vue communal.

3 Document parlementaire N° 7568/02 du 04 juin 2020, amendement 1, page 2, paragraphe 3.



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

20 juillet 2020

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 13 janvier 2020, le projet de loi sous rubrique. Le dossier comporte, à côté du projet de loi proprement dit, un projet de règlement grand-ducal¹ qui a pour objet de modifier un certain nombre de dispositions réglementaires, afin de les mettre en ligne avec les allègements de la tutelle administrative prévus au niveau légal. Les observations du SYVICOL y relatives sont énoncées à la fin du présent document.

Le projet de loi prévoit deux règlements grand-ducaux non disponibles lors de la rédaction du présent avis, à savoir celui définissant les principes déontologiques applicables aux mandataires communaux (art. 1^{er}) et celui fixant les modalités de la transmission électronique des actes des autorités communales au ministre de l'Intérieur (art. 29). Il va sans dire que le SYVICOL souhaite être consulté au sujet de ces textes.

L'allègement de la tutelle administrative est depuis toujours un sujet prioritaire pour le SYVICOL et constitue une de ses revendications récurrentes, ceci dans le double but d'accroître l'autonomie communale – dont la défense est une des missions statutaires explicites du syndicat – et d'avancer au niveau de la simplification administrative.

Dès lors, le SYVICOL se félicite du projet de loi sous revue qui, indéniablement, constitue un progrès considérable dans l'intérêt des objectifs susmentionnés et tend vers des relations plus modernes et partenariales entre l'Etat et les communes.

Le SYVICOL salue par ailleurs la décision de Madame la Ministre d'avoir dissocié la réforme de la tutelle administrative de la refonte complète de la loi communale, afin d'en faire profiter les communes le plus rapidement possible.

Sur demande du ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Dan Kersch, le comité du SYVICOL a adopté le 10 juillet 2017 une série de propositions d'allègement de la tutelle administrative². Celles-ci avaient été élaborées dans le cadre d'un groupe de travail composé de membres du bureau du syndicat, ainsi que de représentants de l'Association des secrétaires communaux, de l'Association des receveurs communaux et de la Ville de Luxembourg.

Dès que Madame Taina Bofferding a repris le ministère de l'Intérieur, le dossier a fait l'objet d'échanges réguliers entre le ministère et le SYVICOL, ce dernier ayant notamment eu la possibilité de se prononcer par rapport à l'avant-projet de loi. En ce qui concerne l'implication des communes, représentées par le SYVICOL, ce dossier est donc exemplaire.

Par ses propositions, le SYVICOL visait surtout une fluidification du fonctionnement des administrations communales et un renforcement de l'autonomie des communes, sans remettre en question l'existence même de la tutelle administrative, qui est consacrée par la Constitution luxembourgeoise³ et reconnue par la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 oc-

1 Projet de règlement grand-ducal portant modification 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux ; 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ; 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 <https://www.syvicol.lu/mediatheque/propositions-d-allegement-de-la-tutelle-administrative-prise-de-position>

tobre 1985⁴, ratifiée par le Luxembourg par une loi du 18 mars 1987.

Il s'est référé à la Recommandation n°380 (2015)⁵ adoptée le 22 octobre 2015 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur base d'une évaluation de la conformité de la législation luxembourgeoise à la Charte, qui invite les autorités luxembourgeoises entre autres :

- « à réviser la politique de recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie, sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle (article 6, paragraphe 1, de la Charte) » et
- « à alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et à réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou des échevins et la dissolution du conseil communal (article 8, paragraphe 3, de la Charte) ».

D'emblée, le SYVICOL constate que beaucoup de ses propositions, principalement celles dans l'intérêt de la simplification administrative, ont été reprises par les auteurs du projet de loi. Ainsi, de nombreuses décisions soumises actuellement à approbation du ministre de l'Intérieur avant de pouvoir sortir leurs effets seront dorénavant exécutoires immédiatement, quitte, pour une partie d'entre elles, à devoir être communiquées au ministre afin que celui-ci puisse, s'il le juge nécessaire, les suspendre ou les annuler endéans certains délais.

En comparant les innovations projetées aux formes et aux domaines de la tutelle administrative que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a pointés du doigt, il est apparent que des progrès conséquents pourront être faits au niveau, notamment, des recrutements. Pour ce qui est de la limitation de la tutelle à un contrôle de stricte légalité et la tutelle sur les personnes, le projet de loi reste cependant en deçà

des recommandations du Congrès. Nous y reviendrons à l'endroit des articles afférents.

Par l'effet de la réforme en projet, la tutelle spéciale d'approbation perdra donc en importance au profit de la tutelle générale d'annulation, qui existe d'ores et déjà en vertu des articles 103 et 104 de la loi communale. Le gain d'autonomie que le projet de loi apportera aux communes s'accompagnera corrélativement d'une augmentation de leur responsabilité.

En effet, en cas d'annulation d'un acte des autorités communales, celui-ci disparaît rétroactivement. Il est donc réputé n'avoir jamais existé. S'il a été complètement ou partiellement exécuté au moment de l'annulation, la commune est obligée de remettre les choses dans l'état dans lequel elles seraient si l'acte n'avait jamais été posé. Il va sans dire que les conséquences qui en découlent pour elle, notamment au niveau de sa responsabilité civile, peuvent être très lourdes, bien qu'elles dépendent évidemment de la nature de l'acte en question.

Ceci vaut pour tous les actes exécutoires de plein droit, qu'ils soient soumis au régime de la transmission obligatoire (nouveaux articles 104 et 105) ou non (nouvel article 106).

Il importera dès lors encore plus qu'aujourd'hui que les communes puissent compter auprès du ministère de l'Intérieur sur un service de conseil performant et compétent, afin qu'elles aient la possibilité de s'assurer de la conformité de leurs décisions avant même que celles-ci ne soient prises. La Direction du conseil juridique au secteur communal du ministère de l'Intérieur sera probablement plus sollicitée par les communes qu'à l'heure actuelle, et il conviendra de la renforcer pour satisfaire les besoins des communes.

Certaines communes regrettent toujours que l'abolition des districts leur a fait perdre un point de contact auquel elles avaient l'habitude de s'adresser en cas de questions. Aux yeux du SYVICOL, il serait utile que la Direction du conseil juridique, qui a justement été créée

3 Article 107, paragraphe 6 : « La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

4 « Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. »

5 <http://www.syvicol.lu/download/756/recommandation-du-congres-380-2015-.pdf>

pour reprendre la fonction de conseil exercée auparavant par les commissaires de district, augmente sa visibilité et approche les communes plus directement, par exemple en leur communiquant des interlocuteurs déterminés par domaine d'activités, afin de contribuer à rétablir les bonnes relations qui ont existé auparavant.

Dans ce contexte, il faut encore constater que, si l'exposé des motifs souligne à plusieurs reprises le rôle de « l'Etat-conseiller »⁶, qui serait renforcé par le projet de loi sous analyse, ce dernier ne prévoit aucune disposition expresse en ce sens.

Au fil du présent avis, le SYVICOL procédera à une analyse du projet de loi à la lumière des propositions adoptées par son comité le 10 juillet 2017. Il ne se perdra pas dans des commentaires répétitifs de toutes les innovations qui correspondent à ses propres suggestions, mais se concentrera sur les dispositions qui ne se recoupent pas avec ces dernières. Il se permettra également de rappeler certaines de ses revendications antérieures qui n'ont pas été prises en considération.

Sous réserve des remarques ci-dessous, il émet un avis favorable par rapport au projet de loi n°7514.

II. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi n°7514 se résument comme suit :

- La création d'une base légale pour une série de règles déontologiques applicables aux mandataires communaux est saluée, tout en rappelant les propositions du SYVICOL en ce sens de 2016 (art. 1^{er}).
- La possibilité du ministre de l'Intérieur de suspendre ou de démettre les membres du collège des bourgmestre et échevins devrait être supprimée ou, pour le moins, limitée aux cas de faute grave intentionnelle dans l'exercice des missions déléguées de l'Etat (art. 10).
- L'introduction du régime de la « transmission obligatoire » est saluée en principe. En vue d'une mise en application sans heurts, il importe cependant que la plateforme informatique pour l'échange des documents soit opérationnelle dès l'entrée en vigueur de la loi (art. 29).
- En se basant sur la recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le SYVICOL maintient sa position selon laquelle le contrôle exercé sur les communes ne devrait porter que sur la légalité des actes de ces dernières, et non sur la conformité de ces actes par rapport à l'intérêt général, vu le flou qui entoure cette notion (art. 29).
- Il est demandé de soumettre l'annulation d'un acte des autorités communales, pour laquelle le ministre

dispose d'un délai de 3 mois, à la condition qu'il ait préalablement fait l'objet d'une suspension, qui est soumise à un délai de 1 mois (art. 29).

- En ce qui concerne les actes qui resteront soumis à approbation, le SYVICOL salue la soumission du contrôle ministériel à un délai et l'introduction du principe que le silence vaut approbation. Vu qu'il s'agit cependant d'un délai suspensif, il plaide pour une réduction à 2 mois (art. 31).
- Le SYVICOL demande une consultation de la commune concernée préalablement à un redressement d'office de son budget (art. 36).

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Chapitre 1^{er} – Modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Art. 1^{er}

Le paragraphe 1^{er}, en supprimant à l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la loi communale les termes « sous l'approbation du ministre de l'Intérieur », libère la formation du tableau de préséance du contrôle ministériel. Ceci répond à une demande du SYVICOL.

Une innovation plus importante consiste dans l'ajout au même article de la loi communale d'un 4^e alinéa, qui constituera la base légale d'une « charte du conseiller communal », qui prendra la forme d'un règlement grand-ducal. En juillet 2016, le SYVICOL a proposé au ministre de l'Intérieur Dan Kersch un avant-projet de « code de conduite pour élus communaux » contenant un ensemble de règles déontologiques complémentaires aux normes juridiques applicables, qui avaient pour but de guider l' élu dans ses tâches quotidiennes.

Le SYVICOL a également proposé que le code prenne la forme d'un règlement grand-ducal en vue d'une application nationale uniforme, sachant que ceci nécessitera une modification préalable de la loi communale.

Vu qu'elle se recoupe avec ses propositions, le SYVICOL ne saurait donc que saluer la création d'une base légale pour l'introduction de règles déontologiques pour les élus communaux. Il invite dès à présent Madame la Ministre à dialoguer sur la proposition de texte qu'il lui a soumise en 2016 et qui a été formellement adoptée par son comité.

Il se demande finalement pourquoi les auteurs ont opté pour le terme « charte » au lieu de « code », qui a été choisi pour les membres de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Il lui importe de ne pas donner l'impression (renforcée par les termes « principes déon-

6 Document parlementaire n°7514, page 3, notamment : « Non seulement l'Etat sera un Etat-contrôleur, mais aussi un Etat-conseiller ainsi qu'un Etat-partenaire. »

tologiques ») que les règles déontologiques applicables aux élus communaux soient plus laxistes ou moins contraignantes que celles auxquelles sont soumis les mandataires nationaux.

Art. 3

L'article 3 modifie l'article 22 de la loi communale de façon à ce que le conseil communal puisse choisir sa salle de réunion sans que cette décision ne soit soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Cet allègement de la tutelle administrative a initialement été mis en place par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre la Covid-19. Il est toujours applicable, lors de l'adoption du présent avis, grâce à la loi 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.

Fort de cette expérience, le SYVICOL salue le fait que le libre choix du local de réunion du conseil communal soit entériné à durée illimitée.

Art. 4

L'article 4 a pour objet de modifier l'article 27 de la loi communale de façon à ce que la délibération portant fixation des jetons de présence dus aux membres du conseil communal et aux membres des commissions consultatives ne soit plus soumise à approbation ministérielle.

Le SYVICOL avait demandé cet allègement et salue donc la modification en question.

Cependant, il avait proposé de modifier également le 2^e alinéa de l'article 27, qui concerne les jetons de présence des membres des commissions administratives des hospices civils. Son argumentation était la même dans les deux cas : en l'absence d'encadrement légal ou réglementaire du montant des jetons de présence, un contrôle de légalité – le seul permis en principe par la Charte européenne de l'autonomie locale – n'est guère envisageable.

D'où sa proposition d'introduire des maxima par règlement grand-ducal, à l'instar de ce que l'article 55 prévoit pour les indemnités des membres du collège des bourgmestre et échevins, maxima dont le respect serait contrôlé uniquement dans le cadre de la vérification annuelle des comptes.

Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour les indemnités des membres du bureau et pour les jetons de présence des membres du comité des syndicats de communes, auxquels nous reviendrons.

A noter finalement que l'article 6 du projet de règlement grand-ducal joint au dossier prévoit, lui, la suppression de la tutelle d'approbation sur les délibérations fixant les jetons de présence des membres des conseils d'administration et les indemnités des présidents des offices sociaux, ce qui rend l'intention de maintenir cette tutelle en ce qui concerne les mandataires des hospices civils encore plus difficilement compréhensible.

Art. 5

L'article 29 de la loi communale est modifié par la suppression de son 3^e et de son dernier alinéa. Selon le commentaire des articles, ceci aurait pour conséquence la suppression de l'obligation de transmission générale des règlements communaux au ministre de l'Intérieur. L'abolition de cette obligation générale serait cohérente avec le nouvel article 105 qui sera ajouté à la loi communale par l'article 29 du projet sous revue et qui énumère certaines catégories de règlements communaux qui seront soumis au nouveau régime de transmission obligatoire.

Or, l'obligation de transmission générale ne figure pas aux alinéas à supprimer, mais à l'alinéa 2 qui, lui, restera inchangé.

L'alinéa 3, en revanche, pose le principe que les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police. Il importe de le conserver.

Estimant qu'il s'agit d'une erreur matérielle, le SYVICOL recommande de modifier l'article commenté comme suit : « A l'article 29, l'alinéa 2 et le dernier alinéa sont supprimés. »

Art. 10

La modification projetée de l'article 41 de la loi communale n'est qu'une adaptation à une modification antérieure de l'article 39, suite à laquelle tous les échevins sont désormais nommés par le ministre de l'Intérieur, sans distinguer s'ils exercent leurs fonctions dans une ville ou une commune. Elle ne donne pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

Dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative du 10 juillet 2017, le SYVICOL avait demandé la suppression pure et simple de l'article 41 en se référant au rapport sur la démocratie locale au Luxembourg⁷, sur lequel se base la Recommandation n°380 (2015) précitée du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Les auteurs de ce rapport soulignent : « Les expressions 'inconduite notoire' ou 'négligence grave' ne sont pas définies par la loi. Elles sont vagues et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. »

7 <https://www.syvicol.lu/download/759/rapport-de-monitoring-2015.pdf>

Plus récemment, dans sa Recommandation CM/Rec(2019)3 aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales⁸, adoptée le 4 avril 2019, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe considère que « selon l'article 7, paragraphe 1, de la charte⁹, 'le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat', les sanctions visant les représentants des collectivités locales (suspension ou destitution d'élus et dissolution des organes locaux, amendes) devraient être exceptionnelles et appliquées uniquement quand le fonctionnement de l'institution est entravé ».

Dans la pratique luxembourgeoise, contrairement à ce qui pourrait se faire dans certains pays dont la tradition démocratique est moins solidement établie, la disposition ci-dessus n'est pas employée par le pouvoir central comme un moyen de pression ou d'ingérence dans les affaires des communes.

Néanmoins, le SYVICOL partage l'avis du Congrès que l'absence de définitions claires et précises des situations dans lesquelles une suspension ou une démission peut être prononcée comporte un risque d'abus.

Le SYVICOL peut comprendre que l'Etat veuille se réserver un moyen disciplinaire pour intervenir au cas où le collège des bourgmestre et échevins ne remplirait pas les obligations qui lui sont déléguées par le pouvoir central (la tenue des listes électorales en constitue un exemple). En revanche, pour ce qui est des attributions purement communales, il est d'avis que les sanctions devraient se situer à d'autres niveaux :

Tout d'abord, le comportement inadéquat de tout élu, quelle que soit sa fonction, sera probablement sanctionné par l'électeur lors du prochain passage aux urnes.

Ensuite, il ne faut pas oublier que le conseil communal peut provoquer la démission du collège des bourgmestre et échevins moyennant une motion de censure, conformément à l'article 37 de la loi communale. Cette possibilité s'offre annuellement lors du vote sur le projet de budget. La motion de censure n'est pas une mesure individuelle, mais frappe le collège entier. Cependant, elle ne limite pas le conseil communal dans le choix des membres du nouveau collège, contrairement à l'article 41 actuel. Il est donc parfaitement possible de faire usage de la motion de censure pour mettre fin aux fonctions d'un membre individuel du collège.

Finalement, lorsqu'un membre du collège des bourgmestre et échevins se rend coupable de faits sanctionnables pénalement, il appartient au juge d'en évaluer la gravité et de prononcer éventuellement la destitution (en cas de peine criminelle) ou l'interdiction de certains droits civils et politiques conformément au Code pénal.

A cela s'ajoute que, dans le futur, les élus communaux seront soumis à un ensemble de règles déontologiques.

Si une suppression pure et simple de l'article 41 n'est pas retenue, le SYVICOL demande donc d'au moins supprimer les références à l'inconduite notoire et à la négligence en raison du flou qui entoure ces notions. En ce qui concerne la faute grave, il est d'avis qu'une sanction aussi lourde que la suspension ou la démission d'un mandataire communal n'est justifiée que si elle a été commise intentionnellement. Le SYVICOL propose dès lors de limiter l'intervention du ministre aux cas de « faute grave intentionnelle dans l'exercice des missions déléguées de l'Etat ».

Bien entendu, les réflexions ci-dessus s'appliquent par analogie également à l'article 63 de la loi communale, non visé par le projet de modification sous revue, qui donne au Grand-Duc les pouvoirs de suspension et de démission du bourgmestre.

Art. 19

La modification de l'article 89 de la loi communale selon laquelle, d'une part, toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants, auront la faculté de se doter d'un secrétaire adjoint et, d'autre part, les délibérations du collège des bourgmestre et échevins chargeant ce fonctionnaire d'une partie des fonctions attribuées par la loi au secrétaire, ne seront plus soumises à approbation se recoupe avec une proposition du SYVICOL et est saluée expressément.

Art. 21

La modification prévue de l'article 97 concernant le partage d'un garde champêtre par plusieurs communes reprend en gros la proposition que le SYVICOL avait faite dans cette matière, sauf qu'elle exige que les communes en question soient limitrophes.

Aux yeux du SYVICOL, cette condition restreint inutilement les possibilités de coopération intercommunale et devrait être supprimée.

Art. 22

Cet article modifie l'article 96 de la loi communale de façon à ce que la désignation d'un receveur remplaçant par le conseil communal ne soit plus soumise à approbation ministérielle. A ce niveau, il crée donc un parallélisme avec l'article 90 relatif au remplacement du secrétaire communal.

Cependant, l'article 20 du projet de loi apporte à ce dernier une deuxième modification, qui consiste dans la suppression de son dernier alinéa. Ceci n'est pas le cas de l'article 96. Autrement dit, le ministre de l'Intérieur

8 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d064

9 Il s'agit de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985

perdra le pouvoir de limiter la durée de remplacement du secrétaire communal, mais gardera ce même pouvoir à l'égard du remplacement du receveur.

Le SYVICOL ignore la motivation des auteurs du projet de loi de soumettre le remplacement des deux fonctionnaires clés de l'administration communale à des règles différentes. Par ailleurs, d'un point de vue plus pratique, il se demande comment le ministre de l'Intérieur procédera à la limitation de la durée de remplacement, alors qu'il n'en sera plus obligatoirement informé.

Art. 23

En ce qui concerne la possibilité pour plusieurs communes de se doter d'un agent municipal en commun, le SYVICOL renvoie à sa remarque au sujet de l'article 21 qui concerne le garde champêtre.

Art. 29

Nouvel article 104 de la loi communale

Le nouvel article 104 de la loi communale met en place le régime de la « transmission obligatoire », sous lequel toutes les décisions des autorités communales énumérées à l'article 105 entreront en vigueur dès leur transmission au ministre de l'Intérieur, sans qu'une décision d'approbation ministérielle ne doive être attendue.

Il s'agit en grande partie de décisions visées à l'article 106 actuel et donc soumises à approbation. On peut arguer que, du point de vue des secrétariats communaux, la charge de travail engendrée par cette communication est égale à celle liée à la soumission des délibérations à l'approbation ministérielle. L'avantage de ce nouveau régime consiste plutôt dans les faits que, d'abord, les décisions sont exécutoires dès leur transmission et que, ensuite, cette dernière fait courir à l'égard du ministre des délais qui, sans elle, n'auraient pas de point de départ. Ces délais contribuent à un traitement rapide des dossiers, respectivement, s'ils viennent à échéance sans réaction ministérielle, confèrent à l'acte en question un accord tacite.

Pour ces raisons, le SYVICOL peut marquer son accord à l'introduction de la transmission obligatoire, même s'il avait proposé la suppression pure et simple de la tutelle d'approbation pour les actes qui y seront soumis. En effet, ces actes n'auraient pas échappé à la tutelle générale d'annulation, mais celle-ci aurait été mise en œuvre sans les garanties que la nouvelle procédure apporte.

Le SYVICOL se pose cependant des questions sur la date précise d'entrée en vigueur des délibérations visées à l'article 105. En effet, selon l'alinéa 1^{er}, il s'agit de la date de *transmission* – qui correspond, selon la compréhension du SYVICOL, à celle de l'envoi – au ministre de l'Intérieur, alors que l'alinéa 4 parle de la preuve de *réception* par le ministre.

Pour éviter toute incertitude à cet égard, le SYVICOL plaide pour la mise en place, dès l'entrée en vigueur de la loi, d'une plateforme électronique pour l'échange de documents entre les communes et le ministre de l'Intérieur, qui assurera l'identité entre la date de transmission et la date de réception. Il se félicite du fait que l'alinéa 2 prévoit la transmission électronique, mais estime en même temps que l'outil à créer devrait offrir des fonctionnalités dépassant la simple transmission.

Dans ce contexte, il se permet de reproduire ci-dessous un extrait de son avis du 8 décembre 2014 relatif au projet de loi n°6711, qui est devenu la loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts, extrait dont il estime qu'il garde toute son actualité :

« Pour des raisons de sécurité, mais aussi vu leur caractère officiel, les échanges de documents en matière d'approbation ministérielle des délibérations des autorités communales ne sauraient guère se faire par simple courrier électronique. Aussi, le SYVICOL saluerait-il la mise en place d'une plateforme sécurisée sur Internet qui servirait à cette fin. On pourrait imaginer que les communes optant pour cette voie puissent y télécharger les délibérations et pièces à l'appui soumises à approbation, à l'instar de la pratique actuelle pour la transmission des budgets, comptes et plans pluriannuels de financement via le portail 'coficom-entcom'.

Contrairement à cet outil, la plateforme préconisée devrait toutefois permettre une communication dans les deux sens ou, tout au moins, un retour d'informations vers les communes. En plus de la rapidité, un tel système aurait l'avantage évident de permettre aux communes de suivre l'évolution des dossiers jusqu'à l'approbation et d'en conserver l'historique après la clôture. Il pourrait sans doute être développé encore davantage, par exemple par une extension à d'autres procédures impliquant l'Etat et les communes, et constituerait, aux yeux du SYVICOL, un outil précieux de simplification administrative. »

Il va de soi que l'émission de l'accusé de réception de la part du ministre de l'Intérieur, qui est prévu à l'alinéa 4, devrait se faire également moyennant la plateforme en question.

C'est avec satisfaction que le SYVICOL prend note du fait que, dans le commentaire des articles, les auteurs parlent eux aussi d'une « plateforme d'échange électronique » et semblent donc partager ses vues sur ce point. Il importe cependant de finaliser le règlement grand-ducal afférent dans un délai permettant que la plateforme soit disponible dès l'entrée en vigueur de la loi.

Nouvel article 105 de la loi communale

Le nouvel article 105 énumère les délibérations soumises à la transmission obligatoire. Comme indiqué plus

haut, il s'agit pour la plupart de délibérations soumises actuellement à approbation. L'allègement apporté par le nouveau régime est donc évident. Il est encore renforcé par le fait que certains seuils ont été augmentés. Ainsi, par exemple, si un projet de construction d'un édifice communal est actuellement soumis à approbation dès que son coût dépasse 500.000 euros, il ne devra dans le futur être communiqué au ministre de l'Intérieur que s'il excède 1.000.000 euros. Aucune procédure vis-à-vis de ce ministère ne sera nécessaire pour les projets moins onéreux. D'un point de vue communal, cette évolution ne peut être que saluée.

Force est de constater cependant que, même si la liste des allègements l'emporte largement, l'article 105 mentionne aussi des délibérations qui ne sont, pour l'instant, pas soumises à approbation ou une quelconque obligation de communication. Il en est ainsi des règlements communaux de police, de ceux relatifs à l'assainissement des eaux et aux modalités des déchets, ainsi que des règlements d'ordre intérieur du conseil communal (point 1°), de même que des décisions d'allocation de l'indemnité spéciale prévue à l'article 25 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

En ce qui concerne les règlements relatifs à la fourniture et à l'assainissement de l'eau, le SYVICOL tient à souligner qu'ils doivent être communiqués pour avis préalable à l'Administration de la gestion de l'eau conformément aux articles 43 et 47 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Une obligation similaire existe pour les règlements déterminant les modalités de gestion des déchets en vertu de l'article 20 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le syndicat se pose des questions sur la nécessité d'un contrôle supplémentaire par le ministre de l'Intérieur.

Nouvel article 107 de la loi communale

Selon l'alinéa 1^{er} du nouvel article 107 de la loi communale, le ministre de l'Intérieur a la possibilité de suspendre ou d'annuler les actes exécutoires de plein droit, c'est-à-dire ceux visés aux nouveaux articles 105 et 106, « pour violation de la loi ou contrariété à l'intérêt général ».

Déjà dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative du 10 juillet 2017, le SYVICOL s'était interrogé sur la validité de l'intérêt général comme motif justifiant la suspension ou l'annulation d'un acte des autorités communales, ceci en se référant à la Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe¹. Déjà en 2005, le Congrès y 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 ». 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 ».

En effet, l'article 8, paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose :

« Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. »

La Constitution luxembourgeoise, quant à elle, dispose à son article 107, paragraphe 6 :

« La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

Par la première phrase de cette disposition, la norme suprême ne laisse aucun doute quant à l'existence d'un contrôle exercé sur les communes. En revanche, la deuxième phrase est formulée comme une faculté, tant en ce qui concerne les moyens (approbation, annulation et suspension), que pour ce qui est des cas dans lesquels ces derniers peuvent être mis en œuvre (illégalité ou incompatibilité avec l'intérêt général).

Selon la lecture du SYVICOL, la Constitution permet donc certes un contrôle par rapport à l'intérêt général, mais ne pose aucune obligation en ce sens. Il aurait dès lors été parfaitement possible, dans le cadre de la réforme qui sera mise en œuvre par le projet de loi commenté, de suivre la Recommandation du Congrès et de supprimer la conformité à l'intérêt général comme motif de suspension ou d'annulation des décisions des autorités communales.

Le SYVICOL partage le point de vue du Congrès et regrette que les auteurs aient décidé de maintenir la référence à l'intérêt général. Définie comme « ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous »¹¹ cette notion, contrairement à celle de la légalité, dont l'appréciation se fait objectivement, laisse effectivement une marge d'appréciation considérable à l'autorité supérieure.

10 <https://www.syvicol.lu/download/757/recommandation-du-congres-172-2005-.pdf>

11 Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, 9^{ème} édition, page 561

Toujours aux termes du 1^{er} alinéa, une nouveauté consiste dans le fait que le ministre de l'Intérieur devient compétent aussi bien pour la suspension que pour l'annulation des actes. Cette dernière relève pour l'instant de la compétence du Grand-Duc. Les auteurs motivent cette modification, premièrement, par le fait que l'instruction des dossiers se fait actuellement déjà par le ministre de l'Intérieur et que le Grand-Duc suit en principe les conclusions de ce dernier lorsqu'il prononce une annulation, et, deuxièmement, par l'introduction de délais dans lesquels les décisions en question doivent être prises. Le troisième argument cité est celui de l'existence de recours contentieux qui, au moins en ce qui concerne l'annulation, existent d'ores et déjà.

Le SYVICOL pourrait se rallier à cette modification si le contrôle ne portait que sur la légalité des actes. Si, comme le texte le prévoit, la contrariété à l'intérêt général est maintenue comme motif de suspension ou d'annulation, il estime que l'intervention du Souverain, vu sa position au-dessus du jeu politique, constituerait une garantie d'objectivité supplémentaire qu'il y aurait lieu de maintenir.

Les alinéas 2 et 4 de l'article 107 enferment le contrôle administratif des décisions des autorités communales visées aux articles 105 et 106 par le ministre de l'Intérieur dans des délais fixés à 1 mois pour la suspension et à 3 mois pour l'annulation. La durée de la suspension est, elle aussi, limitée, étant donné qu'elle est levée à défaut d'annulation endéans le délai fixé. Ces délais courent à partir de la transmission prévue à l'article 104.

A l'égard des actes visés à l'article 105, dont la transmission aurait été omise, et de ceux qui sont exécutoires sans autre formalité en vertu de l'article 106, les délais ci-dessus ne courent que si le ministre de l'Intérieur demande communication des délibérations dans les 3 mois suivant, respectivement, le jour de la délibération et la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire.

A défaut d'intervention par le ministre endéans les délais fixés, les actes des autorités communales ne peuvent plus être remis en cause, sauf devant les tribunaux.

Il va sans dire que le SYVICOL salue le fait que le contrôle ministériel des actes des autorités communales connaîtra dorénavant des limites dans le temps, principalement en raison de la sécurité juridique qui en résulte. Ces limites sont d'autant plus importantes que, suite au basculement d'un contrôle principalement *a priori* vers un contrôle plutôt *a posteriori*, le recours à la suspension et à l'annulation aura tendance à devenir plus fréquent.

En ce qui concerne les deux sanctions, le commentaire des articles précise encore que « la suspension n'est pas un préalable obligatoire à l'annulation ». Ceci a l'avantage théorique que la suspension peut être atta-

quée en justice, mais une telle action n'aurait guère de chance de succès avant, soit la décision d'annulation, soit la levée de la suspension pour faute d'annulation.

La suspension est par nature temporaire, tandis que l'annulation fait disparaître l'acte visé de façon définitive et même rétroactive. Il en découle, aux yeux du SYVICOL, une suite logique entre les deux mesures : le ministre de l'Intérieur, s'il a un doute sérieux sur la légalité d'une décision communale, prononce une suspension de cette dernière, afin de se donner le temps nécessaire pour une instruction détaillée lui permettant de prendre une décision sur une éventuelle annulation en toute connaissance de cause.

Si l'annulation d'un acte n'est pas conditionnée par une suspension préalable, on peut se demander quel est l'intérêt de soumettre cette dernière à un délai plus bref. En effet, sous la forme actuelle du projet, l'absence de suspension endéans le délai d'un mois ne garantit aucunement aux communes que le ministre ne fera pas usage de son droit d'annulation endéans le délai de trois mois.

La tutelle d'approbation actuelle, avec tous les défauts qu'elle comporte, a l'avantage de donner aux communes un certain niveau de sécurité quant à la validité juridique de leurs décisions. Sous le régime de la transmission obligatoire, il est à craindre que bon nombre de communes, dès qu'elles auront le moindre doute sur la régularité d'une décision, préfèrent la tenir en suspens en attendant, soit une réaction du ministre de l'Intérieur, soit l'écoulement du délai d'intervention de ce dernier, délai qui, comme il a été souligné ci-dessus, est toujours de 3 mois. Pour les dossiers en question, non seulement la réforme manquerait à son objectif d'accélération des procédures, mais elle pourrait même engendrer des retards, étant donné que le délai actuel d'attente d'une approbation est généralement inférieur à 3 mois.

Pour éviter ceci, le SYVICOL demande une modification du projet de loi dans le sens qu'une décision d'annulation de la part du ministre de l'Intérieur soit soumise à la condition que l'acte ait préalablement fait l'objet d'une suspension endéans le délai prévu pour cette mesure.

Art. 31

L'article 31 introduit le nouvel article 109 dans la loi communale, qui énumère les actes qui resteront soumis à la tutelle d'approbation et définit les modalités correspondantes. Il s'agit de délibérations qui sont actuellement aussi soumises à approbation, à l'exception des *leasing* financiers, que la loi communale actuelle ignore.

Dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative de 2017, le SYVICOL n'avait pas contesté le maintien de la tutelle d'approbation sur les décisions relatives aux constitutions d'hypothèques, aux emprunts,

aux garanties d'emprunts et aux ouvertures de crédits, vu leur impact sur l'endettement public et le respect des critères de convergence de l'Union européenne (art. 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Il avait cependant souligné que le niveau du seuil à partir duquel les décisions en question sont soumises à approbation ministérielle a pour conséquence que, dans la pratique, quasiment aucune de ces décisions n'échappe à la tutelle. Pour poursuivre l'objectif de simplification administrative sans porter atteinte de façon significative au contrôle du pouvoir central sur l'endettement public, il avait proposé de relever ce montant, fixé à 50.000 euros par un règlement grand-ducal du 23 avril 2004, à 250.000 euros.

Or, non seulement cette demande n'a pas été prise en considération, mais, en plus, la possibilité d'augmenter le montant maximal par règlement grand-ducal, qui figure à l'article 106 actuel, a été abandonnée. Raison de plus pour le SYVICOL de réitérer sa demande de profiter de la présente réforme pour porter ce montant à 250.000 euros.

En ce qui concerne plus particulièrement les décisions de recourir à un emprunt, le SYVICOL rappelle également sa demande d'en permettre l'approbation ministérielle implicite dans le cadre de l'arrêt annuel du budget. A ses yeux, ceci apporterait une simplification administrative additionnelle, sans porter la moindre atteinte au pouvoir de contrôle du ministre de l'Intérieur.

L'alinéa 3 introduit, par analogie à l'article 104, l'obligation de délivrance d'un accusé de réception par le ministre. L'alinéa 4, quant à lui, donne au ministre un délai de réponse de 3 mois et pose le principe que le silence vaut approbation. Il s'agit de deux innovations qui sont en principe à saluer du point de vue communal.

La durée du délai de réponse a été fixée par analogie à celle prévue à l'article 104, mais ses effets sont différents. Ainsi, si les décisions soumises à transmission obligatoire sont exécutoires dès que cette formalité est remplie, celles visées à l'article 109 sont tenues en suspens jusqu'à l'approbation. Pour cette raison, mais aussi parce que le nombre de dossiers soumis à approbation diminuera considérablement par rapport à la situation actuelle, le SYVICOL plaide pour une réduction du délai en question à 2 mois.

Les alinéas 6 et 7 portent sur le cas où des décisions soumises à approbation n'auraient pas été communiquées au ministre de l'Intérieur ou au Grand-Duc, respectivement au ministre compétent autre que le ministre de l'Intérieur (alinéa 7). Ils donnent alors à l'autorité compétente un pouvoir de suspension ou

d'annulation comparable à celui prévu à l'article 107, à l'exception près que la demande de communication de l'acte en question peut intervenir à tout moment. Cette règle vise des cas très exceptionnels et n'est pas contestée par le SYVICOL, au moins en ce qui concerne l'annulation. Il s'interroge cependant sur l'utilité de la suspension des actes visés, alors que, faute d'approbation ministérielle, ceux-ci ne sont de toute façon pas exécutoires.

Art. 33

Cet article énonce les nouveaux articles 110 et 111 de la loi communale relatifs aux recours contentieux ouverts aux communes. L'article 110 maintient le régime de l'article 107 actuel, à ceci près qu'il ajoute à la liste des décisions attaquables celles portant suspension d'une délibération. Comme il a été développé plus haut, ce recours reste cependant largement théorique, étant donné que l'action en justice correspondante n'aura pas abouti avant, soit l'intervention de l'annulation, soit la levée de la suspension à défaut d'annulation dans le délai imparti.

Au sujet des recours, l'exposé des motifs énonce encore que « pour développer davantage le dialogue pré-contentieux entre l'autorité de surveillance et les communes il est institutionnalisé et rendu obligatoire préalablement à l'exercice d'un recours contentieux contre une décision de l'autorité de surveillance »¹². Le projet de loi lui-même ne contient aucune disposition en ce sens.

Le SYVICOL est d'avis qu'il importe que le ministre de l'Intérieur dialogue avec la commune concernée avant d'éventuellement prendre une décision de suspension ou d'annulation, ce qui correspond d'ailleurs plutôt à la pratique actuelle. Cependant, il ne voit pas d'intérêt pour un tel échange qui conditionnerait l'exercice d'un recours contentieux une fois la décision ministérielle prise.

Art. 36

L'article 129 de la loi communale est modifié de façon à donner au ministre de l'Intérieur le pouvoir, lorsqu'il arrête le budget rectifié, de le redresser « s'il n'est pas conforme aux lois et règlements ».

Actuellement, ce pouvoir n'existe qu'à l'égard du budget initial¹³, mais non par rapport au budget rectifié.

Vu qu'il est effectué lors de l'arrêt définitif, le redressement d'office aussi bien du budget initial que du budget rectifié s'impose aux communes et peut s'avérer problématique. Le SYVICOL demande donc que, dans les deux cas, le ministre soit soumis à une obligation de consultation préalable de la commune concernée et

12 Document parlementaire n°7514, page 15

13 Article 124 de la loi communale

que celle-ci dispose d'un délai raisonnable pour faire valoir son point de vue.

Rappel de la proposition de modification de l'article 109 de la loi communale

Le SYVICOL regrette le fait que le projet de loi sous revue ne tient pas compte d'une proposition de modification de la loi communale qu'il a formulée déjà à deux reprises.

En effet, dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative de 2017, il a réitéré une revendication qu'il avait exprimée déjà dans son avis du 8 décembre 2014 relatif au projet de loi n°6711 portant abolition des districts et, plus précisément, concernant l'article 1^{er}, paragraphe 13, de ce texte, dont résultent les articles 109 et 110 de la loi communale actuelle.

Sans remettre en question l'article 109¹⁴ tout entier, qui définit les attributions de surveillance générale du ministre de l'Intérieur sur les communes, il en critiqua le dernier alinéa, qui dispose : « Il [le ministre de l'Intérieur] provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires. »

Le SYVICOL reste d'avis que cette disposition devrait être supprimée ou, à tout le moins, reformulée, car elle donne au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'ingérence quasiment illimité dans l'action des autorités communales. En effet, l'emploi du verbe « provoquer » laisse une grande marge d'interprétation quant à la nature exacte du pouvoir en question et à sa mise en application. En plus, le ministre peut intervenir à tout moment („au besoin“) et enjoindre aux responsables communaux toute mesure qu'il estime soit « nécessaire », soit simplement « utile ». Si la nécessité peut encore s'apprécier sur base d'éléments relativement objectifs comme le respect de la loi, la référence à l'utile ouvre la voie à un pouvoir largement discrétionnaire du ministre, incompatible avec l'autonomie communale garantie par la Constitution, aussi bien qu'avec la nouvelle conception de la tutelle que le projet de loi sous revue est censé mettre en place.

Chapitre 2 – Modification du Code civil

La suppression prévue de l'article 2045, alinéa 3, du Code civil qui, comme l'indique le commentaire des articles, est caduc depuis longtemps, ne donne pas lieu à des observations.

14 Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 109 :

« Le ministre de l'Intérieur détient les attributions de surveillance générale suivantes :

Les communes et leur personnel sont placés sous sa surveillance immédiate. Il veille à ce qu'ils remplissent les devoirs qui leur sont imposés par des lois, règlements et instructions.

Il assiste aux délibérations des autorités locales, lorsqu'il le juge utile. Il peut se faire remplacer par un fonctionnaire désigné à ces fins.

Il surveille l'administration régulière des biens et revenus des communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires. »

Chapitre 3 – Modification de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping

Le SYVICOL salue le fait que les règlements communaux sur le camping ne seront plus soumis qu'à la seule approbation du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions.

Chapitre 4 – Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

Les modifications apportées à la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux vont de pair avec celles au niveau de la loi communale. Elles se recoupent largement avec celles proposées par le SYVICOL en 2017 et vont même un peu plus loin. Elles ne donnent lieu à aucune remarque particulière.

Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

Les modifications prévues de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes n'appellent pas d'observations.

Le SYVICOL se demande cependant pourquoi sa proposition de modification de l'article 8 de la loi en question n'a pas été retenue. Celle-ci consistait à libérer les décisions portant fixation des indemnités des membres du bureau et des jetons de présence des membres du comité de l'approbation ministérielle si, en contrepartie, le règlement grand-ducal en arrêtant les maxima était pris. A ce moment-là, le seul contrôle nécessaire serait celui du respect de ce texte dans le cadre de la vérification annuelle des comptes par le ministère de l'Intérieur.

Chapitre 6 – Modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

La modification projetée de l'article 7 de la loi électorale, selon laquelle l'arrêté de délégation de la fonction de tenir à jour les listes électorales n'est plus transmis au ministre de l'Intérieur, est saluée.

Chapitre 7 – Modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

La loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics est modifiée de sorte à transférer la compétence pour

l'annulation d'un marché conclu illégalement du Grand-Duc au ministre de l'Intérieur, ce dernier étant d'ores-et-déjà compétent pour la suspension d'un tel marché. Il s'agit d'un alignement sur les modifications effectuées au niveau de la loi communale, qui ne donne pas lieu à des observations.

Chapitre 8 – Dispositions finales

L'article 54 fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} jour du 3^e mois suivant sa publication, afin que les communes puissent s'adapter aux nouvelles règles. Vu l'importance des changements, une période d'adaptation est sans doute utile.

Le 2^e alinéa de l'article 54 dispose que « les articles 30 à 40 ne s'appliquent qu'aux actes posés à partir du jour de l'entrée en vigueur » de la loi. S'il est dans l'intérêt de la clarté du texte de préciser que la date à laquelle un acte a été posé détermine le régime applicable, le choix des articles visés surprend.

En effet, dans le faisceau des articles 30 à 40, on trouve des dispositions aussi diverses que l'introduction du nouvel article 109 relatif aux actes soumis à approbation et des nouveaux articles 110 et 111 concernant les recours, le remplacement de l'article 173ter et le changement de régime applicable aux actes y visés ou encore des modifications ponctuelles libérant certaines déci-

sions de l'approbation ministérielle. D'autres articles ayant le même objet se trouvent ailleurs dans le projet de loi et ne sont pas visés.

N'est également pas visée la section dénommée « Des actes exécutoires de plein droit », qui est basée sur les articles 28 et 29 du projet de loi. Est-ce que cela signifie qu'un acte posé avant l'entrée en vigueur de la loi et qui ne tombe pas dans le champ d'application du nouvel article 109 est immédiatement exécutoire ? A ce moment, il importerait de distinguer entre les actes tombant sous le nouvel article 105 et ceux auxquels s'applique le nouvel article 106, et de préciser ce qu'il en est de ceux qui ont été soumis à approbation ministérielle selon les anciennes règles et qui se trouvent en état d'instruction par les services du ministère.

L'article 20 du projet de règlement grand-ducal joint au dossier prévoit, lui aussi, une entrée en vigueur le 1^{er} jour du 3^e mois suivant la publication. A la différence du projet de loi, cependant, « il s'applique aux actes posés par les communes à partir du même jour », cette disposition valant pour le texte intégral.

Sur la base de ce qui précède, le SYVICOL recommande de revoir, au niveau du projet de loi, la liste des articles pour l'application desquels la date de l'acte est déterminante.



PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL PORTANT MODIFICATION :

du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;

du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ; du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10^o de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

20 juillet 2020

Le projet de règlement grand-ducal sous analyse a pour objet de procéder à des allègements de la tutelle administrative sur les communes au niveau réglementaire. Il s'inscrit dans la continuité du projet de loi n°7514 et le SYVICOL renvoie donc à ses remarques générales formulées par rapport à celui-ci.

Il ne se limite cependant pas au domaine de la tutelle administrative, mais apporte également un gain de flexibilité en ce qui concerne la répartition des 9 heures hebdomadaires de congé politique supplémentaires dont chaque commune dispose.

Chapitre 1^{er} – Modification du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux

L'article 1^{er} ne donne lieu à aucune observation.

Chapitre 2 – Modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres et échevins et conseillers communaux

Depuis l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 25 avril 2012 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, chaque conseil communal dispose de 9 heures de congé politique supplémentaires, à répartir parmi ses membres en fonction de leur engagement dans des syndicats de communes. Cette répartition doit tenir compte « de l'envergure nationale, régionale ou intercommunale du syndicat concerné ».

Dorénavant, ces heures pourront être réparties librement par et au sein du conseil communal, sans tenir compte du ou des syndicats dans lesquels les membres représentent éventuellement la commune.

Le SYVICOL partage l'avis des auteurs du projet de règlement grand-ducal que les règles actuelles sont trop strictes. En effet, il n'existe aucun lien entre l'envergure d'un syndicat et le temps que les responsables politiques doivent y consacrer. Par ailleurs, comme le commentaire des articles le souligne à juste titre, les communes sont membres de nombreux organismes autres que des syndicats de communes, qui demandent aussi un engagement de la part des élus.

Les modifications prévues au règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres et échevins et conseillers communaux sont donc saluées.

Chapitre 3 – Modification du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal

Les modifications prévues au règlement grand-ducal susmentionné sont en phase avec celles concernant le personnel communal en général. Elles ne donnent donc pas lieu à des observations.

Chapitre 4 – Modification du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

Le SYVICOL salue le fait que les décisions portant fixation, respectivement, des jetons de présence des

membres des conseils d'administration et des indemnités des présidents des offices sociaux, ne seront dorénavant plus soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Comme il l'a souligné à plusieurs reprises dans son avis sur le projet de loi n°7514, il est en faveur d'un encadrement réglementaire des jetons et présence et indemnités – qui existe en l'occurrence – et d'un contrôle *ex post* dans le cadre de la vérification des comptes annuels.

Chapitre 5 – Modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux

Les modifications prévues aux articles 7 à 11 du projet de règlement grand-ducal consistent à supprimer la tutelle d'approbation sur un certain nombre de décisions concernant les fonctionnaires communaux. Elles sont dans la continuité de celles prévues au niveau légal et sont saluées.

Chapitre 6 – Modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux

La remarque ci-dessus vaut également pour le chapitre 6, qui libère certaines décisions ayant trait aux employés communaux de l'approbation, respectivement de l'avis conforme du ministre de l'Intérieur.

Chapitre 7 – Modification du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988


Les modifications prévues au règlement grand-ducal découlent de celles que le projet de loi n°7514 opérera au niveau de la loi communale.

En effet, puisque cette dernière, une fois modifiée, ne prévoira plus de fixation de seuils par règlement grand-ducal, l'article 146, paragraphe 3 peut être supprimé et l'intitulé du règlement grand-ducal peut être raccourci en conséquence.

La modification de l'article 144 est en ligne avec l'ensemble de la réforme.

Cependant, le SYVICOL s'étonne qu'il ne soit pas prévu de modifier également les articles 146, paragraphe 1^{er}, et 147, qui soumettent les décisions du conseil communal portant approbation d'un projet définitif détaillé ou dérogation importante ultérieure à ce dernier à approbation ministérielle. En effet, selon le nouvel article 105 de la loi communale, ces décisions sont soumises à la transmission obligatoire si leur montant dépasse

1.000.000 euros. Le SYVICOL propose donc d'adapter les deux articles susmentionnés en conséquence.



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 : la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement ; urbain ; la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; la loi du 25 mars 2020 portant création d'un Fonds spécial de soutien au développement du logement

21 septembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement d'avoir, par courrier du 6 août 2020, sollicité son avis au sujet du projet de loi relative au Pacte logement avec les communes.

Depuis les prémices du Pacte logement 2.0 jusqu'à son aboutissement au présent projet de loi, le ministère s'est inscrit dans une démarche participative et collective qui est à saluer comme étant exemplaire. Cette démarche a été initiée en novembre 2015 par la signature d'une déclaration d'intention entre le président du SYVICOL, le secrétaire d'Etat au Logement et le ministre de l'Intérieur, par laquelle les parties s'étaient engagées à élaborer ensemble un nouveau concept pour le Pacte logement et à intégrer les communes à leurs réflexions.

Dans ce contexte, les communes ont été invitées en juin 2016 à répondre à un questionnaire portant sur une analyse critique de la convention Pacte Logement 1.0 ainsi que sur les défis d'un Pacte Logement 2.0., dont les résultats ont été discutés lors de la Journée des communes dans le cadre de la Semaine Nationale du Logement en novembre de la même année. Toutes ces réflexions ont été analysées et approfondies par

Chapitre 8 – Disposition finale

L'article 20 fixe l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal et précise qu'il s'applique aux actes posés par les communes à partir du même jour. Il ne donne pas lieu à des observations.

un groupe de travail interministériel sous l'égide du ministère du Logement auquel le SYVICOL a participé activement, et qui s'est réuni à 14 reprises. Finalement, les représentants du ministère sont allés à la rencontre des responsables communaux en organisant 6 ateliers régionaux à la fin du premier semestre de l'année 2019, pour discuter des grandes lignes et de l'approche stratégique du Pacte logement.

Environ 200 élus et agents représentant 78 communes y ont participé, ce qui démontre l'intérêt des communes à être prises en considération dans la politique nationale du logement et leur attente vis-à-vis de la nouvelle version du Pacte. Le SYVICOL est d'avis que l'ensemble de ces travaux a contribué de manière positive à l'élaboration du Pacte logement 2.0., même si le texte final est encore perfectible, notamment en ce qui concerne les participations financières.

Force est également de constater que ce processus a pris plus de temps que nécessaire. Or, un dernier paiement sur base des anciennes conventions interviendra en 2021, et il y a donc urgence à mettre en place le nouveau dispositif au courant du premier semestre de l'année prochaine. Le SYVICOL demande d'ores et déjà aux ministères concernés de se concerter en vue de l'organisation de séances d'information à destination des communes afin que celles-ci soient prêtes à appliquer le nouveau dispositif dès son entrée en vigueur.

Le calendrier précité impose une contrainte temporelle quasi intenable compte-tenu de la procédure législative. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le SYVICOL s'étonne que les auteurs du projet de loi aient décidé d'introduire les modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le présent projet plutôt que d'en faire un projet séparé, au risque de retarder inutilement l'entrée en vigueur du Pacte logement 2.0.

Le Pacte logement est, par définition, un accord entre l'Etat et une commune dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire, qui se traduit par le biais d'une convention. De par sa philosophie, le Pacte logement se distingue donc des instruments de l'aménagement du territoire au niveau national et communal. Dès lors, l'insertion d'un nouvel article 29bis dans la loi modifiée du 19 juillet 2004



concernant l'aménagement communal et le développement urbain ne relève pas, de l'avis du SYVICOL, du Pacte logement mais serait plutôt à rattacher au projet de loi n°7139 portant modification de la modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui n'a d'ailleurs pas connu d'évolution récente.

Le SYVICOL tient à souligner qu'il partage l'objectif poursuivi par les modifications projetées de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, visant à développer le parc immobilier locatif des communes et donc à augmenter le nombre de logements abordables, tout en renforçant le rôle des communes en matière de gestion locative sociale. Les logements ainsi créés devraient rester entre les mains des pouvoirs publics, et ce même si la commune respectivement l'Etat reste libre de décider de louer le logement ou de le revendre sous bail emphytéotique à des personnes bénéficiaires d'aides au logement dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979.

Le SYVICOL est d'ailleurs convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le projet de loi ne va de pair qu'avec une refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement, à savoir la loi modifiée

du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution¹, pour l'adapter aux circonstances actuelles notamment quant aux critères d'attribution de ces aides et à leurs bénéficiaires, ainsi qu'aux plafonds et barèmes des logements locatifs sociaux. A ce sujet, le SYVICOL estime que les pistes identifiées dans deux études récentes réalisées par l'Observatoire de l'habitat en collaboration avec le LI-SER² - par exemple la création d'un nouveau sous-segment de logement abordable locatif, dit « intermédiaire », dont le loyer devrait être fixé entre le loyer social et le loyer libre en fonction de la composition du ménage et du revenu³ - sont à explorer.

Or, bien qu'annoncée⁴, et vivement souhaitée par le SYVICOL, cette réforme se fait attendre.

Finalement, le SYVICOL tient à exprimer ses plus vifs remerciements aux membres de sa commission technique qui ont contribué à la rédaction du présent avis.

II. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi sous examen se présentent comme suit :

- Le Pacte logement est un accord entre l'Etat et une commune dans le but de faire bénéficier cette

1 Notamment le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie.

2 Note n°26 de l'Observatoire de l'habitat, Le «Logement abordable» au Luxembourg: définition, offre et bénéficiaires potentiels et Note n°25 de l'Observatoire de l'habitat, L'évolution du taux d'effort des ménages résidents du Luxembourg selon leur mode d'occupation et leur niveau de vie entre 2010 et 2018

3 Cf note n°26 précitée

4 Extrait de l'accord de coalition 2018-2023, page 33 : « Une refonte complète de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sera réalisée en introduisant en même temps un cadre légal précis pour le logement à coût modéré. L'objectif recherché est de réformer le système des aides au logement dans sa globalité, notamment en ce qui concerne leurs montants et leurs plafonds en faisant profiter un plus grand nombre de demandeurs des aides à mettre en place, en particulier les monoparentaux et les familles avec enfants. »

dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire. Si le SYVICOL soutient le but poursuivi par le futur article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est d'avis que la modification projetée ne relève pas de la philosophie du Pacte logement et risque de retarder inutilement son entrée en vigueur. Par contre, le SYVICOL est convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le projet de loi sous examen ne va de pair qu'avec une refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement, qu'il attend avec impatience.

- Le basculement de l'actuel Pacte logement, qui arrive à échéance, vers le nouveau dispositif doit se faire le plus rapidement possible pour assurer la continuité dans le soutien aux efforts fournis par les communes en matière de logement. Afin de faciliter cette transition, le SYVICOL demande l'organisation de séances d'information pour les communes et la mise en place de la formation à destination des futurs conseillers logement dès l'entrée en vigueur de la loi.
- Les conventions de mise en œuvre pourraient être résiliées unilatéralement en cas de faute grave dans le chef de la commune. Cette notion est source d'insécurité juridique et le SYVICOL recommande de s'en tenir à la possibilité d'une résiliation anticipée d'un commun accord.
- Le Programme d'action local logement, qui couvre toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu'au 31 décembre 2032, doit pouvoir être modifié à tout moment par un vote du conseil communal afin de l'adapter à l'évolution des priorités de la commune.
- Le SYVICOL demande à voir préciser dans le texte que chaque commune signataire du Pacte logement a l'obligation de désigner un conseiller logement interne ou externe. Il est d'avis que les exigences quant au niveau de diplôme du conseiller logement sont excessives, dans la mesure où de nombreuses communes disposent de fonctionnaires s'étant spécialisés dans la matière et qui pourront perfectionner leurs connaissances par le biais de la formation initiale et continue. Dès lors, une expérience professionnelle de plusieurs années devait être suffisante. Le SYVICOL plaide pour plus de souplesse dans l'utilisation du contingent d'heures allouées au conseiller logement, en augmentant ce contingent d'une part variable en fonction du nombre de projets mis en œuvre par la commune avec son soutien.
- Les dotations financières prévues sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement. Le SYVICOL estime néanmoins qu'il serait pertinent de prendre en considération, non seulement les unités de logement créées, mais encore la surface habitable créée dans le calcul de la dotation financière. Il est d'avis que la dotation de 2.500 euros pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale devrait bénéficier à l'ensemble des logements donnés en location par une commune, un syndicat de communes ou un organisme conventionné à des personnes bénéficiaires d'aides au logement. Enfin, le SYVICOL demande de supprimer purement et simplement les pourcentages minima et maxima fixés pour les différentes catégories d'investissement pour que les communes soient libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin.
- Plusieurs définitions font défaut au futur article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : logement abordable, logement à coût modéré, surface construite brute maximale dédiée au logement.
- En ce qui concerne l'augmentation de la surface réservée à la réalisation de logements abordables à partir du 1^{er} janvier 2022 (article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3), le SYVICOL demande que ces seuils s'appliquent aux fonds reclassés par une modification du PAG dont le conseil communal est saisi après le 1^{er} janvier 2022. Le SYVICOL propose d'introduire une certaine flexibilité au niveau du mécanisme de la cession des surfaces réservées, en donnant la possibilité à une commune d'exercer partiellement son droit sur les fonds ou les logements concernés.
- Le projet de loi prévoit que la cession porte sur des logements abordables réalisés (et non réservés), ce qui pose d'après la lecture du SYVICOL, une série de questions essentielles au niveau de la procédure à suivre :
 - Quand et selon quelles modalités la commune exerce-t-elle son droit de cession ?
 - A quel moment intervient le paiement de l'indemnité de cession ?
 - A quel moment intervient la signature de la convention par rapport à la cession ?
 - Comment l'indemnité de cession, qui est fixée d'après le prix de réalisation effectif, peut-elle être arrêtée dans la convention ?
- Afin d'éviter un moratoire et de permettre la pré-commercialisation du projet immobilier par la signature de contrats de réservation, sans mettre en péril la réalisation des logements abordables, le SYVICOL propose de préciser que la convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue avant tout commencement des travaux de construction.

-
- Finalement, il est prévu qu'un PAP NQ puisse déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par le PAG, dans le but d'augmenter le potentiel constructible dans une zone déterminée et donc corrélativement les surfaces réservées au logement abordable. Cette façon de procéder est contraire au principe de la hiérarchie des normes, et le conseil communal, confronté à un tel PAP NQ, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité au PAG et dès lors de refuser son approbation. De l'avis du SYVICOL, la seule possibilité consisterait dans une modification du PAG, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent, ce qui retarderait considérablement le PAP. Il suggère dès lors plutôt d'introduire une procédure allégée de modification du PAG, offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP.

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er} – Le Pacte logement

Cet article énonce les trois objectifs poursuivis par le nouveau Pacte logement à savoir :

- L'augmentation de l'offre de logements abordables et durables
- La mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant
- L'amélioration de la qualité résidentielle

Si les deux premiers objectifs poursuivis par le Pacte logement sont quantifiables et même mesurables, en termes de nombre de logements créés ou de terrains bâtis, tel n'est pas le cas du troisième objectif qui n'est pas tangible. Cet objectif se retrouve décliné au niveau des domaines dans lesquels le programme d'action local logement, ci-après dénommé le « PAL », doit établir un état des lieux. Au commentaire des articles, les auteurs écrivent que « *le développement de la qualité résidentielle des logements et des quartiers, en y incluant notamment le recours à la consultation citoyenne, est un élément clef de la réussite de tout développement urbain et villageois* ».

Le SYVICOL donne à considérer que les communes ont, de manière générale, comme objectif de poursuivre le « *développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités* » conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

L'amélioration de la qualité des logements proprement dits et de la qualité résidentielle dans un quartier sont d'ailleurs deux choses totalement différentes. L'amélioration de la qualité résidentielle est une notion d'autant plus difficile voire impossible à appréhender qu'elle dépend entièrement de la perception et de l'appréciation faite par son auteur, de la qualité de vie dans son quartier ou sa commune.

De ce point de vue, il est vrai que le recours à la consultation citoyenne pourrait être susceptible d'améliorer la qualité de vie dans un quartier, dans la mesure où les habitants pourront d'autant plus facilement s'approprier les futurs espaces publics qu'ils ont contribué à leur élaboration. Le SYVICOL rejoint les auteurs du projet de loi en ce qu'une attention particulière devrait être accordée à cet objectif dans les PAP NQ et QE, mais il estime qu'il n'y a pas lieu de l'ériger en objectif du Pacte logement faute de précision quant aux moyens et outils à déployer pour l'atteindre.

Article 2 - Définitions

Sans commentaire

Article 3 – La Convention initiale

Par la signature d'une convention initiale, la commune s'engage à élaborer le PAL avec l'appui d'un conseiller logement. La participation financière de l'Etat est à ce stade circonscrite aux prestations du conseiller logement conformément à l'article 6, paragraphe 4, qui sont limitées par un double plafond de 240 heures prestées et de 25.000 euros maximum.

Les communes auront le choix de travailler avec un conseiller logement externe ou interne, soit une personne travaillant au sein de son administration et qui exercera les fonctions de conseiller logement interne. Puisqu'il s'agit d'une des modalités devant figurer dans la convention initiale, le SYVICOL estime qu'il serait utile de le préciser dans le texte de l'article 3.

Article 4 – La Convention de mise en œuvre

L'article 4 concerne la convention de mise en œuvre, qui est conclue avec le ministère une fois le Programme d'action local logement adopté par le conseil communal.

Alors que les anciennes conventions Pacte logement prévoyaient une résiliation anticipée uniquement d'un commun accord des parties, le paragraphe 3 de l'article 4 introduit la possibilité d'une résiliation unilatérale de la convention en cas de faute grave de l'une des parties. Pourtant, l'alinéa 2 de l'article 4 ne prévoit que l'hypothèse d'une faute grave dans le chef de la commune.

Cette disposition est un signe de défiance envers les communes et le SYVICOL ne peut pas accepter qu'elle figure dans la loi. D'une part, il n'existe pas de définition de la faute grave – comment sera-t-elle appréciée ? - d'autre part, celle-ci pourrait également être le fait d'un conseiller logement externe, dans ce cas la commune

se verrait durement sanctionner du point de vue financier alors même que la responsabilité serait à imputer au conseiller logement.

En tout état de cause, le SYVICOL serait intéressé à être consulté en temps utile sur le contenu des deux conventions.

Article 5 – Le Programme d’action local logement

Comme son nom l’indique, le PAL est un programme d’action élaboré par le collège échevinal avec le soutien du conseiller logement et adopté par le conseil communal. Il est établi sur base d’un état des lieux des politiques du logement au niveau communal, et il énumère à titre indicatif les projets que la commune entend mettre en œuvre en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement. Le PAL n’est pas limité dans le temps, ce qui signifie qu’il couvrira toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu’au 31 décembre 2032, soit plus de dix années.

Il s’agit d’une très longue période, au cours de laquelle tant les priorités politiques de la commune en matière de logement que les projets sont susceptibles d’évoluer de manière profonde. Dès lors, le SYVICOL est d’avis que la seule actualisation du PAL et l’établissement de bilans annuels ne seront pas suffisants. Il serait par contre intéressant de donner la possibilité aux responsables communaux d’adapter la stratégie du PAL à tout moment, avec l’assistance du conseiller logement, afin de prendre en considération l’évolution des objectifs de la commune.

En ce qui concerne l’outil informatique mis à disposition par l’Etat pour élaborer et actualiser le PAL, le SYVICOL recommande de prévoir une interaction entre cet outil et le logiciel de gestion financière de la commune afin de faciliter le suivi des projets et des demandes d’avances. L’accès du conseiller logement à ces données devra cependant être autorisé par la commune.

Les auteurs entendent par ailleurs favoriser la coopération intercommunale en prévoyant que le PAL peut être établi dans le cadre d’une collaboration entre plusieurs communes. Si cette initiative est à saluer, il faut cependant se poser quelques questions pratiques par rapport à cette collaboration. Au commentaire de l’article 6, il est indiqué que « *plusieurs communes peuvent « se partager » un conseiller logement sur base d’une convention de collaboration* ». Néanmoins, cette possibilité ne figure pas dans le corps du texte et aucun détail n’est fourni sur les modalités de cette collaboration, notamment du point de vue financier. Le SYVICOL préconise d’apporter des précisions, notamment sur les points suivants :

- 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 ?

Le SYVICOL considère que c’est surtout la réalisation de projets intercommunaux qui est à encourager financièrement, en évaluant l’opportunité de chaque projet à l’échelle de plusieurs communes (par exemple, plusieurs communes pourraient s’associer en vue de la construction de résidences pour étudiants sur le territoire de l’une d’elles, tandis que sur le territoire de l’autre elles soutiendraient un projet d’habitat participatif, sur une troisième des logements intergénérationnels, etc.)

Article 6 – Le Conseiller logement

Cet article définit le rôle et la mission du conseiller logement. Même si la nécessité pour chaque commune de se doter d’un conseiller logement ressort implicitement du texte (cf article 3, paragraphe 1), le SYVICOL est d’avis qu’il serait néanmoins utile de préciser que « 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 » pour rendre cette obligation claire et sans équivoque.

Le SYVICOL propose de présenter le paragraphe 3 de manière chronologique en précisant d’abord quelles sont les compétences professionnelles et techniques nécessaires pour pouvoir agir en tant que conseiller logement, puis de préciser quelles sont les formations à suivre.

Si les compétences professionnelles et techniques requises seront fixées par règlement grand-ducal, la note informative n°4 publiée par le Ministère du Logement prévoit que « *Les personnes qui désirent exercer les fonctions de « Conseiller logement » devront disposer d’une formation universitaire dans un des trois domaines suivants : aménagement du territoire, urbanisme ou architecture. Ils devront en outre disposer d’une expérience professionnelle de trois ans au moins dans un des trois domaines précités. Alternativement, des personnes disposant d’une formation universitaire dans un autre domaine peuvent rendre les services du « Conseiller logement » si elles disposent d’une expérience professionnelle de cinq ans au moins dans un des trois domaines précités.* »

Le SYVICOL est d’avis que ces exigences quant au niveau de diplôme du conseiller logement sont excessives, surtout pour les conseillers logement internes. Il

importe de souligner de ce point de vue que de nombreuses communes, depuis la mise en œuvre du Pacte logement en 2007, disposent de fonctionnaires ayant suivi des formations et s'étant spécialisés dans la matière du logement. Imposer aux communes de repartir de zéro avec un conseiller logement externe serait une erreur et de surcroît contre-productif dans la mesure où de toute évidence, les différents services communaux devront largement contribuer au travail fourni par le conseiller logement externe.

En tout état de cause, le choix de nommer un conseiller logement externe ou interne doit être libre pour la commune et non pas uniquement basé sur le niveau d'études de cette personne, mais plutôt sur ses compétences professionnelles en général (savoir, savoir-faire, savoir-être). Le SYVICOL est d'avis qu'une expérience professionnelle de plusieurs années devait être suffisante. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que si une commune n'est pas satisfaite du travail fourni par son conseiller logement, rien ne l'empêche de faire appel aux services d'une autre personne.

Enfin, le SYVICOL demande que la formation initiale soit organisée le plus rapidement possible afin d'accélérer la mise en œuvre du Pacte logement 2.0, et ce avant même la date du 1^{er} janvier 2021. De cette manière, les premières conventions initiales pourront être signées dès l'entrée en vigueur de la loi.

La participation financière de l'Etat en ce qui concerne la mission d'assistance du conseiller logement dans le cadre de la convention de mise en œuvre s'élève à 380 heures par mois. Il s'agit ici d'un seuil maximum fixé par loi, indépendamment de la question de savoir si une commune est très active ou non. Le SYVICOL estime que le système prévu manque de flexibilité, et il est d'avis qu'il conviendrait d'introduire, en sus d'un contingent d'heures fixes accordées au conseiller logement pour exécuter sa mission d'assistance, une part variable en fonction du nombre de projets qui sont mis en œuvre par la commune avec le soutien du conseiller logement – par exemple, plus x heures par projet.

Article 7 – Détermination de la dotation financière

Cette disposition énumère les différentes participations financières auxquelles les communes peuvent prétendre dans le cadre de l'exécution du Pacte logement. A cet égard, il faut rappeler que ces participations financières ne sont pas les seules auxquelles les communes ont droit dans la mesure où elles sont bien évidemment cumulables avec celles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement relatif aux aides à la construction d'ensembles. Ces incitations financières sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement.

L'enveloppe financière est répartie comme suit :

- Une dotation forfaitaire initiale pour faciliter aux communes la phase de transition entre le Pacte logement 1.0 et le nouveau Pacte Logement (25 € par habitant avec un plafond situé à 500.000 € par commune).
- Une dotation en fonction du nombre de logements abordables créés sur le territoire de la commune et couverts par une convention d'aide à la construction d'ensembles. Ce montant est de 10.000 euros par logement puis 19.000 euros par logement après le 1^{er} janvier 2022.

La participation financière de l'Etat dans le cadre du Pacte logement est donc soumise à la condition que le logement bénéficie d'une participation financière dans le cadre des aides à la construction d'ensembles. Les communes devront dès lors avoir le réflexe de demander à participer au programme, faute de quoi elles ne seront pas éligibles au paiement de la dotation prévue au présent article. Il serait peut-être utile de ce point de vue de mentionner également la rénovation et l'assainissement de logements existants destinés à être loués par les communes.

De plus, le SYVICOL regrette que la dotation de 10.000 euros ne puisse pas s'appliquer aux projets en cours, qui sont exécutés en plusieurs phases successives. Les communes ont parfois pris des engagements financiers considérables de ce point de vue, mais comme la convention a été signée avant le 1^{er} janvier 2020, elle ne pourra pas bénéficier de cette dotation. Elle ne pourra pas non plus bénéficier de la dotation forfaitaire unique de 25 euros par habitant puisque ces projets se trouvent toujours en phase de construction, ou éventuellement juste en partie dans l'hypothèse où certains logements seraient achevés. Pour aider financièrement les communes qui ont lancé de tels projets, il serait utile d'inclure les conventions signées à une date antérieure au 1^{er} janvier 2020.

Finalement, le système ne récompense que les unités de logement créées. De ce point de vue, il est dès lors plus profitable de construire des studios ou des logements étudiants que des maisons unifamiliales. Le SYVICOL est d'avis qu'il serait pertinent de prendre également en considération la surface habitable soit le nombre de mètres carrés dans le calcul de la dotation financière.

- Une dotation de 2.500 euros pour tout logement ayant été affecté au cours de l'année précédente au régime de la gestion locative sociale telle que prévue à l'article 66-3 de la loi précitée du 25 février 1979.

Cette dotation profitera aux communes sur le territoire desquelles se situe un logement géré par un organisme conventionné agréé pour la gestion locative sociale, selon un décompte annuel établi par ce dernier. Selon le concept de la gestion locative sociale, les logements loués appartiennent à des propriétaires privés et sont

mis à la disposition de personnes ayant des difficultés à se loger, les organismes conventionnés pour la gestion locative sociale jouant le rôle d'intermédiaire. Il faut préciser ici que seuls certains offices sociaux⁵ et/ou villes sont conventionnés pour la gestion locative sociale, la majorité des logements loués via ce mécanisme l'étant par des organismes sans lien avec les communes. La dotation pourra donc bénéficier à une commune sans même que celle-ci ait effectué une démarche quelconque.

A contrario, elle ne sera pas versée aux communes et syndicats de communes qui gèrent les logements locatifs dont ils sont propriétaires. Or, avec l'augmentation du nombre de logements abordables loués à prévoir dans le cadre de la future loi, la gestion du parc locatif représentera un véritable défi pour les communes. De plus, celles-ci devraient pouvoir garder le contrôle sur l'attribution de ces logements aux locataires et accompagner ces derniers grâce à un suivi personnalisé, ce qui représente un investissement en temps et en ressources important. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la dotation sous objet devrait avoir un champ d'application plus large et récompenser le rôle actif joué par les communes en matière de gestion locative. Ce sont donc l'ensemble des logements donnés en location par une commune ou un syndicat de communes à des personnes bénéficiaires d'aides au logement qui doivent bénéficier de cette aide financière.

Finalement, le SYVICOL souhaite réitérer ici sa remarque préliminaire quant à la nécessité d'une actualisation des plafonds et barèmes des logements locatifs sociaux, qui s'applique également aux loyers des logements loués aux propriétaires privés dans le cadre de la gestion locative sociale. Ainsi, la tarification maximale proposée par le Ministère du Logement devra être revue afin de maintenir et de garantir l'attractivité de ce mécanisme, vu l'augmentation exponentielle des loyers pour les baux d'habitation standard.

Le SYVICOL demande enfin qu'à chaque fois que les communes se voient attribuer une dotation, le ministère leur communique les détails du calcul de celle-ci, respectivement sur quelle base légale cette dotation est liquidée.

Article 8 – Les participations financières du Pacte logement

Le SYVICOL est d'avis que la fixation de pourcentages minima ou maxima pour les différentes catégories complique inutilement la mise en œuvre du PL 2.0 et constitue une atteinte disproportionnée à l'autonomie communale.

Il demande donc de les supprimer purement et simplement. A ses yeux, le texte ainsi modifié encadrerait toujours l'utilisation des fonds d'une manière amplement

suffisante, dans la mesure où les catégories dans lesquelles les communes peuvent investir sont prédéfinies. Les communes doivent être libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin.

Ceci est d'autant plus vrai pour les dotations relevant des paragraphes 2 et 3 de l'article 7, dans la mesure où elles n'existent que pour assurer la transition entre les deux Pacte logement et qu'elles constituent une enveloppe globale qui n'a pas vocation à être affectée à telle ou telle dépense.

Il s'y ajoute qu'avec la croissance démographique induite par la politique du logement ambitieuse voulue par les auteurs du projet de loi, les communes devront réaliser les investissements importants dans les infrastructures relevant de la première catégorie qui sont un préalable indispensable à l'accueil de nouveaux résidents, et donc avant même de pouvoir considérer les deux autres catégories.

La dernière catégorie intitulée « ressources humaines, communication et dynamiques sociales » est d'ailleurs celle pour laquelle l'obligation de dépenser au moins 25% de l'enveloppe budgétaire annuelle fait le moins de sens, puisque la commune sera obligée d'épuiser sa quote-part de sa dotation dans cette catégorie, avant même d'envisager d'investir dans les deux autres catégories les plus importantes.

Article 9 – Dispositions financières

Sans commentaire

Article 10 – Modifications de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

1° nouvel article 29bis. Logement abordable

(1) Par ce paragraphe, les auteurs entendent définir le terme de « logement abordable ». Or, cet article ne donne pas de réelle définition du « logement abordable » puisqu'il se contente de renvoyer à la notion de « logement à coût modéré », qui ne connaît elle-même pas de définition.

Le SYVICOL se demande également si l'article 29, paragraphe 2, alinéa 4, sera adapté en conséquence, étant donné qu'il doit rester en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2021.

(2)

Cette disposition fixe le nombre de logements abordables à réaliser par PAP, de façon à augmenter de façon conséquente le parc immobilier des promoteurs publics et notamment des communes, en élargissant le champ d'application de l'ancien article 29 et en introduisant la réservation dans les PAP plus petits.

Concrètement, pour chaque PAP « nouveau quartier »

⁵ Voir la liste intégrale des organismes conventionnés pour la gestion locative sociale disponible sur le site de guichet.public.lu : <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/logement/location/proprietaire-bien-location/offrir-location-agence-immo-sociale.html>

- dont la procédure est entamée à partir du 1^{er} juillet 2021 - qui prévoit un nombre de logements supérieur à 25 unités, le taux de 10% de logements de la surface construite brute – ci-après SCB - à réserver au logement abordable augmente de 10% à 15%. Seront également concernés à l'avenir, les PAP NQ couvrant une zone qui permet la réalisation de 10 à 25 logements. Enfin, à partir du 1^{er} janvier 2022, tout projet de PAP NQ à partir de 5 unités de logements, qui couvre des fonds reclassés dans une zone prioritairement destinée à l'habitation par une modification du PAG, sera concerné avec une progression des taux en fonction de la taille des projets.

De plus, si la définition de la SCB ne pose pas de problème, il en va différemment de la « surface construite brute maximale à dédier au logement ». Le SYVICOL s'interroge sur ce que les auteurs entendent viser par cette expression, et il demande à voir préciser clairement quelle est l'assiette ainsi que le mode de calcul de la « surface construite brute maximale à dédier au logement », faute de quoi celle-ci donnera lieu incontestablement à des discussions.

La réservation de ces surfaces pour la réalisation de logements abordables enclenche dans le chef de la commune la possibilité d'acquérir les fonds par le mécanisme de la cession. Naturellement, cela représente du point de vue financier un coût considérable pour les communes, qui est toutefois à relativiser dans la mesure où la commune peut demander à bénéficier de la participation financière de l'Etat dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, et donc bénéficier également de la dotation financière prévue par le nouveau Pacte logement. Plus précisément, que la commune opte pour l'acquisition des fonds réservés aux logements abordables, ou pour l'acquisition des logements abordables, elle pourra bénéficier d'une subvention dont le montant maximal (50% ou 75% du prix) dépendra de sa décision d'affecter les logements à la location ou au contraire de les revendre à des personnes éligibles aux aides au logement via le droit d'emphytéose⁶. Une fois les logements abordables acquis ou réalisés, la commune qui a signé une convention de mise en œuvre dans le cadre du Pacte logement peut encore prétendre à la dotation financière de 19.000 euros par logement, à laquelle s'ajoute la dotation de 2.500 euros par logement et par an si elle décide de l'affecter au régime de la gestion locative sociale.

Au vu notamment des implications financières résultant de la future loi, il sera indispensable d'informer les communes via des séances d'information afin que celles-ci soient prêtes à basculer vers le nouveau système dès l'entrée en vigueur de la loi. Il faudra également que les délais d'instruction des dossiers soient réduits au minimum afin que les subventions accordées

parviennent aux communes le plus rapidement possible et éventuellement qu'elles soient versées par le biais d'avances, faute de quoi il est à craindre que de nombreuses communes soient amenées à renoncer à leur droit de cession.

AI. 3

Certains PAG sont encore en cours de procédure, et le risque est réel qu'ils n'entrent pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2022. Dès lors, le SYVICOL demande que le texte soit modifié afin que la nouvelle disposition ne vise que les modifications du PAG dont le conseil communal est saisi après le 1^{er} janvier 2022 (premier vote).

Finalement, le SYVICOL plaide pour l'introduction d'une certaine flexibilité, dans la mesure où ces 30%, respectivement 20% et 10% de logements réservés sont à prendre ou à laisser pour la commune. Malgré les aides financières dont elle pourra profiter, un investissement financier conséquent devra néanmoins être réalisé par la commune, surtout pour les PAP NQ prévoyant un nombre de logements supérieur à 25 unités. On pourrait ainsi imaginer qu'une commune soit intéressée à exercer son droit de cession sur une partie seulement des fonds ou des logements réservés (par exemple à hauteur de 15% comme dans le cadre de l'alinéa 2), ce qui aurait pour avantage de diminuer le montant de l'indemnité de cession. Une telle possibilité serait la bienvenue.

(3) Dans la mesure où le texte ne précise pas quelles sont les contraintes importantes en matière d'exécution qui sont visées – même s'il est possible de les imaginer – il risque de donner lieu à des discussions en pratique. S'il n'est pas possible d'envisager tous les cas de figure, on pourrait imaginer de recourir à un prix plafond et d'exclure ainsi les terrains dont le coût de la viabilisation serait supérieur à un coût moyen majoré d'un certain montant.

(4)

Le SYVICOL s'interroge sur la cohérence de cette disposition, dans la mesure où la cession porte sur des logements abordables réalisés (et non réservés) : par conséquent, l'exercice du droit de cession par la commune, et a contrario la renonciation par la commune à ce droit, ne peut intervenir qu'une fois les logements abordables achevés.

Il s'y ajoute que l'alinéa 1^{er} prévoit que la cession des logements s'effectue à la valeur fixée d'après le prix de réalisation effectif, et renvoie pour son calcul au paragraphe 6. Pourtant, selon l'alinéa 2, les conditions et surtout l'indemnité de la cession doivent être arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire, le cas échéant dans la convention d'exécution prévue à l'article 36. Dans ces conditions, la signature de la convention entre le promoteur et la commune

⁶ Pour le détail des participations financières de l'Etat accordées dans le cadre des aides à la construction d'ensembles, il est renvoyé aux articles 15 à 31 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

ne pourrait donc intervenir qu'une fois le prix de réalisation effectif connu, et donc une fois les logements abordables construits.

Tel n'est cependant pas dans l'intérêt de la commune qui a, au contraire, 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. La cession serait alors comparable à une vente en l'état futur d'achèvement : la convention indique le prix prévisionnel, et les plans ainsi que cahier des charges en font partie intégrante. Celui-ci devra en effet être établi ensemble avec la convention afin de garantir un certain standard au niveau de la construction des logements.

Le SYVICOL demande partant à voir compléter l'alinéa 2 en ce sens que la « convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue avant tout commencement des travaux de construction ». Il faudrait encore préciser à cet alinéa que la prédite convention est soumise à approbation ministérielle ce qui est prévu par le texte, mais à l'endroit du paragraphe 5 au sujet duquel nous reviendrons.

Si la convention constitue dès lors un acte juridique séparé de la cession, il faut néanmoins se poser la question de sa nature juridique⁷ et surtout des effets qu'elle produit pour les parties. En effet, le promoteur exécutera ses obligations découlant de la convention en construisant des logements conformément au cahier des charges établi entre lui et la commune.

Pourtant, la commune conserve son droit de renoncer à la cession puisque l'alinéa 4 dispose que « *Le conseil communal peut renoncer à la cession respectivement des prédicts fonds ou des logements abordables* ». Cette interprétation ferait peser l'ensemble des risques exclusivement sur le promoteur, et présente une insécurité juridique notamment quant à l'acquéreur final – la commune, l'Etat, ou bien une personne éligible aux aides individuelles ?

D'après le schéma joint au commentaire des articles, qui doit illustrer le système de « cessions à cascades » prévu à ce paragraphe, le conseil communal déciderait d'acquiescer les fonds réservés au logement abordable ou les logements abordables respectivement de renoncer à la cession des fonds réservés au logement abordable ou à la cession des logements abordables avant la signature de la convention entre la commune et le promoteur.

Or, encore une fois, il y a là une contradiction fondamentale dans la mesure où le droit de cession porte sur des logements abordables réalisés, une fois que le prix d'acquisition est connu !

La question de savoir quand, et surtout comment, la commune exerce son droit de cession sur les logements abordables reste posée...

Finalement, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont prévu à l'alinéa 7, dans l'hypothèse où le logement serait cédé, loué ou mis à disposition à une personne éligible aux aides individuelles au logement, que les « *conditions et le prix de vente ou de location, sont arrêtés dans une convention à établir entre la commune et le propriétaire* ». Puisque la commune a renoncé à son droit de cession, le promoteur est en principe libre de vendre ou de louer le bien, sous réserve que le futur acheteur ou locataire bénéficie des aides au logement.

(5) Le paragraphe 5, qui introduit un système de « moratoire », poursuit, selon les auteurs, deux objectifs à savoir éviter la commercialisation des logements autres que les logements abordables, et interdire le début des travaux, avant que ne soit réglée la question de la cession des logements abordables par le biais de la convention. Or, suite à la modification proposée par le SYVICOL de l'alinéa 4, le paragraphe 5 devient sans objet, puisque les travaux de réalisation de tous les logements prévus par le PAP NQ ne pourront commencer qu'une fois la conclusion conclue et approuvée par le ministre. Néanmoins, l'aliénation des autres logements « non » abordables serait possible, le SYVICOL étant d'avis qu'un promoteur aura d'autant plus intérêt à parvenir à un accord avec la commune sur la cession des logements abordables, qu'il sera tenu par des délais d'exécution des travaux. Cette solution présente également l'avantage de ne pas mettre en cause la viabilité du projet immobilier, en permettant sa pré-commercialisation par la signature de contrats de réservation, tout en incitant les parties à se mettre d'accord rapidement sur les modalités de la cession.

(6)

Al.1 et 2

Il est important que la plus-value sur la valeur des fonds résultant de leur viabilisation soit neutralisée. Même si le texte prévoit que cette plus-value ne doit pas être prise en compte dans le calcul de la valeur, il n'est pas toujours facile de la déterminer.

Al. 3 et 4

Si la valeur des logements abordables à céder est fixée d'après le prix de réalisation effectif, alors ce prix doit pouvoir être encadré par la convention conclue entre le propriétaire et la commune respectivement par le cahier des charges conformément aux observations formulées à l'endroit du §4.

(8) Selon la lecture faite par le SYVICOL de cet article, un PAP NQ pourrait directement déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par le PAG. Par ce biais, les auteurs entendent modifier ponctuellement le PAG par le biais de l'adoption d'un PAP NQ. Le SYVICOL se doit de rappeler ici qu'il n'existe pas de procédure de modification ponctuelle d'un PAG, et que

7 Il est renvoyé ici au commentaire de l'article 29bis, paragraphe 4, qui entend donner des précisions quant à la nature juridique de la convention, mais sans toutefois apporter de réponses sur les engagements pris par les parties à la convention.

la procédure à appliquer en cas de modification est celle prescrite par les articles 10 à 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, conformément à l'article 8 de la précitée loi.

Cette approche est d'ailleurs contraire à toute logique étant donné que le conseil communal n'aura d'autre choix que de constater la non-conformité du PAP lui soumis au PAG⁸, et dès lors de refuser l'approbation du PAP. Même si une telle possibilité de dérogation au PAG était prévue par un texte légal, cela n'y changerait rien car le contrôle des autorités communales doit se limiter à vérifier la conformité du PAP au PAG et au règlement sur les bâtisses, et non à la loi.

La seule voie possible serait alors celle d'une modification du PAG afin d'augmenter le potentiel constructible dans la zone concernée, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent. C'est pourquoi le SYVICOL recommande plutôt d'introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une procédure allégée de modification du PAG offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification du PAP.

En tout état de cause, il importe d'éviter que des PAP en cours de procédure ou déjà approuvés, mais non encore exécutés, soient remis sur le métier pour profiter d'une augmentation du potentiel constructible. Ceci retarderait considérablement la création de logements au niveau national.

3° Nouvel article 108quinquies

Même si l'actuel article 29, paragraphe 2, alinéa 4, ne devrait plus s'appliquer aux PAP NQ dont la procédure est entamée après le 1^{er} juillet 2021, la précitée disposition, même si elle devient caduque, n'est pas abrogée

et figurera toujours dans la loi. Le maintien de cet article pourrait être source d'insécurité juridique.

Article 11 – Modifications de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

Sans commentaire


Article 12 – Modifications de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

1° Le SYVICOL se permet d'attirer l'attention des auteurs sur la nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 15, qui n'est pas cohérente avec la modification projetée du même article dans le projet de loi n°7640 portant modification de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui a été déposée quelques jours avant celui sous examen.

2° Ce point concerne une modification de l'article 11, paragraphe 2, point 9 de la loi précitée. Cette disposition spécifique avait été introduite par un amendement de la Commission du développement durable dans le projet de loi n°7065, pour que dans le cadre des zones prioritaires d'habitation du plan directeur sectoriel logement, le pourcentage de surface construite brute que doit prévoir le PAP NQ corresponde à un minimum de 30% contrairement aux 10% requis par l'article 29, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée. Or, le présent projet de loi a précisément pour objet de relever ce taux pour les PAP NQ prévoyant un nombre supérieur à 25 unités à 30% à partir du 1^{er} juillet 2021. Les deux taux devront donc coïncider dans un futur proche, et le SYVICOL se demande donc quelle est la raison d'être de l'exception prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, b).

Article 13, 14 et 15

Sans commentaire



PROJET DE LOI N° 7641 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI MODIFIÉE DU 22 OCTOBRE 2008 PORTANT PROMOTION DE L'HABITAT ET CRÉATION D'UN PACTE LOGEMENT AVEC LES COMMUNES

21 septembre 2020

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre du Logement de lui avoir soumis pour avis le projet de loi n°7641 portant modification de la loi modifiée du 22

octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Il a été associé à un stade précoce de ce dossier à partir du moment où des communes ont fait état de difficultés pour respecter, dans le cadre de l'exercice de leur droit de préemption, les deux délais légaux d'un mois. Ces difficultés pratiques sont particulièrement saillantes pendant la période estivale, au cours de laquelle il est quasi impossible de réunir le conseil communal.

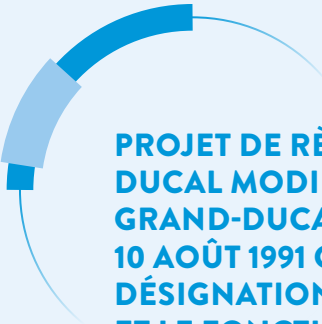
Le projet de loi a donc pour objet de répondre, partiellement, à une demande des communes et le SYVICOL l'avise favorablement. Il tient cependant à préciser

8 L'article 30 de la modifiée du 19 juillet 2004 précitée dispose que « Le collège 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).

II. ACTIVITÉS NATIONALES

qu'une réforme plus fondamentale du droit de préemption est attendue avec impatience par ses membres. Celle-ci est d'autant plus nécessaire et urgente que les récents développements jurisprudentiels relatifs à l'exercice du droit de préemption par les communes sont de nature à empêcher la réalisation de celui-ci.

Le SYVICOL espère dès lors que les travaux menés sous l'égide du Ministère du Logement par le groupe de travail auquel il est associé pourront aboutir à un projet de loi dans un délai raisonnable.



PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIANT LE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIÉ DU 10 AOÛT 1991 CONCERNANT LA DÉSIGNATION, LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DES DÉLÉGATIONS DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX

21 septembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté au sujet du projet de règlement grand-ducal sous rubrique par courrier du 7 juillet 2020.

Le projet a pour objet de modifier la procédure d'élection des membres des délégations des fonctionnaires et employés communaux en remplaçant le vote par correspondance par un vote à l'urne. Le vote par correspondance sera réservé aux agents qui sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote.

La procédure de vote est empruntée du règlement grand-ducal du 11 septembre 2018 concernant les opérations électorales pour la désignation des délégués du personnel, qui s'applique dans le secteur privé.

La réforme concerne directement toutes les entités du secteur communal dont les effectifs – fonctionnaires, employés communaux et postes vacants additionnés – dépassent 14 et qui sont donc obligées à mettre en place une délégation du personnel.

Le SYVICOL se félicite de la modification projetée, qu'il considère comme une mesure de simplification administrative et de réduction des coûts. Il partage donc l'avis favorable formulé par la Commission centrale en date du 28 mai 2020, sous réserve des remarques ci-dessous.

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 4

Suivant l'article 19 du règlement à modifier, lorsque le nombre d'électeurs dépasse 500, ils sont répartis sur plusieurs bureaux de vote. Le premier bureau est présidé par « le bourgmestre ou son délégué », le ou les bureaux secondaires « par les échevins suivant leur rang d'ancienneté ».

Lors de la réunion de la Commission centrale du 28 mai 2020, le SYVICOL avait proposé une modification permettant aux échevins de se faire remplacer à leur tour.

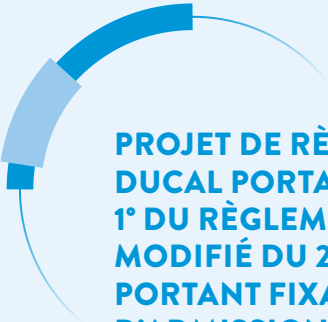
L'article 4 a pour objet de mettre en œuvre cette demande en modifiant l'article 19, paragraphe 2, alinéa 2 de façon à disposer que « les autres bureaux sont présidés par les échevins suivant leur rang d'ancienneté ou leur délégué ».

Aux yeux du SYVICOL, il serait utile de préciser que le délégué du bourgmestre et ceux des échevins peuvent être soit d'autres élus, soit des fonctionnaires.

Il propose dès lors les formulations suivantes : « Le bourgmestre, respectivement l'échevin ou le fonctionnaire par lui délégué remplit les fonctions de président du bureau électoral. » et « Les autres bureaux sont présidés par les échevins suivant leur rang d'ancienneté ou leurs délégués, qui peuvent être d'autres échevins ou des fonctionnaires. »

Si la proposition de texte relative au remplacement du bourgmestre est retenue, il conviendrait de modifier l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la même façon.

Les autres articles ne donnent pas lieu à observations



PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL PORTANT MODIFICATION : 1° DU RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIÉ DU 20 DÉCEMBRE 1990 PORTANT FIXATION DES CONDITIONS D'ADMISSION ET D'EXAMEN DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX ; 2° DU RÈGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIÉE DU 27 FÉVRIER 2011 FIXANT LES MODALITÉS DU CONTRÔLE DE LA CONNAISSANCE DES TROIS LANGUES ADMINISTRATIVES POUR LE RECRUTEMENT DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX

21 septembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur pour son courrier du 30 juillet 2020, par lequel elle a soumis à l'avis du syndicat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

L'objet du texte consiste à apporter des modifications ponctuelles aux deux règlements grand-ducaux visés. Par ailleurs, il prévoit une disposition dérogatoire prorogeant exceptionnellement la durée de validité de l'examen d'admissibilité.

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Modifications du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux

Art. 1^{er}

L'article 2, paragraphe 7 du règlement grand-ducal susmentionné est modifié de façon à ce que l'obligation de présenter le résultat de l'épreuve d'aptitude générale n'incombe qu'aux candidats à une fonction communale de la rubrique « administration générale » et non pas à ceux de la rubrique « enseignement », pour laquelle l'épreuve en question n'est pas organisée.

Il s'agit donc de supprimer une contradiction entre deux textes, ce qui ne donne lieu à aucune observation du SYVICOL.

Art. 2

L'article 2 a pour objet de modifier l'article 16, paragraphe 3 du règlement grand-ducal du 20 décembre 1990 en ce qui concerne les conditions d'admission des professeurs de conservatoire.

Les nouvelles dispositions sont saluées dans la mesure où elles apporteront une clarification des domaines et niveaux d'études exigés.

Modifications du règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux

Art. 3

Dans son avis du 11 mai 2020 relatif au projet qui est devenu le règlement grand-ducal du 12 juin 2020 modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux ; 2° le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux, le SYVICOL avait demandé que, à l'exception de toutes les autres fonctions communales, l'obligation d'avoir réussi au contrôle de la connaissance des trois langues administratives avant de pouvoir participer à l'examen d'admissibilité soit maintenue pour les professeurs de conservatoire.

Le SYVICOL avait même fourni une proposition de texte pour une disposition dérogatoire à l'égard des agents en question. Non retenue à l'époque, cette dernière a été reprise quasi textuellement par l'article commenté et constituera le nouvel article 5 du règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011.

Il va sans dire que le SYVICOL salue le fait que les auteurs du texte aient apparemment révisé leur position sur cette question et décidé de faire droit à sa proposition.

Disposition autonome

Art. 4

L'article 4 introduit une disposition temporaire à l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

Ce dernier, depuis l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 17 janvier 2020 modifiant le règlement grand-ducal susmentionné, limite à 5 ans la durée de validité du certificat de réussite à l'examen d'admissibilité.

Etant donné que cette limite ne vaut que depuis le 1^{er} février 2020, les représentants du SYVICOL au sein de la Commission centrale ont, en séance du 28 mai 2020, marqué leur accord à une disposition transitoire temporaire au profit des personnes dont la réussite à l'examen d'admissibilité date de plus de 5 ans au moment de l'entrée en vigueur du règlement en projet. A partir

de cette date, la validité des certificats en question sera prolongée d'une année.

Le comité du SYVICOL partage l'avis de la Commission centrale qu'une disposition exceptionnelle en ce sens est justifiée et constate qu'il n'en résulte aucune obligation pour les communes. Partant, il l'avise favorablement.

**PROJET DE LOI N°7683 MODIFIANT
1) LA LOI MODIFIÉE DU 17 JUILLET
2020 PORTANT INTRODUCTION
D'UNE SÉRIE DE MESURES DE LUTTE
CONTRE LA PANDÉMIE COVID-19
ET MODIFIANT : 1° la loi modifiée du
25 novembre 1975 concernant la délivrance
au public des médicaments ; 2° la loi modifiée
du 11 avril 1983 portant réglementation de
la mise sur le marché et de la publicité des
médicaments ; 2) la loi du 23 septembre 2020
portant des mesures concernant la tenue de
réunions dans les sociétés et dans les autres
personnes morales**

28 octobre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

En date du 26 octobre 2020, le SYVICOL avait été demandé en son avis par Madame la Ministre de la Santé sur le projet de loi n°7683 modifiant 1) la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant : 1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; 2) la loi du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales.

Ces derniers jours, un développement préoccupant de la propagation du virus SARS-CoV-2 a été constaté. La situation pandémique s'aggrave de manière très rapide. Il est évidemment d'une importance cruciale de prendre des mesures de précaution, de prévention et de protection supplémentaires en vue de réagir à l'évolution de la pandémie.

Cette situation affecte évidemment aussi les services communaux. Surtout dans les structures d'accueil et les structures d'aide et de soins, la situation est alarmante. A cause de la mise en quarantaine ou en auto-



quarantaine croissante du personnel d'encadrement, le bon fonctionnement de de ces services est de plus en plus mis à l'épreuve, à tel point qu'une réduction de la capacité d'accueil devient inévitable. Il va de soi que ceci pose les parents des élèves concernés devant de sérieux problèmes.

L'engagement de personnel par les communes est enfermé dans un cadre procédural lourd. Le SYVICOL insiste dès lors sur le fait qu'il est d'une importance cruciale d'introduire des mesures temporaires prévoyant une dérogation au cadre législatif actuel pour simplifier l'engagement du personnel remplaçant. Une mesure en ce sens avait été prise lors de la reprise des classes en alternance après le confinement.

D'autre part, il importe de une base légale temporaire pour déroger aux exigences de qualification de ces personnes.

En outre, le SYVICOL regrette qu'il n'existe pas de précisions, voire des recommandations, au niveau national concernant l'organisation du transport scolaire pour assurer des mesures de précaution adoptées. Il est essentiel d'avoir des modèles de mise en œuvre nationaux.

Le SYVICOL se limite dans son avis aux amendements gouvernementaux qui ont été approuvés par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 26 octobre 2020 au projet de loi n°7683 initialement déposé à la Chambre des Députés en date du 20 octobre 2020.

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Amendement 2

L'amendement 2 prévoit l'interdiction des déplacements de personnes sur la voie publique entre vingt-trois heures et six heures du matin à l'exception des déplacements énumérés aux points 1°-8°, dont les activités professionnelles. Le SYVICOL salue cette énumération d'exceptions, qui permet aux communes de continuer d'assurer leurs services de sécurité et d'urgence qui nécessitent souvent des interventions durant ces heures.

Amendement 4

Le SYVICOL salue l'introduction d'un principe général du port du masque obligatoire pour tout rassemblement impliquant plus de quatre personnes simultanément, que ce soit dans un lieu fermé ou à l'extérieur. Toutefois, le SYVICOL propose de définir le terme rassemblement de manière plus précise, notamment en donnant des indications sur la superficie. À titre d'exemple, même les zones piétonnes pourraient tomber dans le champ d'application de rassemblement, en se basant sur la définition donnée à l'article 1 point 7° du texte coordonné


du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, telle qu'elle sera modifiée.

En outre, le SYVICOL constate que les rassemblements sur les cimetières, notamment dans le cadre des funérailles, tombent dans le champ d'application de l'article 4 paragraphe 4 mais sans obligation de se voir assigner des places assises. Vu la taille de la plupart des cimetières au Luxembourg, il faudra préciser que l'accès de 100 personnes au maximum ne peut être accepté que si la distance de 2 mètres entre les personnes sera respectée.

Le SYVICOL note que le sport scolaire, sera maintenu. Faute de réglementation législative, il appelle les autorités compétentes à communiquer les mesures de précaution à respecter dans ce contexte par des recommandations adaptées au nouveau cadre légal.

Amendement 5

Le SYVICOL rappelle encore une fois le fait que le manque du personnel dans les structures d'accueil et des structures d'hébergement affecte gravement l'assurance de ces services. Il renvoie à ce sujet aux développements et à des revendications sous I.



PROJET DE LOI N°7688 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

28 octobre 2020

I. Remarques générales

En date du 27 octobre 2020, le SYVICOL a été demandé en son avis par Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sur le projet de loi n°7688 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.


Le projet de loi 7688 prévoit des mesures pour assurer le remplacement d'une partie du corps enseignant existant. À la suite du nombre croissant d'isolations et de quarantaines du personnel et de la décision du Conseil supérieur des maladies infectieuses du Luxembourg de considérer les femmes enceintes comme personnes vulnérables, il a été constaté un manque considérable du personnel enseignant.

Le SYVICOL constate que le projet de loi ne concerne qu'indirectement les communes et qu'il n'appelle pas de remarques de sa part.

Toutefois, le SYVICOL insiste sur le fait que le manque de personnel se reflète aussi au niveau des services communaux. Surtout dans les structures d'accueil, la situation est alarmante. À cause de la mise en quarantaine ou en auto-quarantaine croissante du personnel d'encadrement, le bon fonctionnement de ces services est de plus en plus mis à l'épreuve, à tel point qu'une réduction de la capacité d'accueil devient inévitable dans certains cas. Il va de soi que ceci pose les parents des élèves concernés devant de sérieux problèmes.

L'engagement de personnel par les communes est enfermé dans un cadre procédural lourd. Le SYVICOL insiste dès lors sur le fait qu'il est d'une importance cruciale d'introduire des mesures temporaires prévoyant une dérogation au cadre législatif actuel pour simplifier l'engagement du personnel remplaçant. D'autre part,

il importe d'avoir une base réglementaire temporaire pour déroger aux exigences de qualification de ces personnes. Des mesures en ce sens avaient été prises lors de la reprise des classes en alternance après le confinement.



PROJET DE LOI N° 7653 PORTANT CRÉATION D'UN PACTE CLIMAT 2.0 AVEC LES COMMUNES

09 novembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises s'est autosaisi dans le cadre de ce projet de loi, qui concerne les communes au premier chef. Il tient néanmoins à préciser que plusieurs échanges ont eu lieu en amont du dépôt du projet de loi avec les représentants de My Energy, dont une réunion le 13 mai 2019 en présence de Madame la Ministre de l'Environnement au cours de laquelle ont été discutées les pistes de réflexion pour l'élaboration du pacte climat 2.0. Les membres du Bureau du SYVICOL ont également été invités par Madame la Ministre de l'Environnement à une réunion après le dépôt du projet de loi sous analyse, au cours de laquelle leur ont été présentées les nouvelles mesures du pacte climat 2.0 et le pacte nature.

Le pacte climat, qui a instauré un partenariat entre l'Etat et les communes pour promouvoir leur engagement climatique, est un succès grâce à la très forte mobilisation des communes : 100% d'entre elles y participent, 93% des communes sont certifiées¹, dont 74% en catégorie 2 et 12% en catégorie 3. Pour mémoire, le pacte climat est basé sur le programme de gestion de qualité de réduction des émissions de gaz à effet de serre dénommé „European Energy Award“ (EEA), élaboré par l'association EEA qui regroupe huit pays.

Cet engagement des communes dans la politique de protection du climat ne date pas d'hier : en témoigne le réseau « Alliance pour le climat Luxembourg », qui existe depuis près de 25 ans, dont les communes adhérentes poursuivent des objectifs concrets en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. De plus, grâce à leurs actions ponctuelles notamment dans le domaine de l'efficacité énergétique, les autres com-

munes ont apporté leur contribution à cet effort collectif bien avant la création du pacte climat.

L'adhésion des communes au pacte a montré que les communes luxembourgeoises sont prêtes à relever le double défi que constitue la réduction des émissions de CO₂ et l'adaptation au changement climatique. Néanmoins, le SYVICOL insiste sur le fait que le succès d'une telle politique ne peut être assurée qu'à la condition qu'elle soit bâtie sur un effort collectif et concerté du niveau national et local. De fait, les communes ne doivent pas seulement être associées à la mise en œuvre des engagements pris au niveau national par la signature de l'accord de Paris, mais elles devraient avant tout être impliquées, dans un esprit de partenariat, dans l'élaboration d'une telle politique. Il est dès lors d'autant plus décevant de constater que le SYVICOL n'a pas été consulté ni sur le projet de loi n°7508 relative au climat ni sur le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), dont il s'est autosaisi dans le cadre de la procédure de consultation publique.

Le pacte climat arrivant à échéance à la fin de l'année, le SYVICOL se félicite du fait qu'il soit reconduit jusqu'au 31 décembre 2030. Compte-tenu néanmoins des délais imposés par la procédure législative, la nouvelle loi ne sera sans doute pas votée avant le 1^{er} janvier 2021. Au moment de son entrée en vigueur, il importe dès lors que tout soit prêt (notamment le guide de mise en œuvre et la nouvelle plateforme électronique) pour que les communes puissent commencer à travailler avec le nouveau catalogue de mesures. Celles-ci vont se retrouver sous pression pour se faire auditer avant la fin de l'année 2022, faute de quoi elles ne pourront pas prétendre à une subvention de certification.

Le pacte climat 2.0 présente un certain nombre de nouveautés sur lesquelles nous reviendront plus amplement ci-après : un niveau de certification « intermédiaire » a été introduit, et de nouvelles certifications thématiques - économie circulaire, qualité de l'air et adaptation au changement climatique - ont été créées.

¹ Données Klimapaktdag 2020 : 95 communes ont une certification, 6 certifications de catégorie 1, 76 certifications de catégorie 2, 13 certifications de catégorie 4 et 3 communes ont obtenu une certification thématique.

A côté du conseiller climat, interne ou externe, « de base », les communes pourront désormais faire appel à un conseiller climat spécialisé dans le cadre d'une certification thématique relevant de son domaine d'expertise.

D'autres changements ont été opérés au niveau des subventions auxquelles les communes peuvent prétendre par la signature du pacte, et aussi au niveau du catalogue de mesures, qui s'est étoffé même si le nombre total de mesures a été réduit.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui des membres de la commission technique du SYVICOL et d'experts que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

II. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

- 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 euros 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 spécialisé. Le SYVICOL plaide pour davantage de flexibilité dans l'attribution et la répartition du contingent d'heures allouées aux conseillers climats 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 la catégorie 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 euros.
- 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 « Klimaschutz » 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'évaluation² (« *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 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.

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

Cet article énonce les objectifs poursuivis par le nouveau pacte climat. L'ancien objectif de la promotion de l'engagement climatique des communes dans le cadre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre est complété par deux nouveaux, à savoir l'adaptation au changement climatique et la transition vers une gestion efficace des ressources au niveau communal.

Ces deux nouveaux objectifs doivent se traduire selon les auteurs par des programmes d'action spécifiques correspondant à une certification thématique « adaptation au changement climatique », « économie circulaire » ou « qualité de l'air ». Pour autant, les modalités de mise en œuvre et de certification de ces programmes spécifiques ne sont pas autrement définies à l'article 1^{er}, contrairement à ce qui est annoncé à l'article 3, paragraphe 1, point 3, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Il est encore un point sur lequel insistent les auteurs du projet de loi, et qui pourrait trouver sa place dans cet article, à savoir la participation citoyenne. Diverses mesures du catalogue visent à encourager et motiver les citoyens et les entreprises installées sur le territoire de la commune à participer activement à la protection

du climat. Le SYVICOL est d'avis que cet objectif pourrait rencontrer davantage de résonance s'il était ancré dans le projet de loi, par exemple en formulant l'article 1^{er} comme suit : « *la présente loi a pour objet de continuer de promouvoir l'engagement climatique des communes et des citoyens dans le cadre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (...)* ».

Article 2

L'article 2 concerne les subventions dans le cadre du pacte climat 2.0.

La subvention forfaitaire annuelle pour frais de fonctionnement de 10.000 euros dont chaque commune bénéficiait dans le cadre du pacte climat actuel a été supprimée. Or, même si le pacte climat est désormais un mécanisme bien rôdé, il n'en reste pas moins que les communes doivent consacrer une partie de leurs propres ressources pour accompagner le conseiller climat dans sa mission (état des lieux initial, élaboration du programme de travail, etc.) ainsi que dans le cadre de l'audit.

Le SYVICOL donne encore à considérer que les certifications thématiques n'ont pas vocation à remplacer la subvention forfaitaire dans la mesure où il s'agit d'une prime unique de 10.000 euros.

Il s'y ajoute que la subvention variable, si elle a été revue à la hausse, ne compense pas toujours la perte de la subvention forfaitaire annuelle. Prenons l'exemple d'une commune de 3000 habitants certifiée le 1^{er} mars 2016 dans la catégorie 2, catégorie à laquelle les trois quarts des communes³ appartiennent actuellement. A supposer que cette commune se voie confirmer cette certification lors d'un audit en mars 2023, la différence en termes de subvention variable sera de 2,5 euros par habitant. Cela représente certes un gain de 7.500 euros, mais qui est absorbé par la perte des 10.000 euros de subvention forfaitaire annuelle pour frais de fonctionnement.

Le SYVICOL plaide dès lors pour le maintien d'une subvention forfaitaire annuelle pour frais de fonctionnement, quitte à ce que son montant soit adapté.

La subvention pour les frais du conseiller climat externe ou interne (de base) a été reconduite dans le nouveau pacte. Le nombre de jours prestés pris en charge par l'Etat varie en fonction de la taille de la commune et est plafonné à 600 heures ou 75 jours par année.

Le SYVICOL remarque qu'il n'est fait aucune distinction entre le conseiller climat de base et le conseiller climat spécialisé, qui n'est mentionné nulle part dans le projet de loi, lequel parle « du conseiller climat ». Seul l'exposé des motifs précise que l'Etat prendra en charge les frais du conseiller spécialisé. Il faut se

² 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.

³ Cf note de bas de page 1

référer à l'annexe III « conseil dans le cadre du pacte climat » pour avoir plus de détails quant à la mission du conseiller climat spécialisé et quant à la répartition du contingent d'heures, que nous analyserons de manière détaillée par la suite.

Le SYVICOL est d'avis que dans un souci de clarté et de transparence, il serait opportun de renseigner ici que ladite subvention couvre les frais des conseillers climat de base et spécialisé.

L'article 2, point 2, concerne la subvention variable annuelle. Le SYVICOL se félicite de l'introduction d'un niveau de certification intermédiaire pour réduire l'écart entre la catégorie 2 (50%) et 3 actuelle (75%), dans la mesure où pour de nombreuses communes, cet écart est très difficile à franchir.

Il se demande néanmoins pourquoi la nouvelle certification de catégorie 3 a été fixée à 65%. En effet, il faut

noter que seulement deux communes se situent actuellement entre 65% et 75% des mesures réalisées, Luxembourg et Niederaanven⁴, tandis que dix communes se situent entre 60% et 65%. Il s'y ajoute le pacte climat 2.0 a des ambitions plus élevées, de sorte que certaines communes vont nécessairement perdre des points dans ce classement (entre 3 et 4% selon les projections du ministère). Le SYVICOL propose dès lors de fixer le seuil à atteindre pour accéder à la catégorie 3 à 60% des mesures réalisées, afin de permettre à davantage de communes d'y accéder, et d'adopter une approche plus cohérente avec le pacte nature.

Il convient ici de préciser que la période d'audit a été réduite de quatre à trois ans à partir de l'octroi de la première certification, conformément à l'article 3.3 du contrat-type pacte climat 2.0.

Les subventions variables se présentent comme suit :

	Pacte climat	Pacte climat 2.0
Certification de catégorie 1 (40% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 15.-€/hab (1.1.2013-31.12.2016), plafond 150.000 10.-€/hab (1.1.2017-31.12.2018), plafond 100.000 5.-€/hab (1.1.2019-31.12.2020), plafond 50.000 	<ul style="list-style-type: none"> 10.-€/hab (1.1.2021-31.12.2022), plafond 100.000 9.-€/hab (1.1.2023-31.12.2026), plafond 90.000 8.-€/hab (1.1.2027-31.12.2030), plafond 80.000
Certification de catégorie 2 (50% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 25.-€/hab (1.1.2013-31.12.2016), plafond 250.000 20.-€/hab (1.1.2017-31.12.2018), plafond 200.000 15.-€/hab (1.1.2019-31.12.2020), plafond 150.000 	<ul style="list-style-type: none"> 25.-€/hab (1.1.2021-31.12.2022), plafond 250.000 22,5.-€/hab (1.1.2023-31.12.2026), plafond 225.000 20.-€/hab (1.1.2027-31.12.2030), plafond 200.000
Certification de catégorie 3 (65% du score maximal)		<ul style="list-style-type: none"> 35.-€/hab (1.1.2021-31.12.2022), plafond 350.000 32,5.-€/hab (1.1.2023-31.12.2026), plafond 325.000 30.-€/hab (1.1.2027-31.12.2030), plafond 300.000
Certification de catégorie 4 (75% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 35.-€/hab (1.1.2013-31.12.2016), plafond 350.000 30.-€/hab (1.1.2013-31.12.2016), plafond 300.000 25.-€/hab (1.1.2019-31.12.2020), plafond 250.000 	<ul style="list-style-type: none"> 45.-€/hab (1.1.2021-31.12.2022), plafond 450.000 42,5.-€/hab (1.1.2023-31.12.2026), plafond 425.000 40.-€/hab (1.1.2027-31.12.2030), plafond 400.000

D'après la fiche financière du projet de loi, le déchet budgétaire de la subvention variable est estimé à 7 millions d'euros pour l'année 2021 pour atteindre 10,2 millions d'euros en 2030, pour une moyenne annuelle de 8,9 millions d'euros. Sur base d'une augmentation fic-

tive de la population de 14.000 personnes au 1^{er} janvier 2021, le montant de la subvention variable par habitant serait de 10,9 euros (640.000 / 7.000.000) pour l'année 2021, soit légèrement plus que le montant de la subvention variable pour la certification de catégorie 1.

4 Chiffres Klimapakdag 2020

Il serait intéressant de connaître les dépenses réelles par année effectuées dans le cadre du pacte climat, pour l'instant à charge du fonds pour la protection de l'environnement. Selon la fiche financière accompagnant le projet de loi n°6925 modifiant la loi du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes, l'ensemble des coûts (subvention forfaitaire annuelle, frais liés aux conseillers climat et subvention variable annuelle) s'est élevé à 6,5 millions d'euros pour l'année 2015, selon une estimation partielle.

Au vu de ce qui précède, 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. La mobilisation impressionnante des communes a permis d'obtenir des résultats tangibles et de faire progresser activement la protection du climat sur le terrain, et le SYVICOL est d'avis que cette dynamique positive aurait pu être encore davantage encouragée.

Le projet de loi prévoit que le nombre d'habitants est calculé sur base des statistiques officielles publiées par le STATEC le 1^{er} janvier de l'année en cours. Le SYVICOL demande de se baser, par analogie avec le pacte logement, sur les données du registre national des personnes physiques tel que défini par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui est une source plus fiable.

L'article 2, point 3, concerne les programmes spécifiques d'action climatique, autrement dit les certifications spécifiques, et prévoit l'allocation d'une prime unique de 10.000 euros par programme. De nombreuses questions se posent ici, car cet article manque cruellement de précisions en ce qu'il n'indique ni quelles seront les certifications spécifiques auxquelles les communes pourront prétendre, ni quelles seront les modalités de mise en œuvre et de certification, se contentant de faire un renvoi à l'article 1^{er}.

Pareillement, l'articulation entre les certifications de base (catégorie 1, 2, 3 et 4) et les certifications thématiques n'est pas claire : est-ce que les points engrangés par mesure réalisée dans le cadre d'un programme spécifique d'action seront également comptabilisés en totalité ou en partie pour évaluer le score de la commune sur l'ensemble des mesures du pacte climat ? En effet, il faut remarquer que sur les 69 mesures du catalogue, 35 concernent des certifications thématiques.

Il s'y ajoute que la participation d'une commune à un programme spécifique d'action est conditionnée par le fait que cette dernière ait atteint au moins le niveau de certification de la catégorie 2. Si, comme le précise le commentaire des articles, l'objectif est d'encourager

les communes à aller de l'avant dans des domaines spécifiques, alors on comprend mal pourquoi la participation des communes ayant atteint le niveau de certification de catégorie 1 est d'office exclue.

En ce qui concerne les certifications thématiques, les auteurs précisent à différents endroits qu'il s'agit par exemple de l'économie circulaire, de la qualité de l'air, de l'adaptation au changement climatique et de la rénovation énergétique. A noter que bien que cette dernière certification thématique figure au commentaire de l'article 2 et à l'annexe III du contrat-type « pacte climat 2.0 », elle n'est pas reprise dans le catalogue de mesures.

Même si l'intitulé ainsi que le nombre des certifications thématiques est amené à évoluer durant le pacte climat 2.0 (ce que prévoit expressément l'article 10 du contrat-type, point 1.1.12), le SYVICOL aurait aimé voir préciser dans le texte du projet de loi quels sont les programmes spécifiques visés dans un premier temps, et que l'accompagnement de la commune dans le cadre de la préparation d'une certification thématique se fera par un conseiller spécialisé expert dans le domaine de certification concerné.

Enfin, il faut se référer au contrat-type pacte climat 2.0 pour avoir des précisions sur les modalités de certification valables pour ces certifications thématiques, et plus précisément l'article 1.1.5 qui dispose que « *à partir de la mise en œuvre et de la réalisation dûment constatées par un Auditeur eea par la Commune, au moins certifiée Catégorie 2, d'au moins 65% du score maximal des mesures du programme spécifique d'action climatique en question, identifiées au niveau du catalogue de mesures ou selon les conditions faisant l'objet d'une Notification au cours du Contrat, la Commune se voit octroyer une ou plusieurs Certifications Thématiques par le Titulaire de Licence suivant les procédures eea telles que figurant aux Annexes I à II.* »

Il ressort de ce qui précède qu'une commune devra donc avoir réalisé au moins 65% des mesures du programme spécifique d'action pour obtenir une certification thématique. Ici encore, le SYVICOL souhaite que ces modalités plus qu'importantes figurent directement dans le projet de loi. De plus, il aurait aimé connaître la motivation des auteurs du projet de loi de fixer ce taux à 65%.

Le SYVICOL estime que de ce fait, une certification spécifique (par exemple, concernant la qualité de l'air) sera difficile à atteindre pour une commune, et le versement d'une prime unique de 10.000 euros risque de ne pas être une incitation suffisante pour compenser l'investissement requis de la part de la commune.

En ce qui concerne plus particulièrement la certification « qualité de l'air », il importe que la présence des polluants dans l'air soit mesurée de façon uniforme sur l'ensemble du territoire, respectivement de savoir com-

ment et quels polluants atmosphériques sont mesurés et quels sont les seuils tolérés ? Est-ce que de nouvelles stations de mesures seront installées, et l'efficacité des stations existantes renforcée ?

Finalement, le paragraphe 2 de l'article 2 vient préciser que « les subventions relatives aux conseillers climat » (le texte étant ici au pluriel) sont allouées pro rata temporis à partir de la date de signature du pacte climat 2.0 sauf si le pacte climat est signé avant le 30 juin 2021, auquel cas les subventions sont allouées rétroactivement au 1^{er} janvier 2021. Puisque de toute façon selon l'article 6 la loi doit produire ses effets rétroactivement au 1^{er} janvier 2021 et que la date d'entrée en vigueur de la loi est inconnue à ce stade, le SYVICOL demande à ce que la date du 30 juin 2021 soit rallongée au 31 décembre 2021, afin de permettre de s'adapter à d'éventuels aléas et d'étaler dans le temps la signature des contrats. La même remarque vaut également pour le paragraphe 2 de l'article 4 concernant l'application du régime transitoire.

Article 3

Cet article prévoit que les futures subventions seront à charge du « fonds climat et énergie », à la place du « fonds pour la protection de l'environnement ». Ce dernier continuera à financer des projets communaux.

Article 4

L'article 4 met en place une phase de transition entre les deux pactes climat au cours de laquelle s'appliqueront des modalités financières particulières relatives à la subvention variable.

Ainsi, pendant la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022, les communes qui ont récemment obtenu une certification sous le pacte climat actuel pourront encore bénéficier de la subvention variable calculée sur base de la loi de 2012, diminuée d'un facteur de réduction, pour autant que le montant de la subvention variable allouée leur soit plus favorable selon ce calcul.

Différentes modalités s'appliquent selon que la commune a obtenu une certification en 2018, 2019 ou 2020. Les communes qui ont obtenu leur certification en 2018 sont celles qui sont les plus sanctionnées, dans la mesure où elles ne percevraient que 40% de la subvention variable pour l'année 2021 et rien au titre de l'année 2022, alors même que leur audit est valable pour une durée de quatre ans sous l'empire de la loi actuelle. Dans ce cas précis, la période transitoire, contrairement à ce qu'affirme le projet de loi, ne s'étendrait pas sur deux années du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022 mais seulement sur une année, ce qui est au contraire au texte.

D'après les chiffres du ministère, 49 ré-audits ont été effectués sur la période de juin 2019 à octobre 2020. Ce travail d'audit n'est pas valorisé par le régime transitoire mis en place, et force est de constater que plus de la moitié

des communes ont donc été auditées avant le mois de juin 2019, ces communes étant le plus perdantes.

Le SYVICOL s'oppose à ce que les subventions variables soient versées de manière dégressive à partir du 1^{er} janvier 2021. Il donne à considérer que les communes ont fait des efforts parfois considérables dans le cadre du pacte climat, et il est injuste qu'elles soient ainsi sanctionnées, alors que cela tient partiellement au fait que le pacte climat 2.0 n'est pas prêt à l'échéance du pacte climat actuel.

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 au lieu du 1^{er} janvier 2021. Ce laps de temps supplémentaire devra permettre aux communes, dont l'audit est encore valable, de s'investir de manière sereine dans le nouveau pacte climat et de travailler avec le nouveau catalogue de mesures et le nouveau guide d'aide à la mise en œuvre. La phase transitoire s'étalant sur deux années, le SYVICOL est d'avis que les communes seront déjà suffisamment sous pression pour se faire auditer au cours de l'année 2022, de sorte qu'il serait inopportun de les sanctionner financièrement.

Les facteurs de réduction se présenteraient alors comme suit :

1. lorsque la certification a été obtenue au courant de l'année 2018, la subvention variable est réduite de 40% pour l'année 2022.
2. lorsque la certification a été obtenue au courant de l'année 2019, la subvention variable est réduite de 30% pour l'année 2022.
3. lorsque la certification a été obtenue au courant de l'année 2020, la subvention variable est réduite de 20% pour l'année 2022.

A partir de l'année 2023, aucune subvention variable n'est payée.

Article 5

Sans commentaire

Article 6

Selon cet article, la loi produira ses effets rétroactivement au 1^{er} janvier 2021.

IV. REMARQUES CONCERNANT LE CONTRAT-TYPE « PACTE CLIMAT 2.0 » ET SES ANNEXES

Le contrat-type fixe le cadre opérationnel du pacte climat. Il définit les obligations de la commune, de l'Etat ainsi que du titulaire de licence, les modalités de certification et d'audit ainsi que les modalités d'engagement du conseiller climat.

Seuls les articles faisant l'objet d'une remarque particulière sont repris ci-dessous.

Annexe I – Contrat-type « pacte climat 2.0 »

Annexe II – Phases du programme EEA

Article 1^{er} – Définition

L'article 1^{er} définit un certain nombre d'éléments du pacte climat, dont l'équipe climat, qui est « une équipe pluridisciplinaire animée par un Conseiller climat se réunissant à intervalles réguliers, conseillant les autorités communales dans le cadre de la mise en œuvre du Contrat. »

Le SYVICOL estime important de rappeler que tant l'équipe climat que le conseiller climat, dont la mission est plus amplement décrite à l'annexe III, assurent un rôle de conseil et, pour le conseiller climat, un rôle d'accompagnement des autorités communales dans le cadre de l'exécution du contrat. L'équipe climat peut émettre des propositions ou des recommandations, mais elle n'est pas de pouvoir de contrôle ou de surveillance vis-à-vis des décisions qui sont finalement prises par la commune.

Puisqu'il s'agit d'améliorer la gouvernance du pacte climat par la désignation d'un des membres du collège des bourgmestre et échevins qui fait partie d'office de l'équipe climat, le SYVICOL se demande pourquoi ne pas lui confier la mission de soumettre le programme de travail préparé par l'équipe climat au collège échevinal et puis, après sa validation, de le présenter au conseil communal, tout comme le rapport annuel. Il tient également à rappeler qu'un membre du collège des bourgmestre et échevins, quand bien même il s'agirait du bourgmestre, ne peut pas prendre de décisions seul, alors que celles-ci relèvent de la compétence d'un organe collégial⁵.

Conformément aux observations ci-dessus, le SYVICOL insiste pour une reformulation de certaines mesures du catalogue (1.2.1, 5.1.2, 5.2.5 et 5.3.1).

En ce qui concerne la composition de l'équipe climat, le SYVICOL est d'avis qu'elle doit rester aussi flexible que possible. Ainsi, les membres de l'équipe climat doivent être choisis et nommés pour leurs compétences et la plus-value qu'elles sont susceptibles d'apporter à

l'équipe, plutôt que sur leur âge ou leur sexe, qui ne doit pas être le critère prépondérant (cf. point 5.1.2 du catalogue de mesures).

Article 3 – Obligations de la commune

Même si les auteurs du projet de loi affichent la volonté de renforcer la gouvernance du pacte climat en confiant le suivi du programme eea lors de la mise en œuvre de la politique générale de la commune à un membre du collège des bourgmestre et échevins, qui fait d'office partie de l'équipe climat, le SYVICOL est d'avis que cela n'est pas suffisant pour garantir l'adhésion de la commune au travail effectué par l'équipe climat. Il faut impliquer davantage le niveau politique décisionnel en amont, surtout en ce qui concerne le programme de travail.

Concrètement, l'annexe II définissant les phases du programme EEA précise que le programme de travail est élaboré « sur base du bilan initial respectivement du suivi annuel et du Catalogue de Mesures par l'équipe climat et à l'aide du guide de mise en œuvre sous l'animation du Conseiller Climat. Le programme de travail proposé par l'équipe climat doit être validé par la Commune à travers une décision du conseil communal. Le programme de travail est un document qui est à adapter en fonction des résultats du suivi annuel. »

Le SYVICOL est d'avis que le programme de travail élaboré par l'équipe climat est une proposition qui doit pouvoir être discutée, amendée et modifiée d'abord avec le collège des bourgmestre et échevins, puis avec le conseil communal. Une telle approche va également dans l'intérêt d'une mise en œuvre fluide du programme de travail par les différents services de la commune.

D'autre part, il convient de souligner le fait que l'équipe climat est un organe consultatif de la commune et qu'elle doit le rester. Elle n'a pas vocation à prendre des décisions qui s'imposent ensuite aux autorités communales, et elle n'a pas non plus de pouvoir de contrôle, mais elle peut émettre des propositions ou des recommandations. Finalement, la composition de l'équipe climat doit rester aussi flexible que possible afin que chaque commune puisse identifier quels profils sont les plus à même d'apporter une réelle plus-value dans le cadre de cette collaboration.

Annexe III – Conseil dans le cadre du pacte climat

L'annexe III concerne les conseillers climat, leurs compétences et leurs tâches ainsi que la répartition du contingent d'heures.

A titre général, le SYVICOL souligne qu'il serait dommage qu'une commune ne puisse plus travailler à l'avenir avec un conseiller climat avec lequel elle a travaillé pendant des années. Il comprend que le recrutement

5 Voir articles 28 et 57 de la loi communale

des futurs conseillers climat de base doit se faire via un appel d'offres dans le cadre d'une procédure de marché public. Néanmoins et pour cette raison, il serait indiqué de ne pas modifier de façon substantielle les compétences du conseiller climat, afin de ne pas exclure d'office des candidats.

Si l'exigence d'une expérience professionnelle augmentée de deux à trois années ne devrait pas avoir d'impact considérable, il n'en va pas de même pour la condition linguistique nouvellement introduite à savoir un niveau C1 en allemand et un niveau B1 en français. Le SYVICOL s'interroge sur la raison pour laquelle cette condition a été rajoutée, et se demande pourquoi il n'est alors pas exigé une certification dans les trois langues administratives du pays. Il est d'avis que ce sont davantage les compétences techniques du conseiller climat qui sont importantes et qui sont recherchées, plutôt que ses compétences linguistiques, celles-ci n'ayant pas, à sa connaissance, posé de problème particulier.

Le point 3 de cette annexe concerne l'attribution et la répartition du contingent d'heures allouées aux conseillers climat. L'augmentation du volume horaire annuel de 50% avancé par le ministère est à relativiser, dans la mesure où certes, le nombre d'heures est passé de 25 jours à 37 jours par an pour les communes ayant une population inférieure ou égale à 3000 habitants, respectivement de 50 à 75 jours par an pour les communes ayant une population supérieure ou égale à 10.000 habitants, mais cette augmentation bénéficie essentiellement au conseiller climat spécialisé.

En effet, lorsque la commune dispose d'un conseiller climat « de base » interne, les 12/25 jours supplémentaires profitent au conseiller climat spécialisé, tandis que si la commune dispose d'un conseiller climat « de base » externe, 9 jours sont alloués pour le conseiller

climat spécialisé, et 9 jours selon les besoins de la commune. Il n'est d'ailleurs pas expliqué pourquoi le système offre de davantage de flexibilité lorsque la commune dispose d'un conseiller climat externe.

Néanmoins, le SYVICOL plaide pour un maximum de flexibilité et pour que les communes puissent utiliser le contingent d'heures qui leur est attribué en fonction de leurs propres besoins, respectivement pour qu'elles puissent réattribuer le quota d'heures non utilisé pour le conseiller climat spécialisé.

Par définition, la mission du conseiller climat spécialisé est ponctuelle, il accompagne la commune sur des thématiques spécifiques pour lesquelles il possède une expertise qui fait défaut au conseiller climat de base, interne ou externe. De plus, comme il est écrit à l'article 2, le conseiller climat spécialisé offre « un accompagnement neutre et stratégique » qui ne couvre pas l'exécution de projets ou de tâches opérationnelles, ceux-ci étant mis en œuvre avec l'aide du conseiller climat de base. Une commune n'aura donc pas forcément besoin chaque année d'un conseiller climat spécialisé, entraînant la perte du contingent d'heures allouées à ce dernier, tandis qu'elle pourrait avoir besoin de davantage d'heures pour le conseiller climat de base.

V. REMARQUES CONCERNANT LE CATALOGUE DE MESURES

Le nouveau catalogue contenant 69 mesures a subi un lifting partiel : une cinquantaine de mesures ont été reprises de l'ancien catalogue, certaines ont été retravaillées et six sont totalement nouvelles (1.1.5 ; 1.2.4 ; 1.4.1 ; 5.1.1 ; 5.2.2 ; 5.2.5).

La comparaison des deux catalogues dans les 6 domaines thématiques fait ressortir ce qui suit :

	Pacte climat	Pacte climat 2.0
Planification du développement territorial	11 mesures Total de 84 points	21 mesures dont 8 thématiques
Bâtiments communaux et équipements	12 mesures Total de 76 points	9 mesures dont 2 thématiques
Approvisionnement, assainissement	18 mesures Total de 104 points	8 mesures dont 4 thématiques
Mobilité	14 mesures Total de 96 points	11 mesures toutes thématiques
Organisation interne	7 mesures Total de 44 points	8 mesures dont 2 thématiques
Communication, coopération	17 mesures Total de 96 points	12 mesures dont 8 thématiques
	79 mesures / 500 points	69 mesures / 35 thématiques / ?? points

Deux remarques s’imposent :

D’une part, la pondération des différentes mesures, c’est-à-dire le nombre de points maximum pouvant être attribué à chaque mesure, n’est pas indiquée dans le nouveau catalogue.

D’autre part, la description des mesures s’est allégée des exemples pratiques de mise en œuvre concrets au profit de la théorie. La lecture du catalogue donne l’impression que chaque mesure se décline en plusieurs sous-mesures, à tel point que l’on perd parfois de vue l’idée principale.

D’après les auteurs du projet de loi, le guide de mise en œuvre et de l’aide à l’évaluation⁶ (« *Ëmsetzungshëllef* » ou « *Bewäertungshëllef* ») devrait dès lors jouer un rôle crucial : il doit décrire en détail le mécanisme d’attribution des points, et devrait être aussi concret que le catalogue de mesures est abstrait. Or, cet outil est en cours d’élaboration et son contenu n’est pas encore connu.

Il est partant difficile pour le SYVICOL d’avoir une vue d’ensemble de ce qui constitue le cœur du pacte climat 2.0, alors qu’un grand nombre de mesures sont difficiles

à appréhender. Cette remarque est encore plus vraie pour les communes, et faire des pronostics sur leur futur niveau de certification relève d’un exercice périlleux.

Le SYVICOL espère également que le pacte climat 2.0 restera flexible, dans la mesure où une commune pourra, comme par le passé, demander une réduction du nombre de points ou une dérogation par rapport à telle ou telle mesure précise qu’elle ne peut pas atteindre ou seulement pour partie, que ce soit du point de vue structurel ou quantitatif (par exemple, la mesure 4.2.1 ou 4.2.3). L’exposé des motifs abonde en ce sens en précisant que « *le programme élaboré par l’équipe climat reste flexible. En effet la commune ne prend pas d’engagement vis-à-vis de l’État sur la mise en œuvre d’une mesure individuelle de ce programme Une mesure qui s’avérerait difficile à mettre en œuvre pourra être remplacée par une autre mesure* ». Pour le SYVICOL, il est indispensable que cette approche individualisée soit conservée dans le pacte climat 2.0, et que la performance des communes soit évaluée de manière flexible.

Remarques concernant des mesures particulières :

Maßnahmen	Kommentar
<p>1.1 Konzepte, Strategie</p> <p>1.1.1 Politische Verankerung der Energie-, Klima- und Ressourcenziele</p> <p>Die Gemeinde verfügt über ein Leitbild mit qualifizierten und quantifizierten energiepolitischen Zielsetzungen, Aussagen zum Klimaschutz und dem Umgang mit Klimawandelfolgen sowie zur Mobilität, Circular Economy und Suffizienz als Basis für themengebundene Planungsinstrumente.</p> <p>Quantitative Absenkpfade zu relevanten Themen sind klar ausgewiesen. Sie werden periodisch unter Einbindung der Bevölkerung, lokaler Vereine und Betriebe überarbeitet.</p> <p>Unter Berücksichtigung der lokalen Charakteristiken der Gemeinde entsprechen die Zielsetzungen den nationalen Anforderungen und gehen darüber hinaus.</p>	<p>Qu’entend-on par „Einbindungen der Bevölkerung (...)“? Comment?</p>
<p>1.1.5 Nachhaltige Digitalisierung</p> <p>Die Gemeinde erstellt ein kommunales Digitalisierungskonzept, welches sowohl Chancen in den Bereichen neue Dienstleistungen, Monitoring von Umweltdaten, Vernetzung des Energiesektors und intelligente Quartiere, wie auch den damit einhergehenden Ressourcenverbrauch thematisiert und entsprechende Schwerpunkte und Maßnahmen beinhaltet. Die Gemeinde sucht dabei gezielt nach Synergieeffektiven mit lokalen sowie regionalen Akteuren.</p>	<p>Nouvelle mesure, comment sera t’elle mise en oeuvre et évaluée?</p>
<p>1.2 Kommunale Entwicklungsplanung</p> <p>1.2.1 Energieplanung</p> <p>Die Gemeinde verfügt über eine Energieplanung, welche die mittel- und langfristige Energieversorgung (Wärme, Kälte und lokale Stromproduktion) koordiniert. Diese ist auf die kommunale und regionale Raum- und Entwicklungsplanung (1.2.3) abgestimmt und unterstützt die Erreichung der Energie- und Klimaziele (1.1.1). Bei der Energieplanung werden das Klimateam sowie betroffene kommunale Einrichtungen und lokale Akteure konsultiert.</p> <p>Ausgewiesene Vorzugsgebiete zur Nutzung erneuerbarer Energieträger werden konsequent ausgenutzt.</p>	<p>L’équipe climat doit rester dans un rôle consultatif et non décisionnel.</p>

⁶ 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.

1.2.3 Klimaplanung

Auf Basis der mittel- bis langfristig ausgerichteten Strategie (1.1.4) entwickelt die Gemeinde einen konkreten Aktionsplan zur Reduzierung der Risiken für Mensch und Eigentum, sowie zur Stärkung der lokalen und regionalen Resilienz. Die Erstellung des Anpassungsplans folgt unter Einbezug der lokalen Akteure.

Der Fokus liegt bei der Abstimmung der Raum- und Entwicklungsplanung mit dem Aktionsplan bzw. der weitsichtigeren Klimaanpassungsstrategie. Die Kompatibilität wird bei Entwicklung/Überarbeitungen der Instrumente konsequent überprüft.

Im Falle einer Extremsituation (Hitzewelle, Überflutung, etc.) besteht neben dem Aktionsplan ein Notfallkommunikationsplan zur Benachrichtigung, Aufklärung und Sensibilisierung der Bürger.

Es erfolgt eine enge regionale Zusammenarbeit.

A ce niveau, une collaboration avec le CGDIS serait souhaitable. En effet, ce dernier dispose d'une Direction de la stratégie opérationnelle, dont les missions incluent :

« être à disposition des administrations communales et leur fournir pour l'accomplissement de leurs missions des textes sous forme d'avis, de prescriptions ou d'instructions techniques », « organiser, en collaboration avec la Direction de la coordination opérationnelle, les dispositifs prévisionnels pour les événements majeurs planifiables » et « contribuer avec les autres acteurs concernés en ce qui concerne les risques extraordinaires, naturels et technologiques, à l'analyse des risques et à l'établissement des plans d'intervention d'urgence y relatifs ».

1.2.4 Masterplan Privathäuser

Die Gemeinde besitzt einen Masterplan zur Förderung des Baus bzw. Renovierung energieeffizienter und nachhaltiger Privathäuser. Der lokale Kontext wird bei der Umsetzung der nationalen Gesetzgebung einbezogen.

Der Masterplan fügt sich als Bindeglied nahtlos in thematisch anders ausgerichtete Planungsinstrumente ein.

Une telle mesure semble difficile à mettre en oeuvre. Ne faudrait-il pas mieux sensibiliser et informer les propriétaires et futurs propriétaires par rapport aux mesures existantes?

1.3 Verpflichtung von Grundstückseigentümern

1.3.1 Städtebaurechtliche Instrumente

Die Bauvorschriften (PAG, PAP und Bautenreglement) für Grundstückseigentümer basieren auf der Energie- und Klimastrategie der Gemeinde sowie den kommunalen/regionalen Planungsinstrumenten (Raum- und Entwicklungsplanung, Energieplanung, Mobilitätsplanung, etc.).

Sie beinhalten Anforderungen an die Nutzung von erneuerbaren Energien, Energieeffizienz, Luftreinhaltung, Klimaschutz sowie den Umgang mit dem Klimawandel, Circular Economy und nachhaltige Mobilität.

Der soziale Wohnungsbau wird als Schwerpunkt bei Planungsinstrumenten thematisiert.

Quel est le lien général avec la protection du climat, la qualité de l'air?

1.4 Baugenehmigung, -kontrolle

1.4.1 Prüfung Baugenehmigung und Baukontrolle

Die Gemeinde kontrolliert und dokumentiert während des Genehmigungsverfahrens sowie der Umsetzung des Bauvorhabens vor Ort die Einhaltung der eingereichten Genehmigungsdokumente.

Verstöße werden sanktioniert.

Le SYVICOL renvoie à sa prise de position dans le cadre du plan national intégré en matière d'énergie et de climat. (<https://www.syvicol.lu/download/2761/prise-de-position-plan-national-integre-en-matiere-d-energie-et-de-climat-pnec-.pdf>) et à la circulaire n°2375 du Ministère de l'Intérieur.

La commune n'a pas les compétences et les ressources nécessaires pour effectuer ces contrôles, En cas d'infraction, la commune n'a pas d'autre choix que de porter plainte.

Kommunale Gebäude, Anlagen

Maßnahmen

Kommentar

2.2 Zielwerte für Energie, Effizienz und Klimawirkung

2.2.1 Erneuerbare Energie Wärme

Die Gemeinde erhöht die Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Kühlung der kommunal verwalteten Gebäude und Anlagen (einschließlich Langzeitvermietungen und Sozialwohnungen) aus erneuerbaren Energiequellen.

Est-ce que les communes n'appliquent pas déjà ces principes?

<p>2.2.2 Erneuerbare Energie Elektrizität</p> <p>Die Gemeinde erhöht den Anteil des Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energien der kommunal verwalteten (einschließlich Langzeitvermietungen und Sozialwohnungen) Gebäude und Anlagen.</p> <p>Die Produktion von erneuerbaren Energieträgern bei Gemeindegebäuden wird systematisch in Betracht gezogen und umgesetzt.</p>	<p>Est-ce que les communes n'appliquent pas déjà ces principes?</p>
<p>2.2.3 Energieeffizienz Wärme</p> <p>Die Gemeinde erhöht die Energieeffizienz für das Heizen und Kühlen der kommunal verwalteten Gebäude und Anlagen (einschließlich Langzeitvermietungen und Sozialwohnungen).</p>	
<p>2.2.4 Energieeffizienz Elektrizität</p> <p>Die Gemeinde erhöht die Energieeffizienz bezüglich Stromverbrauchs der kommunal verwalteten Gebäude und Anlagen (einschließlich Langzeitvermietungen und Sozialwohnungen).</p>	
<p>2.2.5 CO2- und Treibhausgasemissionen</p> <p>Die CO2- und Treibhausgasemissionen von kommunal verwalteten Gebäuden entsprechen mindestens des im Leitbild festgelegten Absenkpfad.</p>	

Versorgung, Entsorgung

Maßnahmen	Kommentar
<p>3.2 Ressourcenschonende Wasserversorgung</p> <p>3.2.1 Wasserversorgung</p> <p>Die Gemeinde gewährleistet, plant und koordiniert die Wassernutzung zur Sicherstellung der Wasserversorgung, sowohl quantitativ wie auch qualitativ. In der Planung berücksichtigt sie mögliche (regionale) Einflüsse des Klimawandels und Naturgefahren wie auch die Konflikte bei der Wassernutzung.</p> <p>Es besteht eine hohe Energieeffizienz der Wasserversorgungsanlagen. Sammlung, Aufbereitung und Verteilung sind ressourcenschonend und nachhaltig.</p>	<p>La plupart des communes sont membres d'un syndicat qui gère l'approvisionnement en eau. Comment se fera l'attribution des points aux communes?</p>

Mobilität

Maßnahmen	Kommentar
<p>4.3 Nicht motorisierte Mobilität</p> <p>4.3.1 Fußwegnetz</p> <p>Die Gemeinde richtet ein attraktives, lückenloses Fußwegnetz im gesamten Gemeindegebiet ein.</p>	<p>„lückenlos“ sur l'ensemble du territoire communal semble difficile à atteindre (trottoirs)</p>
<p>4.3.2 Radwegnetz</p> <p>Die Gemeinde schafft, unter Mitwirkung lokaler und regionaler Akteure, ein attraktives Radverkehrsnetz auf ihrem gesamten Gebiet. Um eine regionale Harmonisierung zu gewährleisten, arbeitet sie eng mit Nachbargemeinden zusammen.</p>	<p>Cette mesure ne dépend pas seulement des communes, mais aussi de certaines administrations étatiques (P&C, etc.)</p>

Interne Organisation

Maßnahmen	Kommentar
5.1 Interne Strukturen	
5.1.2 Klimateam <p>Das Klimateam zur ressortübergreifenden Berücksichtigung von Energie-, Klima- und Umweltfragen besteht aus Vertretern von Politik, Gemeindeverwaltung, Bevölkerung und lokalen Wirtschaftsvertretern. Bei der Besetzung des Klimateams wird auf Ausgewogenheit in Bezug auf Gender und Alter geachtet.</p> <p>Wichtige Infrastrukturprojekte, werden vom Klimateam auf Kompatibilität mit den im Leitbild gesteckten Zielen überprüft.</p> <p>Der Klimaschöffe trägt die Einschätzung im Gemeinderat vor.</p> <p>Das Energie- und Klimakonzept sowie der fortlaufende Klimapakt- Prozess werden vom Klimateam regelmäßig in Abstimmung mit anderen Gremien der Gemeinde begleitet.</p> <p>Eine systematische Einbindung der Jugend soll gewährleistet sein.</p>	<p>Quelles sont les „wichtige finanzielle Entscheidungen“ visées?</p> <p>RAPPEL : cette mesure donne trop de pouvoir à l'équipe climat qui doit rester dans un rôle consultatif et non décisionnel.</p> <p>Elle peut faire des recommandations, mais en aucun cas donner un avis dans le cadre d'une procédure formelle.</p> <p>En ce qui concerne la composition de l'équipe climat, le SYVICOL est d'avis que ce sont les compétences qui comptent davantage.</p>
5.2 Interne Prozesse	
5.2.2 Erfolgskontrolle und jährliche Planung <p>Jährlich wird ein Aktionsplan zur Planung der Umsetzung konkreter Maßnahmen im Rahmen einer öffentlichen Sitzung des Gemeinderates und der betroffenen Kommissionen durch der Klimaschöffe vorgestellt und diskutiert.</p> <p>Ziel des Programmes ist es, durch konkrete Maßnahmen die kommunalen Klimapaktziele zu erreichen.</p> <p>Der Aktionsplan bildet die Basis für den Austausch in den Klimateamsitzungen und wird mit entsprechenden Indikatoren verfolgt.</p>	<p>Quel plan d'action? N'y a t'il pas double emploi avec le programme de travail?</p> <p>Ce document doit être interne et non contraignant.</p>
5.2.5 Klimapaktcheck <p>Wichtige Infrastrukturprojekte, werden vom Klimateam auf Kompatibilität mit den im Leitbild gesteckten Zielen überprüft.</p> <p>Der Klimaschöffe trägt die Einschätzung im Gemeinderat vor.</p>	<p>Pas de pouvoir de contrôle à l'équipe climat.</p> <p>Il y a un risque de retarder des chantiers, il faudrait davantage sensibiliser les services techniques et les bureaux d'étude.</p>
5.3 Finanzen	
5.3.1 Budget für energiepolitische Gemeindearbeit <p>Die Gemeinde stellt jährlich ein Budget für energie-, klima- und umweltrelevante Aktivitäten vor und eröffnet die Möglichkeit einer partizipativen Budgetplanung betreffend diese Bereiche.</p> <p>Die Gemeinde belegt im Rahmen des Jahresberichts entsprechende Ausgaben und passt die Budgetierung an den Aktionsplan an.</p>	<p>La mise en place d'un budget participatif doit se limiter aux activités identifiées, dans la mesure où l'élaboration du budget annuel est déjà un processus particulièrement lourd.</p>

Kommunikation, Kooperation

Maßnahmen	Kommentar
6.2 Kooperation und Kommunikation mit Behörden	
6.2.1 Regionale Zusammenarbeit <p>Die Gemeinde prüft systematisch die Möglichkeiten der regionalen Zusammenarbeit, tauscht Erfahrungen aus und stimmt sich mit Nachbargemeinden ab.</p> <p>Die Gemeinde prüft systematisch bei energie- und klimapolitischen Fragen die Zusammenarbeit mit Instanzen auf regionaler oder internationaler Ebene.</p>	<p>Und nationale Ebene?</p>

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

09 novembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises tient à préciser que le présent avis est le fruit d'une auto-saisine, bien que le projet de loi sous examen concerne directement les communes, comme son titre l'indique. Le SYVICOL en a pris connaissance par le biais du communiqué de presse résumant les travaux du Conseil de Gouvernement du 15 juillet 2020, séance lors de laquelle ledit projet de loi a été approuvé.

Madame la Ministre de l'Environnement a invité le Bureau du SYVICOL à une réunion qui a eu lieu en date du 28 août 2020, après le dépôt du projet de loi, au cours de laquelle ont été présentées le pacte nature ainsi que les nouvelles mesures du pacte climat 2.0.

A l'instar du pacte climat et du pacte logement, le pacte nature a comme objectif d'instaurer un partenariat entre l'Etat et les communes pour promouvoir leur engagement, ici dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles. Cependant, contrairement aux deux autres pactes, on se trouve dans le cadre d'une mission obligatoire des communes, qui leur a été octroyée par l'article 69¹ de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et dans une moindre mesure par l'article 37 de cette loi.

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, auquel il est renvoyé pour le surplus, le SYVICOL avait soutenu l'ancrage de cette mission du secteur communal dans la loi, étant d'avis que l'article 69 « traduit de manière proportionnée la volonté de fa-

voriser une participation active des communes en matière de protection de la nature, tout en reflétant le principe que le rôle des communes est complémentaire à celui de l'Etat. »

Le SYVICOL considère que l'on se situe donc clairement dans le cadre de l'exécution d'une mission partagée par l'Etat et les communes, et ce constat appelle plusieurs remarques.

Premièrement et selon le principe de connexité, chaque nouvelle mission attribuée aux communes devrait être accompagnée d'un transfert de moyens financiers nécessaires à son exécution ou de la création de la possibilité de générer de nouveaux revenus. En attendant l'inscription de ce principe dans la Constitution², le SYVICOL avait demandé que les communes se voient allouer les moyens financiers leur permettant de remplir cette nouvelle mission, alors qu'elles doivent pouvoir compter sur des ressources financières stables et prévisibles sur le long terme.

Or, loin de vouloir s'opposer à une participation financière de l'Etat dans le cadre pacte nature, 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 à cet objectif de stabilité et de prévisibilité des ressources. En l'occurrence, l'aide financière accordée constitue davantage un pécule gagné par les communes plutôt qu'un réel financement.

Deuxièmement, l'exercice d'une mission partagée implique des règles de codécision transparentes, qui reflètent le rôle confié aux communes et qui leur laissent une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision. Dans son avis précité, le SYVICOL avait déjà fait part de sa préoccupation que l'article 69 ne serve d'alibi pour faire accepter de nouvelles obligations aux communes, sans refléter le souci réel de les impliquer dans la planification de la politique environnementale au niveau national.

Malheureusement, la pratique semble lui avoir donné raison puisque ni le plan national concernant la protection de la nature³ (PNPN) pour la période 2017 – 2021,

1 Art. 69. Les communes ont pour mission de promouvoir sur le plan local la protection de la diversité biologique, la conservation et la restauration des paysages naturels et la cohérence écologique. Elles contribuent à la sensibilisation du public en faveur de la protection de la nature. Les communes peuvent conférer cette mission à un syndicat de communes.

2 Selon le procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2019 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, la modification de l'article 121, paragraphe 3, figure parmi la trentaine d'articles faisant l'objet d'un consensus en vue d'une révision de la Constitution. Cet article prévoit que « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ».

3 Article 47 de la loi du 18 juillet 2018 concernant l'élaboration du plan national concernant la protection de la nature : « (1) Le ministre établit, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats des communes et les milieux concernés un plan national concernant la protection de la nature. »



© SYVICOL / Christelle Bissener

ni le présent projet de loi, n'ont été élaborés en collaboration avec les communes. Ceci contraste avec l'affirmation des auteurs du projet de loi que « *les communes sont des partenaires essentiels de l'Etat dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles* ». Dont acte. Le SYVICOL espère que cet oubli sera réparé dans le cadre de la révision du plan national concernant la protection de la nature, surtout dans la mesure où les communes, en souscrivant au pacte nature, contribuent sur leur territoire à la mise en œuvre de ses objectifs.

Ceci nous amène à notre troisième remarque : si les communes participent à la réalisation du plan national concernant la protection de la nature, il revient à l'Etat d'assumer la responsabilité de ce plan « national » et des autres plans qu'il adopte, de même que le respect des obligations communautaires issues des directives „Habitats“ et „Oiseaux“, et il ne saurait se décharger de cette mission sur les communes ou les syndicats de communes. En effet, le SYVICOL a récemment noté une certaine tendance consistant à faire cavalier seul puis à demander l'aide de ses partenaires pour lui prêter main forte.

Ces remarques préliminaires étant faites, le nouveau pacte nature doit constituer un cadre de référence législatif, financier, technique et consultatif pour encourager les communes à agir en faveur de la protection de la nature et contre la perte de la biodiversité.

Le pacte nature est très largement inspiré du pacte climat dont il épouse la structure et la philosophie. Il s'ap-

puie sur un conseiller pacte nature, une équipe pacte nature, et un délégué « My Nature ». Dans ce domaine néanmoins, il y a déjà des structures actives existantes : 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 succès du pacte nature dépendra en partie de l'interaction entre les différents acteurs sur le terrain.

Le pacte nature propose soixante-dix mesures 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.

Si certains domaines d'action du pacte nature et du pacte climat sont similaires, la différence se fait au niveau des mesures à mettre en œuvre : tandis que le pacte climat agit sur le volet technique de telle ou telle mesure, le pacte nature se concentre sur tout ce qui est du ressort « protection de la nature ».

Les mesures du catalogue valent entre 1 et 5 points : 1 point nécessite une décision du conseil communal, 3 points une décision suivie de sa mise en œuvre, et le maximum de 5 points est atteint lorsque la mise en œuvre correspond à un objectif du PNPN, le nombre total de points pouvant être atteint étant de 220. Le niveau de certification de la commune dépendra de son score dans la mise en œuvre des mesures du catalogue.

Du point de vue financier, le mode de calcul de la subvention de certification favorise davantage les grandes communes, sans égard à la densité de leur population. Or, ce sont souvent les communes ayant le plus de surface hors zones d'habitation qui assument une fonction récréative au profit des autres communes plus grandes et plus densément peuplées. Cette fonction n'est pas valorisée dans le cadre du Fonds de dotation globale des communes, et le SYVICOL aurait salué une récompense financière pour les communes qui jouent ce rôle.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui des membres de la commission technique du SYVICOL et d'experts que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

II. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

- 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 euros 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 euros 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, pour quoi 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.

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

Cet article crée le pacte nature et décrit les objectifs qu'il poursuit, c'est-à-dire promouvoir l'engagement des communes pour :

- la protection de la nature et des ressources naturelles
- la lutte contre le déclin de la biodiversité
- la restauration des biotopes et habitats
- le rétablissement de la connectivité écologique
- la résilience des écosystèmes
- le rétablissement des services écosystémiques

Le pacte climat s'étend du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030.

Les mesures reprises dans le catalogue visent à la mise en œuvre du PNPN, du plan de gestion des districts hydrographiques et de la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique. Il faut remarquer que ces instruments doivent être actualisés ou révisés à des échéances précises, qui ne coïncident pas forcément : selon quelles échéances le catalogue de mesures sera-t-il adapté ?

Le SYVICOL rappelle sa demande d'une véritable collaboration avec le niveau local en ce qui concerne l'élaboration et/ou la révision de ces instruments.

Article 2

L'article 2 prévoit les modalités relatives à l'évaluation du niveau de performance de la commune par un auditeur.

Ainsi, le pacte nature prévoit qu'un audit doit avoir lieu au cours de la première année qui suit la signature du pacte nature, puis obligatoirement tous les trois ans à partir de l'octroi de la certification, ou à tout moment à la demande de la commune ou sur initiative du ministre ou de son délégué.

Si la périodicité des audits après la première certification est la même que pour le pacte climat, il est surprenant que le projet de loi impose un premier audit au cours de la première année après la signature du contrat. En effet, la logique du pacte nature veut qu'une commune, après s'être engagée par sa signature, exécute certaines obligations qualifiées d'essentielles, notamment procéder à un état des lieux initial, élaborer et mettre en œuvre un programme de travail, etc. Ce n'est donc qu'après une certaine période, que l'on pourra véritablement évaluer les effets de ces actions sur la politique générale de la commune.

Ici, cette logique est inversée : en procédant au cours de la première année à un audit, le risque est plus élevé qu'une commune n'atteigne pas le niveau de certification de base, ou qu'elle atteigne un niveau qui ne reflète pas ses engagements pris à court ou moyen terme, car elle n'aura pas eu le temps nécessaire pour les mettre en œuvre, respectivement pour que l'on puisse mesurer leurs effets. Le commentaire des articles n'apporte pas d'ailleurs aucune explication quant à ce choix des auteurs.

Cette remarque est d'autant plus vraie que sur les dix communes ayant participé à une phase pilote, quatre

communes n'ont pas atteint le niveau de certification de base. De même, d'après la fiche financière, seule la moitié des communes participant au pacte nature (5 sur 10 pour l'année 2021) feront l'objet d'une certification, selon les projections du ministère.

Le SYVICOL est dès lors d'avis que l'opportunité de la première demande d'audit doit être laissée à l'appréciation des autorités communales : soit la commune estime qu'elle est prête et elle décide de faire sa demande consécutivement à l'état des lieux initial et à l'adoption du programme de travail, soit elle décide de retarder ce premier audit afin de pouvoir mettre en œuvre un ensemble de mesures et viser une catégorie de certification plus élevée.

L'article 2 doit donc être modifié en ce sens que le texte se limite à prévoir un premier audit obligatoire au cours des trois premières années suivant la signature du pacte, puis les audits subséquents au moins tous les trois ans à partir de l'octroi de la première certification, sachant qu'un audit peut avoir lieu à tout moment sur demande de la commune ou sur initiative du ministre ou de son délégué. De cette manière, si la commune ne fait pas les diligences nécessaires au cours des trois premières années, le délégué pourra toujours agir à sa place. D'ailleurs, ce risque est d'autant plus limité que les incitations financières encouragent les communes à se faire certifier le plus rapidement possible.

Article 3

L'article 3 fixe les niveaux de certification et détermine le seuil minimal respectif à atteindre dans chaque catégorie :

- la certification de base correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 40% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures
- la certification de catégorie 1 correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 50% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures
- la certification de catégorie 2 correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 60% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures
- la certification de catégorie 3 correspond à la mise en œuvre et la réalisation d'au moins 70% du score maximal réalisable sur base du catalogue de mesures

Le SYVICOL salue la création de quatre catégories de certification, chaque pallier correspondant à une augmentation de 10%. Cette augmentation progressive devrait faciliter et favoriser les progrès des communes vers un niveau supérieur.

Article 4

L'article 4, paragraphe 1^{er}, est relatif aux subventions et frais alloués dans le cadre du pacte nature, qui se composent de trois éléments :

Tout d'abord, le projet de loi prévoit le paiement d'une subvention annuelle de participation de 10.000 euros pour frais de fonctionnement, alors que cette même subvention a été supprimée dans le cadre du pacte climat. Le SYVICOL s'en félicite car les communes investissent leurs propres ressources dans l'exécution du pacte.

Ensuite, l'Etat prendra en charge les coûts liés à la mise à disposition des conseillers pacte nature internes ou externes. Le projet de loi prévoit une prise en charge annuelle pendant la durée de validité du pacte, mais sans en préciser les modalités.

Ainsi, en ce qui concerne le nombre d'heures prestées prises en charge par l'Etat, plusieurs informations contradictoires figurent dans le texte. L'article 6 du contrat-type pacte nature prévoit que « l'Etat s'engage de prendre en charge les coûts liés à la mise à disposition des Conseillers Pacte Nature, indépendamment de leur statut interne ou externe dans les limites définies au niveau de l'Annexe III. Dans le cas du Conseiller externe, les modalités de paiement sont fixées dans le contrat entre ce dernier et le Délégué. Dans le cas d'un conseiller interne, l'Etat s'engage à payer une somme forfaitaire correspondant à 250 heures par an. »

Ladite annexe III, qui concerne les conseillers pacte nature, dispose sous le point b). Envergure des tâches incombant aux Conseillers Pacte Nature - sans distinction quant au fait qu'ils soient internes ou externes - que « le temps accordé pour les prestations du Conseiller Pacte Nature est fixé à 250 heures par an. Dans le cas d'une coopération intercommunale, le temps accordé est la somme des temps accordés à chaque commune individuellement. »

Finalement, la fiche financière indique, dans le cadre du soutien financier assuré par l'Etat, que celui-ci prend en charge les « frais liés aux conseillers pacte nature externes mis à disposition des communes. Le nombre d'heures prestées par le conseiller nature prises en charge par l'Etat varie en fonction de la taille de la commune. »

Le SYVICOL demande à ce que le nombre d'heures prestées effectivement pris en charge par l'Etat 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.

Pour ce qui est des compétences du conseiller pacte nature, il faut également se référer à l'annexe III. Selon ce document, le conseiller pacte nature doit disposer d'une formation universitaire de niveau Bachelor en sciences de l'environnement naturel ou domaine apparenté, ainsi que d'une expérience professionnelle d'au moins deux années dans au moins un des domaines centraux du pacte nature. Le SYVICOL est d'avis qu'une expérience professionnelle plus longue (3 ou 5 ans, par exemple) pourrait utilement remplacer une formation universitaire, les « domaines apparentés » n'étant par ailleurs pas précisés.

Le texte exige encore que le conseiller pacte nature dispose de connaissances fondamentales des politiques mises en œuvre par le pacte nature, ainsi que de compétences dans la gestion de projets et dans l'animation de processus. Il va de soi que ces connaissances et ces compétences devront être développées dans le cadre de la formation initiale à laquelle devront participer les conseillers pacte nature, ainsi que lors des formations continues. Le SYVICOL se demande si les deux jours

de formation initiale seront suffisants pour couvrir l'ensemble de ces thématiques.

Enfin, le projet de loi prévoit le paiement d'une subvention de certification annuelle, qui se subdivise elle-même en une part forfaitaire et une part variable. La part forfaitaire dépend de la catégorie de certification et varie entre 25.000 et 70.000 euros 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.

L'ensemble de ces subventions sont plafonnées à un maximum de 10.000 ha. Ce seuil concerne actuellement une seule commune, à savoir la commune de Wincrange (11.340 ha). Il risque néanmoins à l'avenir de pénaliser d'autres communes issues d'une fusion, ce qui est contraire à la politique gouvernementale visant par ailleurs à encourager les fusions volontaires de communes⁴. Le SYVICOL demande partant la suppression de ce plafond.

La subvention de certification se présente comme suit :

	Part forfaitaire	Part variable
Certification de base (40% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 10.000 euros frais de fonctionnement (pm) 25.000 euros 	<ul style="list-style-type: none"> 10 €/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 100.000 euros 7,5 €/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 75.000 euros 5 €/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 50.000 euros
Certification de catégorie 1 (50% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 10.000. euros frais de fonctionnement (pm) 35.000 euros 	<ul style="list-style-type: none"> 20 €/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 200.000 euros 15 €/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 150.000 euros 10 €/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 100.000 euros
Certification de catégorie 2 (60% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 10.000 euros frais de fonctionnement (pm) 50.000 euros 	<ul style="list-style-type: none"> 30 €/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 300.000 euros 25 €/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 250.000 euros 20 €/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 200.000 euros
Certification de catégorie 3 (70% du score maximal)	<ul style="list-style-type: none"> 10.000 euros frais de fonctionnement (pm) 70.000 euros 	<ul style="list-style-type: none"> 40 €/ha (1.1.2021 - 31.12.2024), plafond 400.000 35 €/ha (1.1.2025 - 31.12.2027), plafond 350.000 euros 30 €/ha (1.1.2028 - 31.12.2030), plafond 300.000 euros

4 Accord de coalition 2018-2023, « Communes », page 37



Afin de rendre ces formules un peu plus concrètes, nous les avons appliquées à quatre exemples fictifs, ce qui donne les résultats suivants :

- Commune du Lac de la Haute-Sûre, d'une superficie de 48,5 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de base le 1^{er} janvier 2023, sa subvention de certification s'élèvera à $25.000 + 10 \times 4.850 = 73.500$ euros
- Commune de Beckerich, d'une superficie de 28,4 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de catégorie 1 le 1^{er} janvier 2025, sa subvention de certification s'élèvera à $35.000 + 20 \times 2.840 = 91.800$ euros
- Commune de Bourscheid, d'une superficie de 36,9 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de catégorie 2 le 1^{er} janvier 2024, sa subvention de certification s'élèvera à $50.000 + 30 \times 3.690 = 160.700$ euros
- Commune de Beaufort, d'une superficie de 13,7 km². A supposer que cette commune atteigne le niveau de certification de catégorie 3 le 1^{er} janvier 2025, sa subvention de certification s'élèvera à $70.000 + 35 \times 1.370 = 117.950$ euros

Cette simulation montre que la taille de la commune est le facteur prépondérant, davantage que le niveau de certification atteint par cette dernière. Cette approche peut se justifier puisque la mise en œuvre des mesures pré-

vues au catalogue sera plus difficile et coûteuse pour une commune ayant un plus grand territoire que pour les petites communes – ce qui est notamment le cas pour toutes les mesures où le nombre de points est calculé en fonction du pourcentage de mise en œuvre de la mesure sur l'ensemble du territoire de la commune (à titre d'exemple, les points 1.3.3 ; 3.6 ; 4.6 ; etc.). Le SYVICOL est néanmoins d'avis qu'il serait intéressant de voir où les communes se situent après une période de trois ou quatre années pour ajuster le cas échéant le montant de la subvention de certification, notamment la part forfaitaire, afin de réduire l'écart constaté entre la taille de la commune par rapport à la catégorie de certification.

L'article 4, paragraphe 2, impose à toute commune certifiée une progression annuelle minimale de son niveau de performance, qui conditionne l'allocation de la subvention de certification visée ci-dessus. La progression minimale annuelle à atteindre varie selon la catégorie de certification : 2% pour la catégorie de base, 1% pour la catégorie 1, et 0,5% pour la catégorie 2. Pour la catégorie 3, aucune progression n'est exigée.

Le SYVICOL émet plusieurs objections par rapport à cette disposition à laquelle il doit fermement s'opposer.

En premier lieu, il donne à considérer que le pacte nature, à l'instar du pacte climat, n'est pas un instrument statique. Son catalogue de mesures sera adapté en cours d'exécution du contrat⁵, rendant cette progression encore plus difficile à atteindre – surtout pour les deux

5 Les auteurs prévoient une révision du catalogue tous les trois ans.

premières catégories. Ainsi, au cours de l'exécution du pacte climat, les communes ont perdu en général entre 3 et 4% lors de chaque adaptation du catalogue. Par extrapolation, la progression minimale annuelle exigée par le projet de loi n'est pas adaptée, alors que même si les communes progressent dans la mise en œuvre du pacte nature, elles vont de fait reculer ou tout au mieux faire du surplace.

Pour ce qui est de la catégorie de base (40%), une progression annuelle de 2% signifie qu'au plus tard 6 ans après la première certification, la commune devrait avoir atteint le taux de la catégorie 1, c'est-à-dire 50%. Une telle progression exponentielle n'est pas réaliste au regard des considérations qui précèdent, que ce soit pour la catégorie de base ou encore pour les deux autres catégories concernées.

Ensuite, se pose la question du contrôle de cette progression annuelle minimale et de sa sanction. De quelle manière peut-on vérifier une progression annuelle minimale alors que l'audit a lieu tous les 3 ans ? Dans ce cas, il faudrait auditer toutes les communes participant au pacte nature tous les ans, et non pas tous les 3 ans, ce qui n'est pas réaliste. Le cas échéant, la progression minimale devrait prendre en compte un intervalle plus long, correspondant par exemple à une période d'audit.

En ce qui concerne la sanction, le texte prévoit la perte de la subvention annuelle de certification, alors même que la commune a atteint les objectifs fixés par le pacte nature et relève de la catégorie dans laquelle elle est certifiée. Imaginons une commune certifiée dans la catégorie 2 au 30 juin 2023. Un audit réalisé le 15 janvier 2026 constate que la commune a atteint 51,7% du score maximal du catalogue de mesures. Bien que la commune ait fait les efforts nécessaires et qu'elle relève de la catégorie de certification 2, elle se verrait privée de l'intégralité de sa subvention de certification faute d'avoir atteint le score de 52% - reste encore à savoir à partir de quelle date ?

Un tel système serait particulièrement injuste si ce n'est contraire à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 3, dans la mesure où, de l'avis du SYVICOL, seule la part variable de la subvention de certification pourrait le cas échéant être concernée.

De manière générale, le SYVICOL est cependant d'avis que le pacte nature est suffisamment incitatif pour pousser les communes à faire des efforts en vue d'atteindre une catégorie supérieure, ce qu'a d'ailleurs démontré le dispositif du pacte climat qui a fait ses preuves. Si le but de cette disposition est d'encourager les communes à progresser dans la mise en œuvre du pacte, pourquoi donc les pénaliser ?

Au contraire, le SYVICOL préconise d'adopter 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. Ces communes seraient ainsi récompensées par l'attribution d'un bonus supplémentaire.

Articles 5, 6, et 7

Sans commentaire

Article 8

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi a été fixée au 1^{er} janvier 2021.

III. REMARQUES CONCERNANT LE PROJET DE CONTRAT PACTE NATURE ET SES ANNEXES

Contrat-type « pacte nature »

L'article 3 relatif aux obligations de la commune appelle plusieurs observations.

En ce qui concerne la composition de l'équipe pacte nature, le SYVICOL salue la présence d'au moins un membre du conseil communal, tout en rappelant et soulignant que cette personne, quand bien même il s'agirait d'un membre du collège des bourgmestre et échevins, ne peut pas prendre seul de décision engageant la commune.

Pour ce qui est des articles 3.1 (respect de la progression annuelle minimale) et 3.3 (audit au cours de la première année), il est renvoyé aux développements ci-dessus.

Annexe III – Conseillers pacte nature

Au point B. Envergure des tâches incombant aux conseillers pacte nature, il est précisé que « *la commune doit s'assurer et garantir que le Conseiller Pacte Nature exécute les tâches telles que définies sub. A de la présente Annexe III et maintient strictement confidentiels les documents, savoir-faire, instruments obtenus dans le cadre de l'exécution de ses tâches* ».

Le SYVICOL tient à faire remarquer que la commune ne peut pas se porter garante de l'exécution de la mission et des tâches du conseiller pacte nature, tout au moins dans le cas d'un conseiller externe. Ce dernier doit, conformément au contrat signé entre celui-ci et le délégué, exécuter les tâches décrites et assumer la responsabilité afférente, et la commune ne saurait être comptable des actes d'un tiers mis à disposition. Si garant il doit y avoir, alors ce doit être le délégué My Nature. La même observation vaut pour la confidentialité, dans la mesure où le conseiller pacte nature est tenu au secret professionnel.

Le SYVICOL recommande de supprimer ce point.

IV. REMARQUES CONCERNANT L'ANNEXE IV - CATALOGUE DE MESURES

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 (par exemple, une commune qui n'a pas une zone classée Natura 2000 sur son territoire 1.3.1/1.3.2 – dans la mesure où cela ne dépend pas

d'elle, ou bien une commune qui n'a pas de cantine 6.3) ou seulement partiellement, puisse demander une réduction du nombre de points ou une dérogation par rapport à cette mesure précise. Il estime indispensable d'adopter une approche flexible et individualisée selon les communes.

D'autre part, le SYVICOL est d'avis que la quantification de certaines mesures manque parfois de réalisme.

Remarques concernant des mesures particulières :

	Maßnahme	Punkteverteilung	Kommentar
1.3.	Schutzgebiete		
1.3.3.	Flächenanteil der ausgewiesenen Naturschutzgebiete auf Gemeindegebiet (in %)	>0%: 1 Punkt; 1-2%: 2 Punkte; 2-3%: 3 Punkte; etc.	Etc.? le maximum pour cette mesure est de 3 points
2.	Siedlungsraum		
2.1.	Gestaltung und Bewirtschaftung der öffentlichen naturnahen Grünflächen im Interesse der Biodiversität		
2.1.3.	Biotopflächen des Siedlungsbereiches stehen digital im Geoportal zur Verfügung (ja/nein)	Ja: 1 Punkt	Qui introduit les données sur le Géoportail?
2.1.7.	Die Gemeinde unterstützt „urban gardening“- und „urban farming“-Projekte ohne Einsatz von Pestiziden oder synthetischem Dünger, sowie ohne Torf (ja/nein)	Ja: 1 Punkt	Und Gemeinschaftsgärten?
3.	Offenland (zone agricole, horticole und viticole)		
3.4.	Maßnahmen für Amphibien: Dichte von naturnahen Stillgewässern (BTK; > 25 m ²) auf Gemeindegebiet, bzw. die über Pachtvertrag gesichert wurden (Anzahl/km ² Offenland)	1/km ² : 1 Punkt, 2/km ² : 2 Punkte, 3/km ² : 3 Punkte	Le système d'attribution des points est-il réaliste?
3.5.	Trockenmauern, Steinriegel und Steinhäufen auf Gemeindegebiet (in m ²)	>1.000 m ² : 1 Punkt, >2.000 m ² : 2 Punkte, >3.000 m ² : 3 Punkte	
3.6.	Anteil der Länge unbefestigter Feldwege an der gesamten Länge aller Feldwegen (in %)	>5%: 1 Punkt; >7,5%: 2 Punkte; >10%: 3 Punkte	Cf Klimapakt, 4.3.1
3.12.	Teilnahme von Landwirten und Privatpersonen am Biodiversitätsprogramm oder gleichwertigen Agrarumweltmaßnahmen auf privaten Flächen: Umsetzung wird von der Gemeinde finanziell unterstützt, sowie begleitende Studien (ja/nein)	Ja: 3 Punkte	Ces données seront-elles partagées avec les communes?
3.13.	Flächenanteil von Flächen unter Biodiversitätsvertrag an der Gesamtagrarfläche der Gemeinde (in %)	5 - 10%: 1 Punkt, 10 - 20%: 2 Punkte, >20%: 3 Punkte	

5. Wald			
5.3.	Kommunaler Wald zertifiziert (FSC und/oder PEFC)	PEFC: 1 Punkt, FSC: 2 Punkte, PEFC + FSC: 3 Punkte	Ces certifications sont équivalentes et doivent valoir le même nombre de points, 2
5.6.	Flächendeckend in allen Laubhochwäldern mind. 4 Biotopbäume/ha im Gemeindewald, digitalisiert und im Geoportail abrufbar (ja/nein)	≥4 Biotopbäume/ha: 2 Punkte, ≥6 Biotopbäume/ha: 3 Punkte, ≥8 Biotopbäume/ha: 4 Punkte, ≥10 Biotopbäume/ha: 5 Punkte	Géoportail : même remarque que sous 2.1.3 Plusieurs mesures en une seule, comment se fera l'évaluation?
5.7.	Flächendeckend in allen Laubhochwäldern; Belassen von Totholz (stehend oder liegend, mit BHD>40cm) mind. 4 Totholz-Bäume/ha im Gemeindewald, digitalisiert und im Geoportail abrufbar (ja/nein), davon mind. 2 stehende Totholz-Bäume/ha	Ja; Staffelung: ≥4 Totholzbäume/ha : 3 Punkte, bzw. davon ≥2 stehende Totholzbäume/ha: 5Punkte	
5.8.	Maßnahmen im Interesse eines optimal strukturierten Waldrandes des Gemeindewaldes	> 25%: 1 Punkt, > 50%: 3 Punkte, > 75%: 5 Punkte	Was für Maßnahmen? Bewäertung?
6. Kooperation & Kommunikation			
6.2.	Kauf von biologischen Produkten (regional & saisonal wo möglich) : Lastenheft existiert u.a. für die eigenen Veranstaltungen der Gemeinde und wurde vom Gemeinderat angenommen. (ja/nein)	Ja: 1 Punkt (Lastenheft existiert – mindestens 50% Bio)	La condition de 50% de produits bio figure au niveau de l'évaluation. Ne serait-il pas plus logique d'encourager l'achat de produits régionaux et de saison (économie circulaire), en récompensant davantage ceux issus de l'agriculture biologique?
6.3.	Biologische Produkte (Label-orientiert; regional & saisonal wo möglich), finden in Gemeindegaststätten (Schulen, Kindergärten, Maison Relais, Altenheime) Verwendung.	>25% 1 Punkt, > 37,5% 2 Punkte, > 50 % 3 Punkte	
6.4.	Biologische Produkte (Label-orientiert; regional & saisonal wo möglich), finden bei Gemeindeveranstaltungen Verwendung.	Ja: 1 Punkt	

PROJET DE LOI N° 7640 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI DU 17 AVRIL 2018 CONCERNANT L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ET MODIFIANT : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

09 novembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le ministre de l'Aménagement du territoire de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 27 juillet 2020, le projet de loi sous examen.

Celui-ci porte sur une modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire rendue nécessaire pour la mise en vigueur des projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les quatre plans directeurs sectoriels (ci-après PDS) «logement», «paysages», «transports» et «zones d'activités économiques».

Le SYVICOL a ainsi émis son avis relatif aux quatre avant-projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS précités en date du 16 juillet 2018. Le contenu des quatre PDS a ensuite été définitivement approuvé par une décision du Gouvernement en conseil du 5 juillet 2019. A la suite de cette décision, le SYVICOL a émis le 23 août 2019 un deuxième avis relatif aux quatre projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS, ainsi qu'un avis relatif aux quatre projets de règlements grand-ducaux concernant la composition et l'organisation des commissions de suivi des plans directeurs sectoriels.

Si l'objectif affiché par les auteurs du projet de loi est de procéder à une adaptation de la loi sur base des avis recueillis dans le cadre de la procédure réglementaire, dont l'avis du SYVICOL, il doit regretter encore une fois que ses avis n'aient eu qu'un très faible impact sur les projets de règlement grand-ducaux.

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

n'impose pas de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des plans d'occupation du sol et des plans d'aménagement général par rapport aux orientations du PDAT. Il se félicite de cette interprétation du texte faite par ses auteurs et il veillera à ce que, dans le cadre des travaux liés à la refonte du PDAT, cette interprétation prévale.

Le projet de loi concerne des modifications non substantielles de la loi du 17 avril 2018 précitée, qui seront analysées en détail dans les remarques article par article.

II. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

- 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 « paysage » 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 les PDS sera la bienvenue pour les communes.

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit une modification de l'article 1^{er}, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018 en réponse à une observation du Conseil d'Etat, afin de préciser, parmi les mesures pouvant être mises en œuvre par les instruments de la politique d'aménagement du territoire que sont les PDS et les plans d'occupation du sol (ci-après POS), qu'ils peuvent non seulement définir des terrains mais également maintenir le classement de terrains destinés à la création de logements.

Comme l'article 11, paragraphe 2, qui détermine le contenu d'un PDS, est le pendant « exécutif » des objectifs prévus à l'article 1^{er}, paragraphe 2, que le PDS est censé mettre en œuvre, le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas fallu également compléter cet article.

D'autre part, le SYVICOL réitère sa remarque formulée dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 sur le projet de loi n°7648 relative au pacte logement, où il avait soulevé le risque d'incohérence entre ledit projet de loi et celui sous examen, qui visent chacun une modification de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 15 et de l'article 11, paragraphe 2, point 9, mais selon des formulations différentes.

En ce qui concerne la modification du point 15 prévue à cet article, c'est selon toute logique la version du projet de loi n°7648 qui devrait s'imposer. Le SYVICOL préconise de modifier en conséquence cet article afin qu'il ne vise plus qu'une modification des points 10 et 14.

Article 2

L'article 2 ajoute une phrase à l'article 9, paragraphe 1^{er}, qui concerne la définition du PDS, en précisant que le PDS « *constitue un instrument d'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement* ».

Le SYVICOL est d'avis que cet article est redondant par rapport à l'article 2, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 2018 précité, qui dispose que les instruments mis en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont 1°



le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après le PDAT), 2° les plans directeurs sectoriels, 3° les plans d'occupation du sol, 4° les conventions de coopération territoriale Etat-communes, 5° les parcs naturels.

Dès lors, le texte actuel ne laisse aucun doute quant au fait qu'un PDS n'exécute pas le programme directeur d'aménagement du territoire, mais qu'il s'agit d'un instrument à part entière, ce que le nouvel article 2 ne fait en substance, que répéter.

C'est peut-être davantage l'article 8 de la loi du 17 avril 2018 qui aurait dû faire l'objet d'une modification, en ce qu'il dispose que « le programme directeur est rendu opérationnel, soit pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement, par les plans directeurs sectoriels ou par les plans d'occupation du sol ».

Le SYVICOL prend d'ailleurs bonne note de l'affirmation faite par les auteurs du projet de loi au commentaire de cet article, selon laquelle la loi du 17 avril 2018 « ne prévoit

plus de PDAT 'contraignant' » et « n'instaure plus de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des POS et des PAG par rapport aux orientations du PDAT ». Si le SYVICOL plaide depuis longtemps pour que le PDAT ne soit pas un instrument juridiquement contraignant¹ pour les communes, il renvoie cependant à l'article 5, paragraphe 1^{er}, et à l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée ainsi qu'à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement du territoire et du développement urbain.

Il rappelle que ces articles sont le fruit de multiples hésitations et revirements² quant à la nature normative du PDAT, dont le Conseil d'Etat s'était fait à plusieurs reprises l'écho. Ainsi, dans ses avis et notamment son deuxième avis complémentaire au sujet du projet de loi n°7065, le Conseil d'Etat avait souligné à maintes reprises le manque de clarté juridique lié à la nature du PDAT.

Finalement, la commission parlementaire³ avait retenu dans son rapport que « le PDAT constitue dès lors un instrument politique et stratégique qui oriente tant les

1 Voir l'avis du SYVICOL du 18 septembre 2017 au sujet du projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire

2 Au sujet de l'ancien article 10, paragraphe 2, du projet de loi n°7065, les auteurs écrivaient que « Les communes doivent ainsi déterminer un développement compatible avec les orientations et objectifs du programme directeur dans le cadre de l'étude préparatoire mentionnée à l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le programme directeur n'a de force contraignante („Behördenverbindlichkeit“) pour les autorités communales qu'en matière de PAG.

L'autorité de tutelle pourra ensuite valablement se référer au programme directeur pour justifier une décision d'approbation ou de refus d'approbation d'un PAG sur base de considérations tirées dudit programme directeur. »

3 Voir documents parlementaires 7065/04 et 7065/09

démarches et les décisions du Gouvernement que celles des communes. Sans avoir une valeur juridique contraignante, il n'en demeure pas moins un catalogue de directives édictées dans un but d'intérêt général définissant une stratégie intégrée des programmations sectorielles tout en désignant les centres de développement et d'attraction supérieurs, moyens et régionaux. »

Le SYVICOL se réjouit dès lors de constater qu'il y a un alignement entre le texte et l'interprétation qui en est faite par ses auteurs, et il se montrera vigilant dans le cadre des travaux liés à la refonte du PDAT, à ce que ce soit cette interprétation qui prévale.

Article 3

L'article 3, points 1^o, 2^o et 3^o entend créer une base légale pour la mise en œuvre des articles 6 et 9 du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » (ci-après PSP).

Le nouveau point 6 bis de l'article 11, paragraphe 2, prévoit ainsi qu'un PDS peut « soumettre, au niveau d'une partie déterminée du territoire national, la construction de certaines installations linéaires à des conditions, voire en interdire la construction ».

Le SYVICOL tient à faire remarquer ici que, conformément à la définition des installations linéaires dans le PSP, celles concernées ici sont les installations de transport et les conduites d'énergie non souterraines, pour autant qu'elles soient situées à l'intérieur de la zone verte à laquelle se superpose une zone de préservation des grands ensembles paysagers ou une zone verte interurbaine. Ces installations restent néanmoins, de fait, soumises aux dispositions de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui les soumet à une autorisation du ministre.

Les articles 6 et 9 du PSP posent le principe de l'interdiction de toute fragmentation nouvelle par les installations linéaires mentionnées ci-dessus, à l'intérieur de la zone verte se situant dans une zone de préservation des grands ensembles paysagers et dans une zone verte interurbaine, de sorte qu'il est plus restrictif que la loi. Ces mêmes articles prévoient cependant plusieurs dérogations à ce principe pour certaines installations, celles-ci restant soumises à une autorisation – le cas échéant, assortie de conditions – du ministre sur base de la loi du 18 juillet 2018.

Comme la construction de certaines installations linéaires soumises à une autorisation est déjà couverte par la loi précitée, il aurait sans doute été plus simple de prévoir au nouveau point 6 bis la seule hypothèse d'une interdiction de la construction des installations linéaires concernées par le PSP, pour éviter toute insécurité juridique.

Le même problème se pose au sujet du nouveau point 6 ter, selon lequel un PDS peut « *définir, au niveau d'une partie déterminée du territoire national, les constructions autorisées, définir leur dimension, définir les possibilités d'agrandissement autorisées, définir l'importance des possibilités d'agrandissement, définir les conditions d'érection de certaines constructions et définir les conditions d'agrandissement de certaines décharges* ».

Cet ajout doit permettre la mise en œuvre de l'article 13 du PSP, qui pose le principe selon lequel toute nouvelle construction est interdite dans les coupures vertes, tout en y prévoyant un certain nombre de dérogations. Or, l'introduction d'une base légale spécifique dans la loi modifiée du 17 avril 2018 ne résout pas le conflit entre le PSP et la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, notamment son article 6.

Le SYVICOL renvoie à ses observations émises dans le cadre de son avis sur les avant-projets de règlements grand-ducaux rendant obligatoires les PDS du 18 juillet 2018. Dans la mesure où l'article 12 du PSP soumet la coupure verte au statut de la zone verte, les prescriptions de la loi du 18 juillet 2018 précitée, qui régit toutes les constructions et installations en zone verte, s'appliquent. Or, l'article 13 prévoit une série de dérogations au principe de l'interdiction de toute nouvelle construction qui vont au-delà de ce que prévoit la loi. Le SYVICOL est d'avis que cela est contraire au principe de la hiérarchie des normes, dans la mesure où un règlement grand-ducal ne peut pas prévoir un régime dérogatoire plus libéral que la loi qu'il met en œuvre.

Enfin, la modification projetée par l'article 3, points 4^o et 5^o, concerne l'article 11, paragraphe 2, point 9^o, qui fait également l'objet de l'article 12, point 2^o, du projet de loi n^o7648 relative au pacte logement. Le SYVICOL renvoie à sa remarque faite à l'endroit de l'article 1^{er} du présent projet de loi, et préconise de renoncer à ces modifications et de les intégrer à celles prévues par le projet de loi n^o7648 via un amendement. En effet, l'erreur matérielle concernant le renvoi aux points 20^o et 21^o n'a pas été corrigée dans ledit projet de loi.

Article 4

Il s'agit d'une modification de l'article 20, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3 concernant les effets du PDS. Cette modification doit répondre à la remarque du Conseil d'Etat selon laquelle « l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 2018 ne vise que les 'autorisations de bâtir' accordées avant l'entrée en vigueur du plan sectoriel et non pas des autorisations octroyées en vertu d'autres législations. »

Or, la modification ne fait que partiellement droit à cette remarque, dans la mesure où elle ne concerne

que les autorisations délivrées (ou à délivrer ?) sur base des articles 6, 7, 8, 10 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui seraient contraires au plan directeur sectoriel, plus précisément au PSP.

Le SYVICOL est cependant d'avis que la remarque du Conseil d'Etat quant à cette problématique se voulait plus générale, et visait toutes les autorisations généralement quelconques délivrées par une autorité ministérielle ou communale. D'ailleurs, le SYVICOL se demande ce qu'il adviendra des demandes d'autorisation pour lesquelles une double approbation ministérielle est nécessaire, respectivement de celles qui nécessitent pour leur exécution une autorisation de la part des autorités communales, dans le cas où l'une a déjà été accordée.

Le SYVICOL attire l'attention des auteurs sur le fait que le mot « délivrée » figure deux fois dans le texte du nouvel alinéa 3, ce qui rend cette disposition ambiguë. Il propose de reformuler cette disposition comme suit : « Dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel, aucune autorisation contraire aux prescriptions prévues par le plan directeur sectoriel ne peut être délivrée sur base des articles 6, 7, 8, 10 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

De plus, le nouvel alinéa 4 de l'article 20, paragraphe 1^{er}, énonce une vérité de droit puisqu'il va de soi que les autorisations délivrées – donc les demandes approuvées - avant l'entrée en vigueur du plan sectoriel

resteront valables. Par contre, le SYVICOL propose que les autorisations dont la demande a été introduite avant cette entrée en vigueur soient exemptés de l'interdiction, par analogie avec l'alinéa 2 de cet article.


Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs n'ont pas plutôt introduit dans le PSP une disposition similaire pour les installations linéaires à celle de l'article 14 du PSP⁴, respectivement élargi le champ d'application de l'article 14 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 du PSP, dans un souci d'égalité de traitement de ces demandes.

Article 5

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 de permettre une participation financière de l'Etat dans le cadre d'une telle convention, créant ainsi la base légale nécessaire à la mise en œuvre de l'article 6 du plan sectoriel « logement » (ci-après PSL). En effet, le PSL prévoit que de telles conventions pourront être conclues en vue d'un cofinancement pour la mise en œuvre de projets destinés à titre principal aux habitations.

Le SYVICOL interprète la disposition précitée en ce sens que la participation de l'Etat se traduira par une aide matérielle et financière au développement d'une zone prioritaire d'habitation imposée par le PSL. Bien entendu, ces conventions pourront aussi être conclues en vue de la mise en œuvre d'autres plans sectoriels.

4 « les autorisations ayant été délivrées sur base des articles 6, 7, 8 et 12 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles avant l'entrée en vigueur du présent règlement et visant les constructions, agrandissements et remplacements susceptibles de tomber dans le champ d'application de l'article 13, paragraphes 3 à 5, à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement, restent valables et peuvent faire l'objet de deux prolongations dans les forme et condition prévues à l'article 60, paragraphe 5, de la loi précitée du 18 juillet 2018. »



PROJET DE LOI N°7666 CONCERNANT LE BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2021 / PROJET DE LOI N°7667 RELATIVE À LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE POUR LA PÉRIODE 2020-2024

09 novembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis sur les 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 par courrier du 14 octobre 2020. Il se félicite particulièrement de cette saisine – c'est d'ailleurs pour la première fois depuis sa création que l'organe représentant les communes est formellement consulté sur le projet de budget de l'Etat – car elle lui donne l'occasion de mettre en évidence les effets de la pandémie de Covid-19 sur les finances communales.

Des remerciements sont adressés également à Monsieur le Député François Benoy, rapporteur des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 9 novembre 2020.

1. Le rôle des communes dans la gestion de la crise sanitaire

La gestion de la crise sanitaire des derniers mois a demandé de grands efforts non seulement des instances étatiques, mais aussi des autorités communales. En ne mettant aucunement en question les aides étatiques versées au secteur privé pour surmonter la crise, il faut constater que les communes n'ont pas été soutenues dans la même mesure.

D'abord, par exemple, de nombreux agents communaux ont dû être dispensés de leur travail pendant le confinement (équipes techniques, personnel d'encadrement des structures d'accueil, par exemple), sans que les communes ne puissent profiter du dispositif du congé partiel ou d'un mécanisme similaire. La sécurisation des lieux de travail du personnel, des guichets et autres locaux accessibles au public, ainsi que des

constructions scolaires, a également causé des coûts à ne pas sous-estimer.

Ensuite, la reprise de l'enseignement en alternance à partir du 25 mai a constitué un vrai défi, au niveau logistique surtout, mais également sur le plan financier. En effet, à partir de cette date, et jusqu'au 15 juillet 2020, l'application du système du Chèque service accueil a été suspendue par décision du ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, c'est-à-dire que l'encadrement était gratuit pour les parents. Étant donné que cette décision s'imposait aux communes, le SYVICOL est intervenu auprès du ministère¹ pour obtenir une compensation de la perte de recettes ainsi causée. Il profite de l'occasion pour réitérer cette demande formellement.

Citons comme 3^e exemple les maintes mesures prises par les communes pour soutenir les entreprises et les ménages. Dès le début du confinement, de nombreuses communes ont mis en place un service de livraison à domicile de biens de première nécessité pour les personnes vulnérables. Dans l'intérêt des commerces locaux, beaucoup de communes ont renoncé à une partie du loyer qui leur aurait été dû en temps normal, à certaines taxes, comme celle sur l'installation de terrasses, etc. Plus tard, certaines communes ont soutenu les entreprises implantées sur leur territoire par l'achat de bons qu'elles ont distribué aux ménages, voire par l'attribution d'aides directes.

Notons entre parenthèses que d'autres pays n'ont pas hésité à annoncer des mesures de soutien de leurs collectivités territoriales. Début juin déjà, par exemple, le gouvernement fédéral allemand a annoncé un « Rettungsschirm » contenant une panoplie de mesures de relance économique, y compris quelques-unes en faveur des communes, dont notamment la compensation de la perte de recettes en impôt commercial à hauteur de 11,8 milliards.

2. Les impacts à court terme de la crise sur les finances des communes

Du point de vue étatique également, le projet de budget sous revue est celui d'une période difficile, marquée par les effets néfastes de la pandémie de Covid19 sur l'économie, qui a plongé le Grand-Duché en situation de récession avec une chute du PIB de 7,2% au second trimestre 2020.

C'est aussi le budget d'une période incertaine. Sur base d'hypothèses arrêtées au 31 août 2020, le STATEC pré-

1 Dans le cadre de la réunion de la Commission gestion et finances du 9 septembre 2020

II. ACTIVITÉS NATIONALES

voit une évolution du PIB luxembourgeois en volume de -6% pour 2020 et +7% pour 2021. Il s'attend, après l'affaiblissement causé par la pandémie, à une relance très forte et rapide dès le 3^e trimestre 2020. Ces projections s'entendent sous condition d'absence d'une « nouvelle vague significative de contaminations »².

Face à la flambée des nouvelles infections depuis le début du mois d'octobre, elles semblent malheureusement fort optimistes et on doit se demander si la réalité ne se rapprochera pas plus du scénario défavorable proposé par le STATEC. Celui-ci prévoit pour 2021, au lieu d'une hausse du PIB de 7% par rapport à 2020, une légère baisse supplémentaire de -0,4%.

Les premières prévisions des effets de la crise sur les finances communales ont été communiquées aux communes par circulaire n°3834 du 8 mai 2020 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur. Par rapport au budget initial 2020, la réduction des principales recettes des

communes, à savoir celle provenant du Fonds de dotation globale des communes et la participation directe au produit de l'ICC, tenant compte de la dotation au Fonds de l'emploi, s'élevait à 417.252.000 €, ce qui représente une baisse de 17,9%.

Par sa circulaire n°3909 du 15 octobre 2020, Madame la Ministre a fourni des prévisions actualisées, qui se recourent avec celles qui constituent la base du projet de budget de l'Etat. Selon elles, la baisse cumulée des deux recettes susmentionnées, toujours en tenant compte de la dotation au Fonds de l'emploi, s'élèverait à 341.283.000 €. Si la situation s'est donc légèrement améliorée (75.969.000 €), elle reste problématique.

Le tableau ci-dessous, en milliers d'euros, indique les prévisions initiales communiquées par le ministère de l'Intérieur, ainsi que celles ajustées selon les circulaires du 8 mai et du 15 octobre 2020.

	Circulaire 3834 du 8.05.2020			Circulaire 3909 du 15.10.2020	
	Budget initial 2020	Prévision ajustée 2020	Variation	Budget rectifié 2020	Variation
Participation directe au produit en ICC	165 000	124 000	-41 000	135 000	-30 000
Fonds de dotation globale des communes (FDGC)	2 187 286	1 805 734	-381 552	1 872 103	-315 183
Fonds de l'emploi	-21 100	-15 800	5 300	-17 200	3 900
Totaux	2 331 186	1 913 934	-417 252	1 989 903	-341 283

3. Les mesures proposées jusqu'ici aux communes

Pour répondre aux problèmes financiers résultant de la baisse des recettes, Madame la Ministre a proposé, dans sa circulaire n°3834, les possibilités suivantes :

- Recours au fonds de réserve budgétaire
- Recours à une ligne de trésorerie
- Recours à un emprunt
- Recours au Fonds communal de péréquation conjoncturale (FCPC)

Il faut savoir que les réserves des communes et leurs avoirs dans le FCPC sont très hétérogènes. Par ailleurs, le montant global de ce dernier³ est tel que, même si toutes les communes y avaient recours, il ne permettrait de compenser qu'une fraction du manque de recettes.

Ces moyens sont donc loin de permettre à toutes les communes de surmonter la crise, ceci d'autant plus que, comme nous allons le voir, ses effets se prolongeront dans le temps. En ce qui concerne le FCPC, il est par ailleurs renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 37 du projet de loi budgétaire.

Pour les communes dont la situation financière est difficile, le conseil de recourir à une ligne de trésorerie ou à un emprunt n'est guère plus utile. En effet, le recours à du capital étranger, s'il peut aider dans l'immédiat, entraîne toujours une obligation de remboursement en capital et en intérêts qui affecte la capacité d'autofinancement de la commune à long terme. En plus, la capacité d'endettement des communes est limitée par le ministère de l'Intérieur.

2 PL7666, p. 13

3 Selon la circulaire n°3834, le montant total du FCPC est de 52.191.668,82 €

Le SYVICOL note en passant que, dans sa circulaire n°3909 du 15 octobre 2020 déjà mentionnée, Madame la Ministre de l'Intérieur invite les communes à attendre le mois de mai 2021 avant de décider de recourir à un nouvel emprunt. S'il est sans doute utile d'attendre la clôture de l'exercice 2020, il se peut que, dans certaines communes, le besoin de capital étranger se présente plus tôt. Le SYVICOL compte dans ce cas sur une application souple de la règle en question.

Madame la Ministre a encore proposé aux communes de profiter d'un service de conseil dispensé par la Di-

rection des finances communales, une offre qui est saluée expressément.

4. La prévision pluriannuelle

Ce qui est encore plus préoccupant que les prévisions budgétaires pour 2021, c'est la vue pluriannuelle. En effet, si on met en relation les prévisions de recettes communiquées par la circulaire n°3909 et celles communiquées par la circulaire n°3753 du 11 décembre 2019, sur base desquelles les communes ont établi leurs plans pluriannuels de financement actuels, la perspective s'assombrit fortement :

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

	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

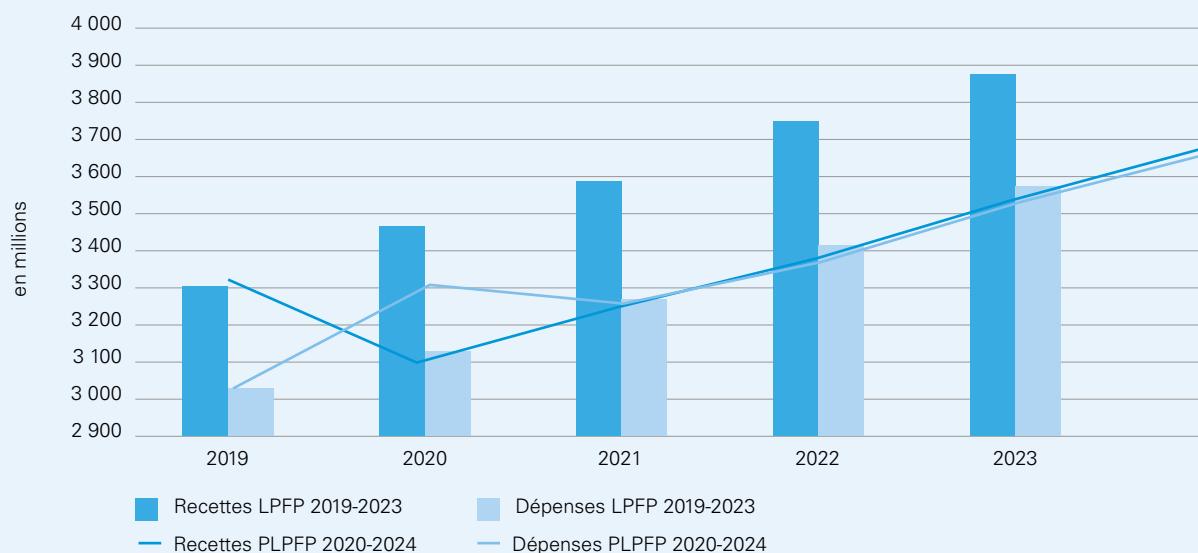
En effet, toujours par rapport aux prévisions initiales, la perte de recettes cumulée des exercices 2020 et 2021 s'élève déjà à presque 660 millions d'euros, pour atteindre 1.387 millions sur la période allant jusqu'en 2023.

L'exposé des motifs du projet de loi n°7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 consacre son chapitre 5.4 à l'évolution des recettes et des dépenses des administrations locales. Après un solde positif de 286 millions en 2019, il prévoit une chute à -213 millions pour 2020, suivi d'un résultat

légèrement supérieur à 0 pour les exercices suivants. Cette évolution est représentée sous forme de courbes sur le graphique ci-dessous. Les barres en arrière-plan indiquent les prévisions de recettes et de dépenses prévues par la LPFP 2019-2023.

On constate à première vue que, pour chaque exercice, l'expectative d'un excédent considérable a été remplacée par un résultat neutre, voire même, pour 2020, par un déficit sérieux.

Soldes annuels du secteur communal selon la LPFP 2019-2023 et le PLPFP 2020-2024



II. ACTIVITÉS NATIONALES

En chiffres, les écarts entre les soldes du secteur communal prévus par la LPFP 2019-2023 et ceux indiqués dans le PLPFP 2020-2024 sont les suivants (en millions d'euros) :

	2020	2021	2022	2023
LPFP 2019-2023	341	318	330	305
PLPFP 2020-2024	-213	2	8	9
Ecarts annuels	-554	-316	-322	-296
Ecarts cumulés	-870	-1 192	-1 488	

Ces projections confirment donc la tendance constatée plus haut sur base des seules recettes ICC et FDGC, même si, comme le soulignent d'ailleurs les auteurs du projet de loi, elles comprennent une part d'insécurité qui augmente d'un exercice à l'autre.

Ainsi, on constate notamment des divergences importantes – que le SYVICOL ne peut pas s'expliquer, faute de données détaillées – entre l'évolution des recettes principales des communes leur communiquée par la circulaire ministérielle n°3909 et celle des recettes globales des administrations locales indiquée dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle.

Que l'on se base cependant sur l'une source de données ou sur l'autre, on constate que l'évolution des recettes de l'Etat central est plus favorable que celle des communes :

	2020	2021	2022	2023
Evolution des recettes des administrations locales selon PLPFP	-6,6%	5,2%	3,6%	5,0%
Evolution des recettes ICC & FCDF selon circulaire n°3909	-12,5%	6,7%	5,0%	6,2%
Evolution des recettes de l'Etat central selon PLPFP	-7,9%	8,0%	6,2%	6,0%

Ceci s'explique probablement par le fait que le financement des communes repose sur quelques sources fiscales particulièrement sensibles aux effets de la crise (principalement l'impôt commercial, l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée), tandis que l'Etat dispose de sources plus variées, dont certaines ne sont que peu, voire pas du tout affectées.

Dans sa circulaire n°3909, Madame la Ministre compare les prévisions de recettes des communes au compte 2019, ce qui mène à la conclusion que ce ne sera qu'en 2023 que les recettes atteindront de nouveau – ou dépasseront légèrement – leur niveau de 2019.

Pour le SYVICOL, il est plus intéressant de comparer les prévisions budgétaires de recettes, car c'est sur leur base que les communes ont établi leurs programmes pluriannuels d'investissement. Afin de maintenir leurs budgets en équilibre, et à moins de pouvoir neutraliser les pertes de recettes par le recours à des réserves ou à l'emprunt, les autorités communales devront les compenser par une révision vers le bas de leurs prévisions pluriannuelles de dépenses.

Sachant que les dépenses ordinaires ne sont que faiblement compressibles, c'est surtout au niveau des dépenses extraordinaires que les communes seront

obligées de faire des économies, notamment en échelonnant la réalisation des projets d'investissement. De plus, les communes risquent de devoir se concentrer sur les investissements s'inscrivant dans le cadre de leurs missions obligatoires et de reporter des projets dans d'autres domaines tout aussi importants, tels que la construction de logements. Les effets seraient dès lors contraires à la politique anticyclique préconisée par le Gouvernement et recommandée par le Conseil de l'Union européenne.

Or, il ne fait aucun doute que les communes ont un rôle important à jouer, dans le cadre de la politique anticyclique préconisée par le Gouvernement, pour favoriser la relance économique en général et pour soutenir les petites et moyennes entreprises en particulier. Pour l'assumer au maximum, elles ont besoin d'un soutien étatique. A défaut, la réduction des recettes du secteur communal entraînera mécaniquement une baisse de ses investissements.

5. Propositions de mesures pour maintenir la capacité d'investissement des communes

C'est dans ce but que le SYVICOL émet les recommandations suivantes :

a) Revoir les taux de subvention et mettre fin à leur modulation en fonction de la situation financière de la commune bénéficiaire

Les subventions allouées aux communes par l'Etat sont un levier important pour encourager l'investissement au niveau communal. La seule mesure en ce sens annoncée jusqu'ici par le Gouvernement est une hausse du taux de subside versé par le ministère de l'Intérieur pour certains projets d'investissement. En ce qui concerne notamment les infrastructures scolaires, le taux de base a été augmenté de 35% à 40%, à majorer ou non en fonction de la situation financière de la commune jusqu'à un maximum de 85% pourcent. Si cette augmentation de 5% est certes à saluer, son impact financier reste limité.

En ce qui concerne les autres subventions accordées par le ministère de l'Intérieur (mairies, infrastructures du service technique, places publiques, cimetières et infrastructures relatives à la distribution d'eau potable), le taux maximal a été augmenté de 40% à 45%. Le taux individuel de chaque commune est déterminé en fonction de sa situation financière entre 0% (taux applicable à 20% des communes selon les informations du SYVICOL) et 45%.

Lors d'une récente réunion avec Madame la Ministre de l'Intérieur, il a été expliqué au SYVICOL que la situation financière des communes est évaluée sur base d'un seul critère, à savoir le montant de la participation directe au produit en ICC. Ce mode de calcul a l'avantage de ne pas pénaliser les communes qui ont accumulé des réserves ou gardé un taux d'endettement peu élevé grâce à une gestion prudente de leurs ressources.

Le SYVICOL est néanmoins d'avis – et il l'a souligné notamment dans sa prise de position du 12 novembre 2018 à l'intention des partis qui étaient à ce moment en négociations de l'accord de coalition actuel – que la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes devrait être abandonnée.

En effet, il est un fait que, suite à la réforme des finances communales⁴, la fourchette dans laquelle se situent les recettes non affectées des communes par tête d'habitant a été sensiblement rétrécie.

En plus, la relation entre la participation directe au produit de l'ICC et les recettes provenant du FDGC n'est pas du tout la même que celle qui existait avant la réforme entre les recettes provenant de l'ICC et celles du Fonds communal de dotation financière (FCDF). A titre d'illustration, mettons en relation les chiffres de 2016, dernier exercice précédant l'entrée en vigueur de la réforme, avec ceux de 2020 (en milliers d'euros) :

Budget rectifié 2016 ⁵			Budget rectifié 2020		
ICC	605 000	36%	Part propre ICC	135 000	7%
FCDF	1 062 303	64%	FDGC	1 872 103	93%
Total	1 667 303		Total	2 007 103	

Vu la faible proportion qu'occupe la participation directe au produit en ICC dans les principales recettes des communes, le SYVICOL est d'avis qu'elle n'impacte pas suffisamment la situation financière d'une commune pour servir d'indicateur de cette dernière. Il se demande même si le système actuel, dont le but est une répartition plus équitable des subventions, ne peut pas avoir un effet contraire. Celui-ci se produirait dans l'hypothèse où une faible différence au niveau de la part propre ICC entre deux communes entraînerait un écart plus important des subventions versées pour un même projet.

A côté du ministère de l'Intérieur, d'autres ministères devraient se poser la question de savoir si leurs taux de subside sont encore adaptés et les revoir éventuellement à la hausse, ne fût-ce que temporairement, afin d'inciter les communes à maintenir leurs projets d'in-

vestissement. Ceci vaut surtout pour les ressorts qui correspondent à des missions facultatives des communes tels que, par exemple, la culture.

b) Adapter les plafonnements des subsides

De nombreux subsides étatiques ne sont pas seulement déterminés sur base d'un taux (fixe ou variable), mais aussi en appliquant des plafonds.

En ce qui concerne les subsides pour les constructions scolaires accordés par le ministère de l'Intérieur mentionnés ci-dessus, leur plafonnement a également été adapté. Désormais, il n'est plus exprimé par salle de classe, mais par mètre carré des salles de classe⁶. Les résultats sont indiqués par cycle scolaire dans le tableau ci-dessous, le calcul du nouveau plafond étant basé sur l'hypothèse d'une salle des dimensions minimales.

4 Loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

5 Circulaire ministérielle n°3420 du 24 octobre 2016

6 Par mètre carré, le nouveau plafond est de 5.500.- euros.

	Surface minimale en m ²	Ancien plafond par salle	Nouveau plafond par salle
Cycle 1 précoce	105	470 000 €	577 500 €
Cycle 1	72	385 000 €	396 000 €
Cycles 2-4	63	325 000 €	346 500 €

Ici encore, l'adaptation du plafonnement est à saluer, notamment parce que la construction de salles dépassant les dimensions minimales n'est plus pénalisée. Cependant, le SYVICOL regrette qu'il ne soit toujours tenu compte que des salles de classe proprement dites, sans considérer les maints autres locaux dont une école moderne doit disposer, telles que des salles pour activités accessoires, salles de réunion, bibliothèque, foyer, etc.).

Par ailleurs, il n'existe à sa connaissance pas de règles transparentes relatives au cofinancement des structures regroupant l'enseignement fondamental et les services d'éducation et d'accueil (« Bildungshaus ») préconisées actuellement par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Si le Gouvernement entend inciter les communes à investir dans ce genre d'établissements, il devrait proposer un cadre financier clair et attractif.

Dans le domaine des Services d'éducation et d'accueil, la problématique du plafonnement est encore plus flagrante. En effet, si l'Etat soutient en principe les projets de construction de crèches et de maisons relais à hauteur de 50%, cette aide est limitée à 10.000 euros par chaise. A la connaissance du SYVICOL, ce plafond n'a pas été adapté depuis au moins 15 ans, en dépit d'une hausse constante des frais de construction et de l'édiction de nouvelles normes et de prescriptions de sécurité qui, elles aussi, n'ont pas été sans impact sur les coûts. Les conséquences pour les communes en sont dramatiques : dans la pratique, en dépit d'un taux officiel de 50%, le montant réellement versé est autour, voire en-dessous, de 20% ! Ces chiffres sont basés sur un exemple concret rapporté au SYVICOL, la tendance générale ayant été confirmée par d'autres communes.

Il est donc urgent de procéder à une réévaluation et à une augmentation des plafonds souvent surannés des subventions étatiques. Au lieu de la fixation arbitraire de ces chiffres, le SYVICOL demande au Gouvernement de se baser sur les coûts réels en établissant des « Benchmark » pour les différents types de construction.

c) Combattre la surchauffe du marché de construction d'infrastructures d'assainissement des eaux usées

Si on constate en général une forte demande sur le marché de la construction, ce phénomène est particulièrement prononcé dans le secteur des infrastructures de traitement des eaux usées. En effet, les délais serrés endéans lesquels les communes et les syndicats de communes doivent mettre en place ces ouvrages ont entraîné un marché en forte surchauffe. Le résultat en est une explosion des prix, surtout en ce qui concerne les équipements électromécaniques, qui est en défaveur des communes, mais aussi de l'Etat. Il va sans dire que la pandémie n'a fait qu'aggraver cette situation.

Afin que le marché puisse se normaliser, le SYVICOL appelle le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour 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.

d) Suspendre et réformer le système d'amortissement des infrastructures en matière de gestion de l'eau des syndicats de communes

Certains syndicats de communes sont obligés, en application de l'article 172 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, à tenir leur comptabilité selon les règles de la comptabilité générale. Il s'agit notamment de ceux assurant la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées, qui construisent et gèrent, pour le compte de leurs communes membres, des infrastructures d'une valeur impressionnante.

De cette obligation découle celle d'amortir les ouvrages. Selon les articles 13 et 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, les redevances communales sur, respectivement, l'eau destinée à la consommation humaine et l'assainissement des eaux usées, doivent couvrir l'amortissement des infrastructures.

Dans la pratique, dès qu'un ouvrage est achevé, les communes membres sont obligées de créditer annuellement le syndicat des montants nécessaires pour créer une réserve permettant le remplacement de l'ouvrage lorsqu'il arrive à la fin de sa période d'exploitation. Plus le syndicat gère d'ouvrages pour une commune, plus celle-ci est donc obligée à lui verser des montants au titre de réserves et de bloquer ainsi du capital qui, surtout en période de crise, pourrait utilement servir à d'autres investissements.

Ajoutons que, par l'effet de l'inflation et l'application d'un taux d'intérêt négatif sur les dépôts d'une certaine envergure, le maintien de telles réserves sur de longues périodes est fort contestable du point de vue économique.

La question est légitime de savoir pourquoi les communes sont tenues à la constitution de réserves pour les infrastructures gérées par des syndicats si une telle obligation n'existe pas pour leurs propres ouvrages. Pourquoi les projets réalisés par des syndicats ne sont-ils pas financés comme les autres projets communaux, c'est-à-dire par l'excédent budgétaire ou, au besoin, par un recours à l'emprunt ?

Le SYVICOL est d'avis que le système décrit devrait être aboli ou, au moins, réformé de façon à réduire le blocage de capital et les coûts qui en résultent. Il serait heureux d'en discuter avec le Gouvernement.

A court terme, il demande de suspendre l'obligation d'amortissement jusqu'à ce que les recettes des communes se soient normalisées.

e) Mettre l'équipement informatique des écoles fondamentales à charge de l'Etat

Les budgets communaux sont de plus en plus grevés de dépenses en faveur de l'équipement informatique de l'enseignement fondamental. La mise à disposition des infrastructures et équipements nécessaires pour assurer l'enseignement fondamental est depuis toujours une mission des communes. Elle figure d'ailleurs expressément à l'article 35 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui dispose même que « chaque école est dotée d'une bibliothèque scolaire et assure l'accès des élèves aux technologies de l'information et de la communication ».

La politique de l'éducation nationale actuelle encourage le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement fondamental et crée ainsi une demande croissante pour le matériel nécessaire de la part du corps enseignant.

Il va sans dire que les coûts de ces équipements constituent un multiple de ceux du matériel traditionnel. Il suffit de comparer le prix d'un tableau noir classique à celui d'un tableau interactif moderne, sans parler du nombre croissant d'ordinateurs et de tablettes que l'enseignement revendique. Certaines communes ont plus de moyens que d'autres pour faire droit aux demandes en ce sens, ce qui a engendré de fortes disparités entre les degrés d'informatisation d'une école à l'autre. Le fait que les élèves habitant la commune A ont plus d'accès aux TIC que ceux de la commune B n'est pas tolérable à long terme.

C'est donc aussi dans un souci d'égalité des élèves que le SYVICOL demande depuis un certain temps que l'Etat s'occupe de la mise à disposition et de l'entretien

du matériel informatique des écoles de l'enseignement fondamental⁷.

f) Simplifier et accélérer les procédures d'autorisation

Les mesures proposées ci-dessus ont pour objet d'assurer aux communes des moyens financiers leur permettant de maintenir leurs investissements à un niveau élevé. Néanmoins, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces investissements, on constate souvent dans la pratique que la réalisation des projets communaux est davantage freinée par des contraintes procédurales que par la mise à disposition des moyens financiers nécessaires.

Le SYVICOL réitère donc son appel, lancé à plusieurs reprises déjà, de revoir toutes les procédures d'approbation applicables aux projets communaux pour les simplifier et les accélérer autant que possible. Si cette revendication est justifiée en temps normal, elle l'est d'autant plus en période de crise économique.

A court terme, sachant qu'une révision des procédures légales ne se fera pas du jour au lendemain, il appelle les administrations concernées à contribuer à la mise en œuvre rapide des projets en limitant la durée d'instruction des dossiers et les délais de réponse dans la mesure du possible.

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

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'Etat 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

⁷ Voir à ce sujet la prise de position du SYVICOL du 10 février 2020 sur la répartition des responsabilités entre l'Etat et les communes en matière d'enseignement (<https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque?media=379>)

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
 - Suspendre 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.

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 5. Introduction d'un abattement pour réductions de loyer accordées

Le SYVICOL ne s'oppose nullement à l'introduction d'un abattement au profit des contribuables ayant renoncé au cours de l'année 2020 à l'intégralité ou à une partie des loyers dus en vertu d'un contrat de bail commercial en raison des effets économiques de la crise de Covid-19. Il donne simplement à considérer que beaucoup de communes en ont fait de même, sans pouvoir profiter d'une aide étatique.

Art. 37. Fonds communal de péréquation conjoncturale

Selon l'article 37, le recours par les communes au Fonds communal de péréquation conjoncturale est limité, pour l'exercice 2021, au montant du déficit du service ordinaire du budget à la clôture de l'exercice 2019. Une disposition similaire, adaptée uniquement en ce qui concerne les exercices, figure au budget 2020.

Le SYVICOL s'étonne de cette disposition dans la situation de crise actuelle. En effet, comme les recettes communales au cours de l'exercice 2019 étaient exceptionnellement élevées, il est probable qu'aucune commune n'ait enregistré un déficit du service ordinaire de son budget lui donnant le droit de profiter du fonds.

Considérant que, dans sa circulaire n°3834 du 8 mai 2020, Madame la Ministre de l'Intérieur recommande expressément le recours au FCPC, on aurait pu s'attendre à un allègement des conditions sous lesquelles ce recours est possible.



PROJET DE LOI N°7682 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI MODIFIÉE DU 29 AOÛT 2008 SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET L'IMMIGRATION

09 novembre 2020

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été sollicité en son avis au sujet du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration par courrier du 2 octobre 2020 de la part de Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes.


L'objectif de ce projet de loi consiste à 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 SYVICOL salue qu'il soit proposé de supprimer l'exigence de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille du ressortissant de pays tiers qui demande le regroupement familial et de ne demander dorénavant que des copies intégrales. Ceci entraînera un allègement de la charge administrative pour les communes.

Pour les citoyens de l'Union, le format des documents de séjour ne changera pas, mais une adaptation des données inscrites sur les documents sera nécessaire. Une partie de ces documents est actuellement délivrée par les administrations communales. L'adaptation nécessite donc une modification au niveau des systèmes informatiques utilisés par ces dernières.

Dès lors, il est important que les communes et le Syndicat de gestion informatique (SIGI) soient informés le plus tôt possible des changements nécessaires au niveau du système informatique, afin qu'ils puissent être mis en œuvre en temps utile.



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

09 novembre 2020

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 7 juillet 2020. 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 commission centrale, et il souhaite profiter de l'occasion pour remercier Madame la Ministre de cette démarche.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue vise à transposer 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.

Le règlement 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. Les heures de formation pour les employés communaux s'élèveront dorénavant à 90, englobant la formation générale et la formation au choix.

Le nouveau contingent d'heures de formation constitue donc une réduction considérable d'heures pour toutes les carrières, et pour les fonctionnaires dans la carrière de rédacteur (B1) il s'agira même d'une réduction de plus de la moitié des heures actuelles, de 366 à 150.

Bien que le SYVICOL soutienne une formation solide et adéquate pour le personnel communal, il ne peut que saluer cette réduction des heures de formation. Les dispenses de service accordées aux fonctionnaires pour suivre la formation au service provisoire avaient en prin-

cipe pour conséquence que le personnel nouvellement engagé par les administrations communales ne pouvait être réellement déployé dans leurs nouvelles tâches qu'après des semaines, voire des mois de formation à l'Institut national d'administration publique.

De même, le SYVICOL salue l'introduction d'une formation de base pour les employés communaux, qui aidera ces derniers à se familiariser avec la législation applicable dans le secteur communal et avec le fonctionnement d'une administration communale.

Dès lors, le SYVICOL se félicite de la transposition du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 dans le secteur communal, et avise le projet de règlement grand-ducal favorablement sous réserve des remarques suivantes :

II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3

L'article 3 règle le contenu du tronc commun (formation générale) de la formation pendant le service provisoire, les modalités d'inscription au tronc commun et la procédure à suivre lors de l'absence du fonctionnaire durant une ou plusieurs demi-journées de cours présentiel.

Le paragraphe 4 de l'article en question dispose : « Lorsque le fonctionnaire en service provisoire est absent lors d'une ou de plusieurs demi-journées de cours présentiel, il est tenu de transmettre à l'Institut, au plus tard le jour ouvrable suivant le début de son absence, un certificat indiquant la raison dûment justifiée de son absence. Le chargé de direction de l'Institut, ci-après « chargé de direction », en informe le collège des bourgmestres et échevins, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes, dont relève le fonctionnaire en service provisoire. Il peut s'inscrire une nouvelle fois au cours présentiel manqué. »

Cette formulation pourrait faire croire que ce sera le fonctionnaire lui-même qui pourra se réinscrire au cours présentiel manqué, tandis que selon le paragraphe 2 du même article, 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 est d'avis qu'il devrait appartenir 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 de réinscrire le

fonctionnaire au cours de formation générale manqué. Par conséquent, il propose de modifier le paragraphe 4 de l'article 3 de la manière suivante :

« Lorsque le fonctionnaire en service provisoire est absent lors d'une ou de plusieurs demi-journées de cours présentiel, il est tenu de transmettre à l'Institut, au plus tard le jour ouvrable suivant le début de son absence, un certificat indiquant la raison dûment justifiée de son absence. Le chargé de direction de l'Institut, ci-après « chargé de direction », informe le collège des bourgmestre et échevins, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes, dont relève le fonctionnaire en service provisoire de l'absence. Le collège des bourgmestre et échevins, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes peut inscrire le fonctionnaire une nouvelle fois au cours présentiel manqué. »

Enfin, le commentaire de l'article en question affirme que les cours du tronc commun seront dispensés « indistinctement à tous les fonctionnaires » en service provisoire. Le SYVICOL estime que cette disposition signifie que les fonctionnaires de toutes les catégories de traitements confondu suivront les mêmes cours du tronc commun de la formation générale.

À cet égard, il se demande si ce ne serait pas plus opportun d'introduire différents modules pour les cours du tronc commun, regroupant certaines catégories de traitements et niveaux d'études, afin de conférer une base de connaissance adéquate et pertinente à tous les fonctionnaires en service provisoire.

Article 7

L'article 7 introduit la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins, le bureau d'un syndicat de communes ou le président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes d'introduire une demande de dispense à une ou plusieurs formations du tronc commun ou d'un certain nombre d'heures de formation au choix pour un fonctionnaire.

Le SYVICOL note que l'article en question ne mentionne pas de délai de réponse pour le chargé de direction. Comme abordé ci-avant dans les remarques générales, une certaine sécurité de planification en termes de ressources humaines est indispensable pour les administrations communales.

En engageant du nouveau personnel, les administrations communales réagissent à un besoin réel de personnel additionnel pour l'exécution de leurs missions. De ce fait, elles ont besoin de savoir à partir de quel moment les nouveaux fonctionnaires et employés pourront être affectés à leur poste à temps plein et sans interruptions.

Pour cette raison, le SYVICOL recommande d'inclure une disposition à l'article 7 introduisant un délai de réponse pour une telle demande de dispense : « L'accord ou le refus du chargé de direction doit être notifié endéans un mois à compter de la date de la demande, et au plus tard une semaine avant le début de la formation visée. »

Par ailleurs, l'article 7 dispose que le chargé de direction de l'institut national d'administration publique peut accorder, pour des raisons exceptionnelles dûment motivées et sur demande du collège des bourgmestre et échevins, du bureau d'un syndicat de communes ou du président d'un établissement public placé sous la surveillance des communes, une dispense de la participation à une ou plusieurs formations du tronc commun ou d'un certain nombre d'heures de formation au choix à un fonctionnaire.

L'article 10, cependant, confère au ministre l'autorité d'accorder une telle dispense pour une ou plusieurs épreuves de l'examen de fin de formation générale, ainsi que pour la participation aux formations correspondantes.

Le SYVICOL s'interroge sur les modalités pratiques de ces demandes de dispense si la compétence d'accorder ces dernières réside avec deux instances différentes pour les cours de formation et les épreuves de l'examen de fin de formation générale. Plus concrètement, le SYVICOL se demande si cette disposition ne fait pas double emploi dans certains cas de figure, notamment si les autorités communales doivent adresser leurs demandes de dispense pour les examens au ministre compétent, et les demandes de dispense pour les cours afférents au ministre et au chargé de direction de l'institut national d'administration publique.

Partant, le SYVICOL recommande que le pouvoir décisionnel en ce qui concerne les dispenses à accorder aux fonctionnaires en service provisoire incombe à une seule instance gouvernementale pour ce qui est des cours de formation générale, des cours de formation au choix et des épreuves de l'examen de fin de formation générale. Aux yeux du SYVICOL, cette prérogative devrait revenir au ministre compétent.

Article 10

L'article 10 règle les modalités d'une demande de dispense pour le fonctionnaire pour une ou plusieurs épreuves de l'examen de fin de formation générale, ainsi que pour une dispense de participation du fonctionnaire aux formations correspondantes.

Afin de respecter une certaine cohérence dans les procédures et pour les mêmes raisons mentionnées à l'instar des remarques relatives à l'article 7, le SYVICOL propose d'introduire un délai de réponse pour le ministre à l'article 10, prenant la teneur suivante : « L'accord ou le refus du ministre doit être notifié endéans un

mois à compter de la date de la demande, et au plus tard une semaine avant l'examen visé. »

Article 18

L'article 18 organise la formation spéciale pendant le service provisoire des fonctionnaires énumérés à l'article 4, paragraphe 1^{er}, points 2, 3, 5, 7 et 9, et renvoie à l'article 51 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux pour les modalités de l'examen de fin de formation des carrières prémentionnées.

A cet égard, force est de constater que l'article 51 dudit règlement ne contient aucune référence aux fonctionnaires en service provisoire de la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1, sous-groupe technique de la rubrique « Administration générale » auquel les articles 4 et 18 du règlement sous examen font référence. Le SYVICOL se demande donc, si les auteurs du projet de loi sont conscients du fait qu'en se référant audit article 51, les fonctionnaires en service provisoire du groupe de traitement B1 (sous-groupe technique) ont été délaissés en une sorte de vide en ce qui concerne le programme de leur examen de formation spéciale ?

Dans le commentaire de l'article 17, les auteurs du projet de règlement grand-ducal font allusion à une réforme plus fondamentale de la formation spéciale des fonctionnaires communaux à venir. Cependant, en attendant cette réforme de la formation spéciale et des examens afférents, les fonctionnaires du groupe de traitement B1-technique se verront dans l'impossibilité de se voir confier une nomination définitive, faute de pouvoir se présenter à un examen.

Une remarque supplémentaire s'impose d'ailleurs pour toutes les sous-groupes techniques pour lesquelles le programme de l'examen d'admission définitive est défini à l'article 51 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990. Aux yeux du SYVICOL, les programmes des examens prévus à cet article mettent un accent disproportionné sur les langues. Certes, la réforme de l'examen d'admissibilité a introduit un certain assouplissement des conditions d'admissibilité en matière des langues pour les carrières techniques dans le secteur communal. Cependant, en se basant sur l'article 51 pour les examens d'admission définitive de ces carrières, les auteurs risquent d'involontairement créer un taux d'échec élevé pour lesdits examens faute de cours préparatifs adéquats.

Partant, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de règlement grand-ducal n'ont pas profité de la transposition du règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 2018 dans le secteur communal pour remédier à ces lacunes, et en même temps recommande vivement de faire ceci dans le contexte de la réforme de la formation spéciale.

Article 26

En ce qui concerne l'article 26, le SYVICOL renvoie à ses remarques relatives à l'article 3.

Article 30

Pour l'article 30, le SYVICOL renvoie à ses commentaires concernant l'article 7.

Article 32

L'article 32 introduit une disposition modificative concernant le règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux.

Dans sa formulation actuelle, l'article 32 pourrait faire croire que la formation spéciale pour les fonctionnaires prévue aux articles 17 et 18 s'applique également aux employés communaux. Pourtant, le Chapitre 2 – Organisation de la formation de début de carrière des employés communaux ne mentionne pas de formation spéciale pour les employés communaux et ne fait référence qu'à la formation générale et à la formation au choix pour le cycle de formation de début de carrière des employés communaux.

Afin d'éviter toute confusion, le SYVICOL propose donc de modifier l'article 32 de la manière suivante : « L'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 13 août 2002 portant institution d'une formation spéciale pour les fonctionnaires communaux est remplacé comme suit :


« Art. 1^{er}. La formation pendant le service provisoire s'applique aux fonctionnaires en service provisoire énumérés à l'article 4, paragraphe 1^{er}, points 1, 4, 6 et 8 du règlement grand-ducal du jj.mm.aaaa 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. » »

II. REMARQUES CONCERNANT LE COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 33

Selon le commentaire, « l'article 33 adapte les conditions de participation à l'examen de fin de formation spéciale des employés communaux à celles applicables aux fonctionnaires de l'Etat. »

Puisque les employés communaux ne suivent pas la formation spéciale, le SYVICOL se demande si une erreur matérielle ne s'est pas glissée dans ce commentaire, et si les auteurs du projet de règlement n'avaient pas plutôt l'intention d'adapter les conditions de participation à l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux à celles applicables aux fonctionnaires de l'Etat.



PROJET DE LOI N°7690 PORTANT MODIFICATION 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 LA COVID-19

09 novembre 2020

En date du 4 novembre 2020, le SYVICOL a été demandé en son avis par Madame la Ministre de l'Intérieur sur le projet de loi n°7690 portant modification 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 la Covid-19.

Dans le cadre d'un échange par visioconférence entre le bureau du SYVICOL et la ministre de l'Intérieur Taina Bofferding sur la situation de la pandémie et ses effets sur les communes, la problématique de la tenue des réunions du collège des bourgmestre et échevins a été discutée. En effet, suite au nombre croissant d'infections


et de mises en quarantaine d'élus, le fonctionnement régulier des organes collégiaux des communes risque d'être perturbé.

Le SYVICOL tient à remercier Madame la Ministre de la prompt réaction aux difficultés rencontrées par les communes.

Jusqu'à présent, 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 la Covid-19, a permis d'organiser les séances publiques du conseil communal en recourant à la visioconférence, afin que les membres vulnérables ou empêchés de se déplacer puissent y participer et pour que le quorum pour délibérer soit atteint.

Le projet de loi sous revue a pour objet d'étendre cette possibilité aux séances à huis clos tant du conseil communal que du collège des bourgmestre et échevins. La loi restera applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

Le SYVICOL salue l'introduction de ces mesures temporaires, puisqu'elles prennent en considération le problème du nombre croissant d'infections et de mises en quarantaine d'élus, ainsi que la protection des personnes vulnérables. Le projet de loi correspond aux besoins réels des communes et permet de garantir le fonctionnement des organes délibérants.



PROJET DE LOI N°7679 PORTANT INTRODUCTION DE MESURES TEMPORAIRES RELATIVES À L'APPLICATION DES ARTICLES 12 ET 18 DE LA LOI DU 17 AVRIL 2018 CONCERNANT L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19

09 novembre 2020

En date du 12 octobre 2020, le SYVICOL a été demandé en son avis par Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire sur le projet de loi portant introduction de mesures temporaires relatives à l'application des

articles 12 et 18 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire dans le cadre de la lutte contre la Covid-19.

Dans le cadre de la procédure d'élaboration, de modification ou d'abrogation d'un projet de plan à caractère réglementaire, le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou son délégué doit organiser des réunions d'information avec la population. Toutefois, dans le contexte de la pandémie de la Covid-19, il est fort possible qu'un nombre de la population ne pourra pas participer à une telle réunion d'information.

Le projet de loi sous revue a pour objet d'introduire des mesures temporaires permettant à la population de participer à une telle réunion en ayant recours, exclusivement ou partiellement, à la visioconférence. Ces we-

binaires donnent la possibilité d'avoir une réunion interactive de type séminaire avec une fonction d'échange écrit en direct entre les participants. La publication du dépôt du dossier par voie d'affiches apposées dans la ou les communes concernées et sur les sites internet des communes et du ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses compétences, ainsi que la diffusion à deux reprises d'un avis de publication dans la presse doivent faire mention que la réunion a lieu exclusivement ou partiellement par visioconférence et doit indiquer les modalités d'inscription et d'accès. La loi restera applicable jusqu'au 31 décembre 2020 inclus.

Le SYVICOL salue l'introduction de ces mesures temporaires puisqu'elles permettent de garantir le fonctionnement des réunions d'information publiques dans le cadre de la procédure d'élaboration, de modification ou d'abrogation d'un projet de plan à caractère réglementaire, tout en respectant les gestes sanitaires préconisés par le Gouvernement.

Le projet de loi n'appelle aucune autre remarque de la part du SYVICOL.



PRISE DE POSITION DU SYVICOL DANS LE CADRE DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'INTÉGRATION

23 novembre 2020

Le Grand-Duché de Luxembourg compte 626.108 habitants en 2020, dont 296.465¹ étrangers, ce qui représente 47,35%² de la population. Ces 47,35% à leur tour représentent quelque 170 nationalités différentes³. S'y ajoutent 206.000⁴ frontaliers qui se déplacent chaque jour pour travailler au Luxembourg. La société luxembourgeoise est donc une société véritablement multiculturelle, et le Luxembourg se place largement en tête des États membres de l'Union européenne en ce qui concerne le pourcentage d'étrangers dans la population résidente.

La loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg avait créé, sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Intégration, l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), qui avait pour mission « d'organiser l'accueil des étrangers nouveaux arrivants, de faciliter le processus d'intégration des étrangers par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration, dont la lutte contre les discriminations constitue un élément essentiel, conjointement avec les communes et des acteurs de la société civile, ainsi que d'organiser l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas droit aux aides et allocations existantes et aux demandeurs de protection internationale tels que définis par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection. »

Fin 2019, le Gouvernement a pris la décision d'effectuer une réorganisation administrative de l'OLAI. L'introduction de la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil (ONA), sous l'autorité du ministre ayant l'Asile dans ses attributions, a réparti les compétences ayant trait à l'accueil des étrangers et les compétences ayant trait à l'intégration entre le Ministère des Affaires étrangères et européennes et le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Cette nouvelle répartition de compétences était motivée par l'idée de pouvoir offrir un seul interlocuteur aux demandeurs de protection internationale (DPI) pour toutes leurs démarches administratives, ainsi que pour toutes les questions ayant trait à leur hébergement et les autres besoins matériels des DPI.

La mission de faciliter le processus d'intégration des étrangers non demandeurs de protection internationale par la mise en œuvre et la coordination de la politique d'intégration incombe désormais au ministre ayant l'Intégration dans ses attributions, conjointement avec les communes et les acteurs de la société civile.

Et bien que la loi du 4 décembre 2019 portant création de l'Office national de l'accueil ait modifié la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg afin de fixer la nouvelle répartition des compétences en matière d'accueil et d'intégration, une refonte plus substantielle de la loi du 16 décembre 2008 s'avère quasi incontournable à ce stade pour moderniser le cadre législatif de l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

1 Source : Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (STATEC)

2 Source : STATEC

3 Source : <https://luxembourg.public.lu/fr/societe-et-culture/population/demographie.html>

4 Source : STATEC

Le SYVICOL tient à remercier Madame la Ministre de l'avoir demandé en son avis concernant cette révision de la loi sur l'intégration et il se félicite d'avoir l'opportunité de partager les réflexions suivantes en la matière. L'intégration étant une mission partagée et les communes jouant un rôle clé à cet égard, nous espérons continuer notre collaboration pendant l'élaboration du projet de loi afférent.

1. Qu'est-ce que l'intégration?

Le SYVICOL est d'avis que la définition contenue dans la loi du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg reste toujours valable : « Au sens de la présente loi, le terme intégration désigne un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. »

Cette définition d'un processus à double sens encadre de manière claire et précise les responsabilités des différents participants de l'intégration.

Le SYVICOL regrette cependant l'absence de certaines autres notions dans la définition actuelle, par exemple la précision que l'intégration se différencie nettement de l'assimilation fait défaut. Il est d'avis qu'une intégration réussie se base sur le respect de « l'autre », sur la non-discrimination et le respect des valeurs et de la culture de la société d'accueil, ainsi que des valeurs et de la culture des étrangers vivant au Luxembourg, et que la définition citée plus haut pourrait être utilement complétée en ce sens.

2. A quoi doit servir une politique d'intégration?

Une politique d'intégration doit définir le cadre général pour l'intégration des étrangers dans une société, tout en conservant la cohésion sociale de la société d'accueil et en respectant l'identité culturelle de la population étrangère. Elle vise à donner les clés aux étrangers pour participer à la vie collective de manière égalitaire, elle encourage l'ouverture d'esprit de la société d'accueil, proscrie la démagogie et encourage la diversité et le développement du vivre ensemble interculturel.

3. Quelle approche d'intégration favorisez-vous?

Le SYVICOL favorise l'approche interculturelle à l'intégration. Il ne peut que se rallier à la recommandation CM/Rec (2015)¹ du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur l'intégration interculturelle du 21 janvier 2015, qui préconise « la gestion de la diversité dans le plein respect des principes de la démocratie et des droits de l'homme » et « de créer des es-

paces d'échanges et de débats interculturels facilitant l'accès à la citoyenneté et son exercice, et favorisant la compétence interculturelle, notamment à l'échelon local ».

Bien que l'intégration soit un processus qui se déroule à plusieurs niveaux, les communes (et leurs habitants) jouent un rôle clé dans l'intégration des citoyens au Luxembourg.

Même au niveau de l'Union européenne, le rôle fondamental des autorités locales a été reconnu, et le Conseil note dans un communiqué de presse de 2015 : « L'intégration est un processus qui se déroule principalement au niveau local. La fréquence et la qualité des échanges privés ainsi qu'entre immigrants et autres résidents sont des facteurs fondamentaux d'une intégration plus poussée. [...] Il est nécessaire que s'instaure une bonne coopération entre les différents acteurs concernés afin de stimuler ces processus.⁵ »

Si la progression vers une société interculturelle constitue un défi au niveau communal, un autre défi majeur pour les communes se pose par l'augmentation de communes-dortoirs, plutôt rurales et dans lesquelles les services de proximité sont le plus souvent absents. Cette problématique rend les efforts des communes concernées par les questions d'intégration de plus en plus difficiles. Comment atteindre les résidents, encourager les liens sociaux locaux et inciter le sentiment d'appartenance à une communauté locale, si les résidents passent la plupart de leurs journées en dehors de la commune ?

Pour cette raison, une bonne coopération des différents niveaux décisionnels est essentielle, une idée développée davantage en réponse à la question 6.

4. Qui est concerné par l'intégration et quels sont les besoins des personnes concernées?

L'intégration concerne la population entière d'un pays, c'est-à-dire la population autochtone, les immigrants, les demandeurs de protection internationale, ainsi que les frontaliers non-résidents. Elle englobe les personnes de tout âge et inclut les personnes en situation de handicap.

Les besoins des différents groupes de résidents sont très hétérogènes.

Les étrangers ont besoin d'outils pour pouvoir participer au niveau économique, politique et culturel d'un pays. Des formations linguistiques et une formation d'instruction civique à l'exemple du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) sont un bon point de départ. Mais même avant la signature du CAI, les immigrants ont besoin d'informations pratiques concernant les démarches administratives courantes du pays.

4 Conseil de l'Union européenne, Justice et affaires intérieures, Communiqué de presse, 2618ème session du Conseil, p. 17.

Les brochures d'accueil publiées par certaines communes peuvent aider les étrangers et les Luxembourgeois à s'orienter dans leur nouveau lieu de résidence. Souvent, elles ne comportent cependant aucune information sur les démarches administratives au niveau national. Pourtant, ces informations existent sur des sites internet comme « My Guichet » et « Just arrived ». Il serait donc utile d'inclure des références sur ces sites dans les brochures d'accueil des communes.

Afin d'aider les communes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour produire une telle brochure, le SYVICOL propose d'élaborer un modèle standard d'une guide d'accueil au niveau national qui pourra facilement être adapté aux circonstances locales dans les différentes communes.

La distribution du guide « La cité interculturelle pas à pas – Guide pratique pour l'application du modèle urbain de l'intégration interculturelle » peut également constituer une aide pour les communes et un premier pas vers une société inclusive, tout comme la boîte à outils à l'usage des élus locaux lors de l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses – Résolution 397 (2016) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui répertorie les bonnes pratiques en la matière des états membres. (<http://www.congress-intercultural.eu/fr/initiative/12-organising-intercultural-and-interreligious-activities--a-toolkit-for-local-authorities---resolution-397-2016-.html>)

De la même manière que les étrangers, les personnes âgées, ainsi que les personnes en situation de handicap, ont besoin de se sentir comme membres à part entière de la société. La digitalisation risque de marginaliser ces groupes de résidents. Il est donc impératif d'assurer l'inclusion numérique de tous les résidents, par exemple en offrant des formations en informatique pour tous les niveaux de compétence, en prévoyant des alternatives viables à la communication numérique et en veillant à ce que les sites internet soient adaptés aux besoins de l'ensemble de la population.

Au Luxembourg, l'intégration linguistique s'avère particulièrement importante. La loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dispose dans son article premier : « La langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois. », mais dans l'article 3 le législateur clarifie que : « En matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise, [...] ». »

Les étrangers souhaitant s'intégrer font donc face à la difficulté de devoir apprendre au moins une des langues, sinon les trois langues administratives du pays pour pouvoir s'intégrer proprement et participer à la société civile de manière productive. S'y ajoute que, même au Luxembourg, l'anglais prend une place de plus en plus importante dans le paysage linguistique.

Les communes, dans un souci légitime de vouloir aider tous les résidents à s'intégrer et à s'informer sur les actualités locales, traduisent un grand nombre de leurs publications en au moins deux langues. Pourtant, afin de pouvoir traduire toutes les publications en plusieurs langues, la plupart d'elles ont besoin d'une assistance externe ce qui engendre des dépenses en fonction du volume de publications. Pour cette raison, le SYVICOL juge très opportun de créer un subside spécifique pour les activités de traduction dans les communes.

5. Notre cadre législatif et nos institutions actuels permettent-ils de répondre à ces besoins? Quels sont les instruments, mesures, procédures qui sont indispensables à la mise en place d'une politique d'intégration cohérente ?

La législation crée le cadre général pour la politique d'intégration au niveau national, tandis que les institutions mettent les dispositions législatives en œuvre à différents niveaux.

Dans ce contexte, il importe de noter la nécessité d'une approche cohérente et transversale par tous les acteurs. Pour y parvenir, il est crucial que tous les intervenants disposent du même niveau d'information et de moyens appropriés, tant au niveau financier qu'au niveau administratif.

Tandis que de nombreuses grandes communes disposent d'agents spécialisés en matière d'intégration, les petites et moyennes communes ont des difficultés à mettre en œuvre leur politique d'intégration puisque leur seul soutien consiste souvent dans les commissions consultatives communales d'intégration, dont les membres sont généralement des bénévoles. Dès lors, il serait utile d'encourager une approche régionale en matière d'intégration pour les communes qui cherchent à augmenter leurs activités en la matière, mais qui ne disposent pas des ressources nécessaires.

En plus, la mise en réseau des acteurs communaux et régionaux, ainsi que le soutien de ces derniers au niveau national par des échanges réguliers, sont indispensables pour l'échange d'expériences et de bonnes pratiques et à la mise en place d'une politique d'intégration cohérente.

Enfin, des formations sur l'intégration et l'interculturalité au niveau local peuvent outiller les bénévoles, les agents communaux, ainsi que les organes politiques à adopter et à développer une approche confiante et durable en termes d'intégration. Un programme de formation pour les différents acteurs locaux, coordonné au niveau national, contenant entre autres des formations régulières pour les membres des commissions consultatives communales d'intégration (CCCI) et un module sur l'interculturel pour les agents communaux à l'Institut national d'administration publique, présenterait un excellent moyen pour atteindre cet objectif.

6. Comment voyez-vous le rôle des différents acteurs : Gouvernement, communes, institutions, fédérations, société civile, citoyens, ... ?

En matière d'intégration, il est important que tous les acteurs collaborent et mettent en place des stratégies d'intégration flexibles et appropriées à leur niveau d'intervention.

Au niveau national, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est proposé à tout étranger âgé de 16 ans et plus, légalement installé au Luxembourg et désirant s'y maintenir de manière durable. Il inclut une formation linguistique à tarif réduit, une formation d'instruction civique et une journée d'orientation réunissant les représentants des institutions publiques et de la vie associative. Étant donné que les communes jouent un rôle fondamental en termes d'intégration, il pourrait être utile de les impliquer davantage dans le CAI, respectivement d'intégrer une dimension locale dans les mesures du contrat.

Le Gouvernement met en place la stratégie nationale d'intégration et supporte activement les communes dans leurs travaux de mise en œuvre de cette stratégie nationale, tant au niveau financier qu'au niveau administratif. Le rôle des communes ne se limite cependant pas à la mise en œuvre des stratégies nationales, il inclut également le développement d'une stratégie locale spécifique et durable.

Le Plan communal d'intégration (PCI) peut soutenir les communes dans leurs réflexions concernant l'intégration au niveau communal et dans l'établissement d'une politique d'intégration durable, transversale et structurée. Un tel plan les aide également à identifier et à nouer des synergies entre les différents acteurs sur le terrain local. La société au sens large et les citoyens peuvent aussi profiter de cette approche systématique au niveau communal, puisqu'elle permet à tous les acteurs d'agir de concert.

Toujours au niveau local, les CCCI jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de toute stratégie d'intégration. Contrairement à ce que laisse supposer leur dénomination, le conseil des autorités communales en matière d'intégration ne constitue souvent qu'une petite fraction du travail des CCCI. Et puisque la plupart des membres sont des bénévoles, il est crucial de veiller à ne pas les surcharger de missions et de mettre leur travail en valeur, par exemple par l'octroi d'un « prix de l'intégration communal » dans une cérémonie nationale.

En ce qui concerne les clubs sportifs, les associations et les résidents en général, ils constituent tous des acteurs et des multiplicateurs pour l'intégration au niveau communal.

7. Une attention particulière devrait également être portée à la question de la lutte contre la discrimination, qui constitue un élément essentiel du vivre-ensemble au Luxembourg.

La discrimination repose souvent sur des préjugés et peut aboutir à l'exclusion sociale, économique, politique et culturelle des victimes. Elle va donc à l'encontre de la cohésion sociale. Par conséquent, comme esquissé plus haut, la non-discrimination fait partie intégrante d'une société interculturelle et diverse et d'une intégration réussite.

La Constitution du Grand-Duché consacre le principe d'égalité devant la loi et interdit la discrimination, directe ou indirecte, basée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une race ou une ethnie. Pourtant, des pratiques discriminatoires peuvent persister dans la vie quotidienne, ce qui met en évidence le fait qu'il y a une différence entre l'égalité formelle et l'égalité réelle.

Une possibilité consiste à prévenir les discriminations par des formations qui permettent aux participants d'identifier les différentes facettes de la discrimination et de mettre en place des procédures qui réduisent le risque d'un traitement inégalitaire. Plus la société devient multiculturelle, plus il importe de mettre en place une politique antidiscriminatoire.

De manière générale, puisque les discriminations sont souvent basées sur une certaine peur de l'inconnu, de l'autre, la meilleure réponse est d'encourager la société d'aller à la rencontre de l'autre et d'organiser des actions de sensibilisation pour permettre aux personnes de trouver des liens communs pour normaliser la différence et pour créer une société inclusive.

8. Enfin, je vous invite à inclure dans vos réflexions, non seulement les résidents du Luxembourg, mais également les travailleurs frontaliers et les personnes qui sont actuellement dans une procédure d'acquisition de leur droit de séjour au Grand-Duché.

Le Luxembourg occupe une position particulière en matière de travailleurs frontaliers en Europe. 206.000 frontaliers se rendent chaque jour au Grand-Duché pour travailler. Mais contrairement à d'autres pays, le Luxembourg a besoin de ces habitants de la Grande Région pour assurer son essor économique.

Pour cette raison, il est important d'inclure les frontaliers dans les efforts d'intégration au niveau national et communal. Un obstacle à cette intégration résulte des longs trajets de retour que les frontaliers doivent effectuer chaque jour, ce qui a pour effet que la plupart d'entre eux préfèrent quitter le pays immédiatement à la fin de leur journée de travail. Cette circonstance rend l'implication des employeurs, ainsi que des autres acteurs qui rentrent en contact avec les frontaliers chaque jour, comme les structures d'accueil, indispensable. Les employeurs devraient davantage inciter leur personnel à suivre des cours de langues ou proposer eux-mêmes

de tels cours. Le SYVICOL lui-même contribue depuis des années à l'organisation de cours de lange luxembourgeoise en Lorraine en collaboration avec l'association EuRegio et le Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse - Service de la Formation des Adultes.

Nous sommes également d'avis qu'il importerait d'intégrer les frontaliers dans les réflexions sur l'intégration au niveau national dans l'avenir. Néanmoins puisque ces derniers n'habitent pas sur le territoire luxembourgeois, il s'avère difficile pour les communes d'atteindre cette partie de la population. En les intégrant dans les réflexions au niveau national, il sera plus facile de créer des liens avec le Luxembourg auprès des frontaliers et évi-

ter qu'ils considèrent le pays uniquement comme leur lieu de travail, qu'ils quittent aussi vite que possible à la fin de chaque journée.

En ce qui concerne les demandeurs de protection internationale (DPI) et les bénéficiaires de protection internationale, le Parcours d'intégration accompagné (PIA) leur offre un excellent aperçu de la vie quotidienne au Luxembourg. Une intégration plus poussée des DPI au niveau communal se heurte souvent à leur statut précaire. Pourtant, à partir du moment où les réfugiés se voient accorder le statut de BPI, tous les acteurs doivent veiller à les inclure dans leurs efforts en matière d'intégration.

Enfin, nos réflexions sur les Luxembourgeois sont contenues dans les questions précédentes.



PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL ABROGEANT LE PLAN DIRECTEUR SECTORIEL « DÉCHARGES POUR DÉCHETS INERTES »

23 novembre 2020

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») remercie Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire de l'avoir sollicité, par courrier du 19 octobre 2020, en son avis au sujet du projet de règlement grand-ducal abrogeant le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » (ci-après « PSDDI »).

La finalité de l'abrogation du PSDDI pour le Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire - Département de l'aménagement du territoire - est de se mettre en conformité aux remarques et critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 7 mai 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes. La Haute Corporation avait estimé que la coexistence entre le PSDDI et le projet de règlement grand-ducal prémentionné, engendrerait un conflit de normes : « La coexistence de deux procédures différentes, à champs d'application, objets et finalités identiques, serait en effet constitutive d'un conflit de normes. »¹, et que la modification du PSDDI par le règlement grand-ducal de 2018 était contraire aux dispositions de l'article 33, paragraphe 2, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

De manière générale, le SYVICOL s'aligne à l'avis du Conseil d'État en la matière et avise favorablement l'abrogation du plan sectoriel « décharges pour déchets inertes », sous réserve des remarques et considérations suivantes.

L'article 4 du règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » instaure une commission de suivi chargée de la mise en œuvre du PSDDI en gérant certaines missions importantes comme le suivi de l'évolution des quantités de déchets inertes à mettre en décharge ou la définition des nouveaux sites pour l'implantation de décharges pour déchets inertes selon la procédure de recherche. Cette commission est composée de plusieurs représentants des administrations étatiques impliquées, de deux représentants du secteur du génie civil et d'un représentant du SYVICOL.

Le SYVICOL note que le projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes, suspendu dans la procédure législative depuis 2018, ne mentionne plus cette commission, mais met un organisme agréé conformément à la loi du 21 avril 1993 en charge de l'évaluation de nouveaux sites pour décharges régionales pour déchets inertes.

Or, le projet de loi n° 7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, introduit à son article 23 un nouveau règlement grand-ducal qui fixera les modalités de sélection pour l'emplacement de décharges régionales pour déchets inertes et de leurs extensions. Ce règlement grand-ducal tiendra compte des orientations du plan national de gestion des déchets.

1 Avis du Conseil d'État, N° CE : 53.099, du 7 mai 2019.



Dans ce contexte, le SYVICOL exige le maintien de cette commission de suivi dans le nouveau règlement grand-ducal, avec au moins deux délégués communaux, puisqu'elle est indispensable afin de garantir une procédure de recherche harmonisée dans le futur et afin de laisser un certain pouvoir de contrôle aux communes concernant les projets entamés sur leurs terrains. Il demande également aux auteurs du prochain 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 suggéré dans le projet de règlement de 2018, déléguée simplement à un organisme agréé externe.

En outre, le SYVICOL recommande que les dispositions de l'article 5 du règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » soient reprises dans le règlement grand-ducal futur. Cet article se rapporte à la procédure de consultation des communes et envisage effectivement que les collèges des bourgmestre et échevins des communes hébergeant un site potentiel sont informés de l'inscription de leur commune sur la liste des sites potentiels et du site potentiel considéré. Le SYVICOL propose d'étendre, dans le futur, la consultation aux syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets.

Il en résulte également l'exigence que les autorités communales continuent de transmettre à la commission de suivi un avis motivé du conseil communal au sujet du site considéré et des critères d'évaluation pro-


posés. Ceci représente une revendication essentielle conformément au principe d'autonomie communale et qui permet d'assurer un certain pouvoir de contrôle aux communes concernant les projets entrepris sur leurs terrains.

De plus, comme le PSDDI le prévoit aujourd'hui, le SYVICOL demande qu'un représentant du collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, dans le cas de l'inscription d'une commune sur la liste des sites prioritaires, participe aux travaux de la commission de suivi relatifs à l'étude de faisabilité. Le syndicat regretterait si cette disposition était abandonnée dans le prochain règlement grand-ducal sur la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales.

Alors que la problématique des déchets inertes relève sans doute 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.

Bref, le SYVICOL préconise la consultation des communes a priori et à posteriori de futures installations et de futures extensions de décharges pour déchets inertes.

Enfin, le SYVICOL insiste 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.



PROJET DE LOI N°7642 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI MODIFIÉE DU 21 SEPTEMBRE 2006 SUR LE BAIL À USAGE D'HABITATION ET MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU CODE CIVIL

07 décembre 2020

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir sollicité, par courrier du 11 août 2020, en son avis au sujet du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Ledit projet de loi poursuit plusieurs objectifs auxquels le SYVICOL ne peut qu'adhérer. De manière générale, il vise à améliorer la situation des locataires en renforçant les droits de cette partie réputée la plus faible au contrat de bail et à créer un cadre légal pour la colocation qui fait actuellement défaut.

En effet, la colocation est un phénomène qui a pris de plus en plus d'ampleur au Luxembourg, où le prix élevé des loyers a rendu ce mode de vie très attractif. C'est une réalité à laquelle les communes font face lors de la demande d'inscription d'une personne sur le registre national des personnes physiques, et qui peut résulter en une différence de traitement selon les communes.

Le SYVICOL salue dès lors la volonté des auteurs du projet de loi de légiférer pour combler ce vide juridique et introduire des règles applicables de manière uniforme et protectrices pour chacune des parties, les locataires et les bailleurs. Le SYVICOL n'est cependant pas convaincu que les dispositions du présent projet de loi permettront de répondre à tous les problèmes auxquels les communes sont confrontées au quotidien. En effet, l'application de ces nouvelles règles spécifiques à la colocation sera conditionnée au fait que le contrat répond à toutes les conditions de forme et de fond prévues par le projet de loi pour pouvoir être qualifié de 'colocation'. Or si les parties n'optent pas pour une telle colocation, elles ne seront pas pour autant dans l'illégalité, leurs relations restant régies, comme c'est le cas actuellement, à titre principal par les dispositions du Code civil et à titre particulier par celles de la loi du

21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation. Ce faisant, le projet de loi n'appréhende pas une multitude de situations rencontrées dans la pratique correspondant à une cohabitation non formalisée – colocation de fait, sous-location – qui resteront possibles et qui continueront de poser des problèmes aux autorités communales. Faute de caractère impératif, le SYVICOL craint dès lors que le futur régime légal de la colocation ne mette pas fin à l'insécurité juridique en ce qui concerne le traitement des personnes vivant sous le même toit. Le SYVICOL analysera cette problématique plus en détail dans le cadre de l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi.

Il n'en reste pas moins que, comme le soulignent les auteurs du projet de loi, la colocation étant une forme de location à usage d'habitation, elle tombe dans le champ d'application 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 de son règlement d'application. Cette loi, à laquelle tous les baux à loyer devront être conformes au plus tard à la date du 20 décembre 2021¹, a constitué un pas important dans la bonne direction, afin de permettre aux communes de s'assurer que les logements et chambres respectent les conditions prescrites par la loi et le règlement précités et de mettre ainsi fin à d'éventuels abus. Encore faut-il que le propriétaire ou l'exploitant déclare effectivement au préalable à la commune la ou les chambres données en location, pour qu'un contrôle puisse avoir lieu. Tel n'est souvent pas le cas en pratique, ce qui est non seulement problématique pour les communes, mais encore fait courir des risques aux personnes qui y sont logées.

En effet, cette loi, qui devait « responsabiliser les propriétaires et les exploitants » et les sanctionner en cas d'infractions aux critères légaux, est largement méconnue. C'est le cas en particulier de son article 3, qui impose à tout propriétaire ou exploitant qui donne en location ou met à disposition une ou plusieurs chambres de les déclarer au préalable au bourgmestre de la commune en indiquant le nombre maximum de personnes pouvant y être logées et en joignant à la déclaration un plan des locaux. Or, le non-respect de cette obligation de déclaration préalable complique de facto le contrôle desdits logements et chambres (et) le respect des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité, qui est de la compétence du bourgmestre aux termes de l'ar-

1 L'article 8 de cette loi prévoit que pour une période transitoire de deux ans après son entrée en vigueur, les articles 32 à 36 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement restent applicables aux logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

ticle 4 de ladite loi. Malgré le fait que l'article 7 de ladite loi prévoit des sanctions pénales² en cas d'infraction à cette disposition, certains propriétaires et exploitants s'affranchissent de cette disposition en s'abstenant de faire la déclaration préalable auprès des autorités communales. C'est donc le plus souvent à l'occasion du changement d'adresse ou de la déclaration d'arrivée de la personne dans la commune que celle-ci pourra éventuellement – le problème se pose avec plus d'acuité pour les immeubles soumis au statut de la copropriété que pour les maisons unifamiliales – constater que la chambre n'a pas été préalablement déclarée.

Malheureusement, c'est le locataire, pourtant de bonne foi et déjà lié par un contrat de bail qu'il doit exécuter, qui va alors faire les frais de la faute commise par le propriétaire. En effet, devant une telle situation, la commune devra, dans l'hypothèse où, après contrôle, il s'avère que le logement loué ne remplit pas les conditions énoncées par la loi et son règlement d'exécution, soit ordonner au propriétaire de se mettre en conformité avec ces prescriptions dans un délai déterminé, soit ordonner la fermeture administrative du logement ou de la chambre louée. La commune devra également signaler le propriétaire indélicat aux autorités judiciaires aux fins d'engager des poursuites sur base de l'article 7 précité. La question reste ouverte de savoir si une commune est en droit de refuser au locataire concerné l'inscription sur le registre principal dans la mesure où aucune disposition de la loi du 20 décembre 2019 ne l'interdit expressément au sens de l'article 27, paragraphe 1, point a, de la loi modifiée du 19 juin 2003³.

Le SYVICOL est d'avis que le respect de cette règle, qui permet également à la commune de vérifier combien de personnes peuvent vivre dans le même logement et d'éviter ainsi un surpeuplement⁴, doit absolument être assuré en amont. Il faudrait dès lors agir à deux niveaux : d'une part, en responsabilisant encore davantage les propriétaires et les exploitants, le cas échéant en aggravant les sanctions prévues par l'article 7 de la loi pour les rendre plus dissuasives. D'autre part, en renforçant l'information de toutes les parties – malgré l'adage 'nul n'est censé ignorer la loi' – au contrat de bail mais surtout des futurs locataires et colocataires,

afin qu'ils puissent eux-mêmes s'enquérir de la question de savoir si la chambre louée a fait l'objet ou non d'une déclaration préalable auprès de la commune avant de signer le contrat de bail.

Plusieurs options s'offrent ici. On pourrait ainsi envisager, à l'instar de ce qui est prévu pour la règle du plafond légal du loyer annuel, d'insérer une disposition spécifique dans le contrat de bail par laquelle le propriétaire déclare qu'il a procédé à la déclaration préalable requise à l'article 3 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, respectivement que le logement ou la chambre louée remplit les conditions posées par cette même loi. Cette disposition pourrait être érigée en une clause résolutoire, le contrat de bail devant être considéré comme nul et non avenue au cas où il s'avérerait par la suite que le bailleur n'aurait pas satisfait à cette obligation. Une autre possibilité consisterait à exiger des propriétaires ou exploitants qu'ils présentent un certificat délivré par la commune attestant que la formalité de la déclaration préalable a été accomplie, et de faire de l'obtention de ce certificat une condition suspensive du contrat de bail. Le but des mesures proposées est de faire pression sur les propriétaires pour régulariser des situations en infraction avec les dispositions de la prédite loi.

Le SYVICOL souhaite également rendre attentifs les auteurs du projet de loi sur le problème de la sous-location et de la cession de bail. Ces deux situations sont autorisées par l'article 1717 du Code civil qui dispose que « le preneur a le droit de sous-louer et même de céder son bail à un autre, si cette faculté ne lui a pas été interdite », ce qui est confirmé par l'article 2 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation selon lequel « toute cession de bail portant sur des baux à usage d'habitation n'est interdite qu'en cas de stipulation contractuelle expresse dans le contrat de bail. Les dispositions des articles 3 à 11 s'appliquent également aux relations entre locataires principaux et sous-locataires ou cessionnaires ».

En pratique, les clauses interdisant la sous-location et/ou la cession du bail sont fréquentes, mais elles sont

2 Les infractions aux dispositions des articles 2 et 3 sont punies d'une amende de 251 à 125 000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans ou d'une de ces peines seulement.

3 Article 27 de la loi modifiée du 19 juin 2013 précitée :

(1) Sont inscrits sur le registre d'attente :

a) les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire;

4 En principe, un logement peut accueillir autant de personnes que sa configuration le permet, c'est-à-dire à condition de respecter un minimum de 9m² par chambre et par occupant, avec un maximum de deux personnes majeures par chambre.

5 Article 41 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques : « Les données ou listes de données figurant au registre national ou communal ne peuvent être communiquées à des tiers. Cette interdiction ne vise pas les autorités, administrations, services, institutions ou organismes habilités, par ou en vertu de la loi, à obtenir de telles données ou listes de données et ce pour les informations sur lesquelles porte cette habilitation. »

difficiles voire impossibles à faire respecter. En effet, même dans le cas où le propriétaire a expressément interdit la sous-location ou la cession dans le contrat de bail, il ne pourra pas s'adresser à la commune pour savoir qui est effectivement déclaré à cette adresse⁵ - à supposer toutefois que ces personnes se soient inscrites sur les registres communaux - ni même combien de personnes habitent son logement. Or, si les communes disposent de moyens de contrôle du respect des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité évoqués ci-dessus, il ne saurait en aucun cas leur incomber de contrôler le respect des stipulations contractuelles entre le locataire et le propriétaire.

Le SYVICOL tient encore à souligner que l'établissement de colocations dans des immeubles non prévus initialement à cette fin risque de poser des problèmes pratiques au niveau des communes. Ainsi, par exemple, le nombre de places de stationnement aménagées sur des fonds privés dans les alentours d'une maison unifamiliale risque de s'avérer insuffisant lorsque la maison est affectée à une colocation. Dans un milieu plus urbain, des questions analogues se posent en ce qui concerne la gestion du parking résidentiel. Pour éviter ceci, les communes n'auront d'autre choix que d'adapter leurs PAG et autres règlements concernés à la nouvelle réalité.

Le SYVICOL analysera le texte principalement du point de vue des communes, de sorte que ses réflexions se concentreront essentiellement sur trois points : la colocation, les chambres meublées et les commissions des loyers.

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

- Le SYVICOL salue la volonté des auteurs du projet de loi de légiférer pour introduire des règles applicables protectrices pour chacune des parties, les locataires et les bailleurs. Néanmoins, l'application du futur régime légal dépendra entièrement de la volonté des parties. Si les colocataires remplissent les conditions de fond et décident de vivre dans une colocation au sens de la future loi, ils devront se soumettre alors à un formalisme assez lourd et rigide, ce qui risque de rendre le dispositif peu attractif.
- A défaut de caractère impératif, le SYVICOL craint que la multitude de situations rencontrées dans la pratique correspondant à une cohabitation non formalisée - colocation de fait, sous-location - ne persiste et ne continue de poser des problèmes aux autorités communales. Le SYVICOL plaide dès lors plutôt pour la mise en place d'un cadre légal plus souple mais obligatoire, qui appréhende davantage de situations (colocation à bail unique ou colocation à baux multiples) protégeant ainsi plus de colocataires tout en leur laissant le choix de choisir le mode de colocation qui leur convient le mieux.

- La colocation étant une forme de location à usage d'habitation, elle tombe dans le champ d'application 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 de son règlement d'application. Le SYVICOL donne ici à considérer que l'obligation de déclarer au préalable à la commune la ou les chambres données en location prévue à l'article 3 de ladite loi n'est souvent pas respectée en pratique par les propriétaires ou les exploitants, de sorte que le contrôle par la police des bâtisses du respect des prescriptions légales et réglementaires est compromis. Pour le SYVICOL, le respect de cette règle doit absolument être assuré en amont, afin de protéger les (co)locataires et de garantir la sécurité publique, en responsabilisant encore davantage les propriétaires et les exploitants et en renforçant l'information de toutes les parties et surtout des futurs locataires sur la législation applicable.
- Le SYVICOL se félicite que le projet de loi sous avis supprime l'article 4 de la loi modifiée précitée, qui permettait aux propriétaires ou exploitants de chambres meublées souvent situées au-dessus des cafés de demander un loyer échappant à la règle de plafonnement des loyers uniquement parce que la chambre est garnie de quelques meubles. A l'avenir, la limite légale s'appliquera également si le logement ou la chambre est meublé, le bailleur ayant la possibilité de demander à côté du loyer proprement dit, un supplément de loyer pour le mobilier. Toutefois, le SYVICOL donne à considérer que dans la mesure où les chambres meublées relèvent du régime de la sous-location voire même de la sous-sous-location, le contrat de bail principal étant un bail commercial, la limite du loyer annuel maximal prévue à l'article 3, paragraphe 1^{er}, sera difficile à déterminer et à faire respecter.
- En ce qui concerne l'obligation prévue au futur article 3, paragraphe 3, alinéa 3, d'insérer dans le contrat de bail la mention que le loyer demandé par le bailleur pour la chambre ou le logement loué est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel ne pouvant dépasser un taux de 5% du capital investi, réévalué et décoté, le SYVICOL s'étonne de constater que le texte ne prévoit aucune sanction ni pour le cas où le contrat de bail ne contient pas cette mention, ni pour le cas où cette règle n'est pas respectée par le bailleur. Ce faisant, cette mesure risque de ne pas atteindre l'objectif de renforcer le respect de la limite légale du loyer annuel, auquel s'est engagé le bailleur. Le SYVICOL est d'avis que l'inscription obligatoire dans le contrat de bail du montant du capital investi serait un moyen plus sûr pour y parvenir,

mettant ainsi le locataire en mesure d'exercer un contrôle réel sur le respect de cette règle légale au moment de la signature du contrat de bail.

- Le nouvel article 9, paragraphe 5, permet la saisine directe du juge de paix dans tous les cas où la commission des loyers compétente ne peut pas ou plus siéger vu la vacance de poste d'un des assesseurs. Le SYVICOL regrette que les parties soient ainsi privées d'un recours extrajudiciaire devant la commission des loyers. Dans ce contexte, il tient à rappeler son avis du 8 décembre 2014 sur le projet de loi portant abolition des districts, dans lequel il proposait de créer un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays. Le SYVICOL maintient que cette solution serait plus adéquate.

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi insère un nouveau chapitre *lbis* – de la colocation – dans la loi du 21 septembre 2006 précitée. Ce nouveau chapitre comporte six articles, de l'article *2bis* à l'article *2sexies*, dont le but, selon les auteurs, est de « faciliter la colocation et renforcer les droits des parties contractantes ». Si le SYVICOL reconnaît le mérite des auteurs de consacrer un régime légal de la colocation, il regrette que ce dispositif ne soit pas assorti d'un caractère impératif, ce qui diminue considérablement sa portée.

Article 2bis

Selon cet article, la colocation « désigne la location d'un même logement par plusieurs locataires (...) qui optent (...) pour l'application des règles spécifiques de la colocation (...) et formalisée par la conclusion par écrit d'un contrat unique entre les locataires et le bailleur ». Chaque colocation ne doit donc pas obligatoirement être formalisée par un contrat de bail, et seule la conclusion d'un contrat de bail unique conforme aux conditions du futur article *2bis* de la loi pourra être qualifiée de colocation. La volonté des parties sera donc déterminante. Si les colocataires remplissent les conditions de fond et décident de vivre dans une colocation au sens de la future loi, ils devront se soumettre à un formalisme assez lourd et rigide, ce qui risque de rendre le dispositif peu attractif. Celui-ci présente d'ailleurs plus de garanties pour le bailleur que pour les colocataires :

règle de la solidarité, possibilité de résiliation en cas de départ anticipé d'au moins la moitié des colocataires, maintien des obligations du colocataire sortant jusqu'à trois mois après la date d'expiration du congé. Les parties pourront tout aussi bien choisir de vivre dans une colocation de fait, non formalisée ou formalisée selon des règles différentes ne respectant pas les conditions du futur chapitre *lbis* de la loi.

De fait, le SYVICOL est d'avis que les auteurs du projet de loi, en créant un régime particulier pour la colocation mais sans l'imposer, ne sont pas allés au bout de leur logique. Il souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait que cette problématique se traduit pour les communes à deux niveaux, au niveau de la tenue des registres communaux des personnes physiques et au niveau de la réglementation communale.

Concrètement, une commune aura-t-elle le droit de refuser l'inscription d'un colocataire sur le registre communal au motif qu'il ne présente pas un contrat de bail conforme aux dispositions de la future loi ? A priori, la réponse – non – ne fait pas de doute, puisqu'il suffit à une personne de prouver qu'elle réside de façon réelle et continue sur le territoire de la commune pour pouvoir prétendre à l'inscription sur le registre. Il est courant pour les communes d'exiger des documents probants tels que l'acte notarié de vente, respectivement le contrat de bail au moment de l'inscription d'une personne sur le registre communal. Les autorités communales devront alors vérifier que la demande d'inscription remplit les conditions prévues par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et notamment que l'endroit où la personne entend établir sa résidence habituelle peut servir à cette fin⁵.

Le SYVICOL est d'avis que l'obligation pour les parties de recourir à un contrat de colocation en bonne et due forme - surtout pour les habitations soumises au régime de la copropriété - faciliterait grandement la tâche des autorités communales pour identifier les personnes vivant dans un même logement et constater de manière systématique d'éventuelles infractions aux lois et règlements. Dans cet esprit, le contrat de bail devrait obligatoirement et expressément mentionner qu'il s'agit d'un contrat de bail de colocation. Un tel contrôle est, de l'avis du SYVICOL, non seulement dans l'intérêt des parties au contrat de colocation mais également dans l'intérêt général. A défaut, l'objectif des auteurs du projet de loi de réglementer « cette forme de location particulière, notamment afin de mieux protéger les

5 Article 27 de la loi modifiée du 19 juin 2013 précitée :

(1) Sont inscrits sur le registre d'attente :

a) les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire;

différents intérêts des intervenants d'une colocation » est voué à l'échec.

Le SYVICOL est cependant d'avis que la définition de la colocation devrait être élargie afin d'appréhender un maximum de situations qui se présentent en pratique, notamment la colocation à baux multiples, c'est-à-dire avec autant de contrats de location qu'il y a de colocataires. Cette ouverture permettrait de ne pas imposer un modèle unique de colocation, mais de laisser le choix aux colocataires et au bailleur de choisir le modèle qui correspond le mieux à leurs besoins. Cette définition plus souple de la colocation, sur base de la loi française, permettrait aussi une requalification par les tribunaux des colocations de fait et dès lors l'application des règles prévues par la future loi, protégeant davantage les parties au contrat.

Au niveau du traitement informatique des demandes d'inscription, le SYVICOL attire l'attention sur le fait que le logiciel de gestion communal (Gescom) devra être adapté afin de pouvoir mettre en évidence que les personnes habitant à la même adresse font partie d'une colocation.

Le SYVICOL se pose également la question de savoir si la création d'un cadre législatif ouvre la voie à une réglementation communale. Par exemple, une commune pourra-t-elle interdire une colocation non conforme au futur chapitre *Ibis* de la loi, respectivement restreindre, par le biais des prescriptions de son plan d'aménagement général, l'usage d'une habitation à des fins de colocation ou le soumettre à une autorisation ?

D'autre part, les auteurs affirment à l'exposé des motifs du projet de loi qu'une « colocation ne change dès lors pas la nature ou le type de logement, et ne réunit pas automatiquement ses membres dans une même communauté domestique ». Si cela semble vrai en ce qui concerne la réglementation urbanistique⁶, le SYVICOL se montre plus prudent par rapport aux notions de 'ménage' et de 'communauté domestique'. Nombreuses sont les prestations sociales qui dépendent de l'interprétation de ces notions – subvention de loyer⁷, aide étatique au financement d'une garantie locative⁸, revenu d'inclusion sociale, allocation de vie chère, etc. – respectivement certaines obligations, par exemple en

matière de pension alimentaire. De plus, la définition de 'communauté domestique'⁹ pourrait poser des problèmes dans l'hypothèse où les colocataires ouvrent un compte joint afin d'exécuter certaines dépenses, directement liées au contrat de bail de colocation (dépôt de garantie, paiement du loyer et des charges communes) ou à la vie en commun (charges privatives comme téléphone/internet, frais de ménage, assurance). La colocation étant par ailleurs également un mode de vie très populaire parmi les étudiants, la question se pose de savoir si, oui ou non, une colocation est considérée comme une communauté domestique au niveau des bourses d'études, notamment pour les étudiants étrangers. Le SYVICOL recommande dès lors de préciser ce point dans le texte de la loi.

En ce qui concerne la formulation de l'article *2bis*, la précision selon laquelle la colocation est formalisée par la conclusion d'un contrat unique entre les locataires et le bailleur « au moment de la conclusion initiale du contrat » prête à confusion. De quel contrat s'agit-il ? Est-ce qu'il s'agit du pacte de colocation ou du contrat de bail de colocation ? Dans ce cas, si les auteurs souhaitent que la signature du contrat de colocation ou de son avenant intervienne au plus tard au moment de l'entrée en jouissance des lieux loués, le projet de loi devra être adapté en ce sens.

L'article *2bis*, alinéa 2, prévoit que la colocation ne peut s'appliquer à des époux ou à des partenaires liés par un partenariat. Le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas également exclure les couples vivant en concubinage, dans la mesure où l'on peut considérer qu'ils disposent d'un budget commun. En effet, le risque est qu'un couple choisisse le régime légal de la colocation pour ne pas être considéré comme une communauté domestique ou un ménage, et bénéficier ainsi individuellement d'avantages auxquels ils ne pourraient pas prétendre ou dans une moindre mesure si leur situation financière était appréciée ensemble.

Enfin, le SYVICOL est d'avis qu'il serait utile d'élaborer un modèle-type d'un tel contrat de bail de colocation à l'intention des bailleurs.

6 Un jugement rendu par le Tribunal administratif (8 janvier 2018, n°38557 du rôle) a retenu qu'au regard des définitions de logement et de maison unifamiliale contenues à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, une maison unifamiliale est compatible avec la colocation, sans que ce mode d'habitation ne change la nature de l'immeuble, et cela même dans l'hypothèse où différentes chambres de la maison sont occupées par des personnes non liées par des liens familiaux.

7 Le site guichet.public.lu indique par exemple que « Les revenus des personnes qui habitent dans le logement du ménage et qui y sont déclarés (par exemple : ceux des parents, ceux des enfants du demandeur ou ceux de toute autre personne), sont pris en compte dans le revenu du ménage. »

8 Les articles 14quater-1 et 14quater-2 se réfèrent au ménage qui détermine le calcul de l'aide accordée au demandeur, et qui est défini comme suit « ménage : une personne vivant seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter dans un logement locatif privé, y compris le demandeur ».

9 Article 4, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale : « Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs. »

Article 2quater

Cet article concerne la résiliation du contrat de bail. Le projet de loi prévoit que le contrat de bail peut être résilié avant le terme à l'initiative d'un des colocataires qui doit le notifier simultanément au bailleur, par lettre recommandée avec avis de réception, et à ses colocataires. En ce qui concerne la forme du congé donné aux autres colocataires, l'article 2sexies prévoit que le Pacte de colocation doit obligatoirement régler cette question.

Puisqu'un colocataire peut donner congé à tout moment et sans avoir à justifier de motif légitime, on peut se demander pourquoi cette double obligation de notification est prévue. Le SYVICOL se pose également la question de savoir si l'absence de notification aux autres colocataires pourrait à elle seule faire échec à la résiliation du contrat de bail. Il est d'avis qu'une simple information serait suffisante afin de permettre aux autres colocataires de se mettre en quête d'un remplaçant. Le cas échéant, un certain formalisme serait absolument nécessaire pour éviter que les autres colocataires ne contestent la notification du congé.

Le paragraphe 4 de l'article 2quater permet au bailleur de mettre fin au contrat de bail de colocation « lorsqu'au moins la moitié des colocataires signataires du contrat de bail ont donné leur congé ». Ainsi, en présence de deux colocataires, il suffira que l'un d'eux donne congé pour que le bailleur puisse résilier le contrat de bail. Cet article constitue une dérogation au principe de la prorogation légale des baux qui viennent à cesser posé à l'article 12, paragraphe 2, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 précitée, qui énumère limitativement les cas dans lesquels le bailleur peut mettre fin au contrat de bail à durée indéterminée. Ce principe, qui existait déjà dans la loi du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, porte atteinte à la liberté contractuelle des parties dans l'intérêt du locataire. Le SYVICOL éprouve dès lors des difficultés à comprendre pourquoi les auteurs ont voulu remettre en cause ce principe, ce d'autant plus que le bailleur dispose de certaines garanties quant au remplacement des locataires sortants.

Article 2quinquies

Cet article concerne les obligations du colocataire sortant. Il est prévu que celui-ci est délié de ses obligations à la date d'expiration de son congé lorsque celui-ci s'est engagé en signant l'avenant au contrat de bail initial ou que le colocataire sortant puisse démontrer avoir effectué « une recherche active et suffisante d'un nouveau colocataire ». Au contraire, donc si le colocataire ne peut pas prouver qu'il a effectué une recherche active et suffisante en vue de trouver un nouveau colocataire, alors dans ce cas ses obligations se poursuivront jusqu'à trois mois après l'expiration de son congé. Le SYVICOL

constate que l'hypothèse dans laquelle un nouveau colocataire s'est installé pendant ce délai de trois mois dans la colocation, respectivement où le nouveau colocataire s'est installé, de l'accord des parties, avant l'expiration du congé du colocataire sortant n'a pas été envisagée. Or, il serait injuste et même contraire à la loi de réclamer au colocataire sortant l'exécution de ses obligations alors même qu'un nouveau colocataire paye le loyer. Le SYVICOL propose dès lors de compléter la dernière phrase de l'article 2quinquies par « à moins qu'un nouveau colocataire rejoigne la colocation et signe l'avenant visé à l'article 2quater, paragraphe 3 ».

En pratique, de nombreuses contestations risquent d'émerger en ce qui concerne la « recherche active et suffisante » d'un nouveau colocataire par le locataire sortant, ce d'autant plus que, d'après l'article 2quater, paragraphe 2, cette recherche se fait « selon les modalités définies dans le pacte de colocation visé à l'article 2sexies ». Non seulement chaque colocation pourra avoir des règles différentes, mais en plus il doit y avoir accord de toutes les parties, bailleur et autres colocataires, sur la personne du nouveau colocataire. Le SYVICOL se demande ce qu'il se passera dans la situation où un nouveau colocataire, accepté par toutes les parties et ayant signé l'avenant au contrat de bail initial, refuse au dernier moment de signer l'avenant au pacte de colocation, ou qu'un seul colocataire s'oppose au dernier moment au choix du nouveau colocataire. Ces faits sont totalement indépendants de la volonté du colocataire sortant qui a pourtant mis en œuvre les moyens nécessaires pour trouver un nouveau colocataire, ne serait-ce qu'un seul. Il serait sans doute utile de préciser ces points et surtout de prévoir la signature de l'avenant au pacte de colocation au plus tard au jour de la signature de l'avenant au contrat de bail initial.

Finalement, l'alinéa 2 de l'article 2quinquies dispose que « l'engagement de la personne qui s'est portée initialement caution pour le colocataire sortant s'éteint à la même date ». Il n'est pas certain ce que les auteurs entendent par la « caution ». S'il s'agit d'un cautionnement au sens des articles 2011 à 2043 du Code civil, par lequel une personne, la caution, s'engage à payer les dettes locatives du locataire envers le propriétaire du logement loué, alors l'article 2034 du Code civil prévoit que « l'obligation qui résulte du cautionnement, s'éteint par les mêmes causes que les autres obligations ». Le SYVICOL est d'avis qu'un problème risque de se poser à ce niveau, dans la mesure où le contrat de colocation aura pris fin mais que, par une fiction de la loi, le colocataire sortant peut être tenu du paiement des dettes locatives jusqu'à trois mois après l'expiration du contrat de bail (dans l'hypothèse ci-dessus où il ne peut pas démontrer avoir effectué une recherche active et suffisante d'un nouveau colocataire). L'engagement de la caution peut-il se prolonger au-delà de la date d'expira-

tion du congé donné par le colocataire sortant, sachant que la caution ne peut pas opposer au créancier les exceptions qui sont purement personnelles au débiteur ? Le SYVICOL recommande en tout état de cause de compléter l'article 2*quinquies*, alinéa 2, et de préciser quelle est « la même date » à laquelle s'éteint l'obligation de la caution.

Article 2*sexies*

L'article 2*sexies* est relatif au pacte de colocation. C'est en quelque sorte un règlement intérieur à la colocation, qui détermine les modalités pratiques de la vie en communauté. Si le commentaire des articles indique que le pacte doit être conclu au plus tard le jour de la signature du contrat de bail de colocation, cette précision ne figure pas à l'article 2*sexies*.

Le paragraphe 2 de l'article 2*sexies* énumère les points devant impérativement figurer dans le pacte de colocation. Le SYVICOL interprète l'article 2*bis* en ce sens que le pacte de colocation est un élément constitutif de la colocation en l'absence duquel le contrat de bail de colocation ne pourra pas être qualifié comme tel. Est-ce que ce sera également le cas en l'absence de l'un ou l'autre des points mentionnés à l'article 2*sexies* ?

Le point 2 concerne la répartition des charges communes entre les colocataires. S'agit-il des charges locatives au sens de l'article 5, paragraphe 3, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, c'est-à-dire les frais exposés pour la consommation d'énergie, pour l'entretien courant du logement et des parties communes, pour les menues réparations ainsi que pour les taxes liées à l'usage du logement ? En principe, ces dernières font l'objet d'avances sur charges dont le montant est précisé dans le contrat de bail, et elles sont ensuite régularisées par rapport aux montants effectivement déboursés par le bailleur sur base du décompte annuel des charges. Le bailleur n'ayant pas d'obligation de dresser un décompte annuel individuel pour chaque colocataire, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas prévoir que le solde positif ou négatif se répartisse à parts égales entre les colocataires, faute de disposition contraire selon le pacte de colocation. La même remarque vaut pour la répartition du loyer entre colocataires.

Le pacte de colocation impose ensuite aux colocataires de faire un inventaire des biens meubles précisant leur propriétaire, qui est un document à part entière. Si le SYVICOL peut comprendre la raison d'être de cet inventaire, cet exercice risque de se révéler fastidieux pour les colocataires. En effet, on entend par « biens meubles » non seulement les objets d'équipement comme les meubles (armoire, lit, table, ...) mais aussi tous les autres objets qui sont d'office « mobiles » : une cuillère, un objet de décoration, des vêtements, etc. Cela signifie un grand investissement de temps et d'ef-

fort pour un résultat moindre. En effet, si l'inventaire est opposable à toute personne qui l'a signé, donc aux colocataires, il en va différemment de son opposabilité aux tiers, donc au bailleur ou à d'éventuels créanciers d'un des colocataires. Le SYVICOL se demande néanmoins si les colocataires ne pourront pas faire enregistrer ce dernier pour le rendre opposable aux tiers, par exemple dans le cadre d'une saisie mobilière, conformément à l'article 1328 du Code civil.

En ce qui concerne les modalités d'arrivée, de départ et de remplacement d'un colocataire, le SYVICOL renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 2*quinquies*. Le point 6 concerne les conditions de constitution et de récupération de la garantie locative. Le SYVICOL se demande si, s'agissant d'un contrat de bail de colocation unique, ce dépôt de garantie est obligatoirement versé par un seul colocataire signataire du contrat de bail, ou si le bailleur peut accepter le dépôt de garantie fait par plusieurs colocataires. Dans le premier cas, cette disposition est tout à fait pertinente, dans la mesure où le colocataire ayant versé l'intégralité du dépôt de garantie aura tout intérêt à s'arranger avec ses colocataires sur la constitution de ce dépôt. Par contre, si plusieurs colocataires procèdent chacun pour une part à la constitution du dépôt de garantie, alors il se pose la question de savoir si les parties peuvent déroger aux règles de l'article 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006, paragraphe 2 et 2*bis*, en ce qui concerne la restitution de cette garantie, dans la mesure où la loi elle-même dispose que « toutes autres dispositions inscrites dans les contrats de bail et destinées à priver d'effet une disposition de la présente loi sont nulles de plein droit ».

Finalement, le SYVICOL souhaite avoir des précisions concernant le point 7 qui envisage les « modalités de résolution des conflits entre les colocataires ». Le commentaire des articles est muet à ce sujet. Le SYVICOL renvoie à l'article 8 du projet de loi modifiant l'article 19 qui donne compétence au juge de paix pour connaître des contestations entre bailleur et colocataires « relatives à l'existence et à l'exécution des baux d'immeubles », y compris donc, selon le commentaire des articles, celles pouvant naître entre les colocataires en cas de contestations relatives au pacte de colocation.

Afin de désamorcer d'éventuels conflits entre colocataires, il semble important que le pacte de colocation impose l'obligation de procéder à un état des lieux intermédiaire, au lieu que cela ne soit une faculté.

Enfin, à l'article 2*sexies*, paragraphe 3, le SYVICOL propose de préciser à quel moment doit avoir lieu la signature de « l'adaptation du pacte » de colocation, respectivement de son avenant par le nouveau colocataire, qui devrait avoir lieu au plus tard au jour de la signature de l'avenant au contrat de bail initial pour garantir que celui-ci adhère à toutes les conditions du pacte de colocation.

En tout état de cause, le SYVICOL recommande au ministère de mettre à disposition des colocataires un modèle-type de pacte de colocation afin de faciliter leurs démarches ainsi qu'un guide expliquant les différents points mentionnés ci-dessus.

Article 2

Les nouveaux alinéas 2 à 4 du futur article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 élargissent le champ d'application de la règle de 5% du capital investi dans le logement à la colocation ainsi qu'aux baux multiples d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble comprenant deux ou plusieurs chambres ou logements loués individuellement à des locataires indépendants les uns des autres. Le SYVICOL se félicite que les auteurs du projet de loi sous avis aient ainsi supprimé l'article 4 de la loi modifiée précitée, qui permettait aux propriétaires ou exploitants de chambres meublées souvent situées au-dessus des cafés de demander un loyer échappant à ce plafonnement uniquement parce que la chambre est garnie de quelques meubles.

Désormais, si le logement est meublé, le bailleur peut demander dans le contrat de bail à côté du loyer proprement dit, un supplément pour l'ameublement récent. Pour éviter des abus, le projet de loi prévoit une double limite à savoir que le supplément de loyer ne peut dépasser mensuellement la limite maximale de 1,5% du montant total des factures, datant de moins de dix ans. Le SYVICOL préconise ici de préciser dans le texte que seules les factures qui datent de moins de dix ans « au jour de la conclusion du bail » peuvent être prises en considération pour ce supplément, afin d'éviter toute ambiguïté.

Toutefois, le SYVICOL fait remarquer que la location des chambres à café relève d'une construction pyramidale : le propriétaire loue à une brasserie, qui loue à un exploitant, qui sous-sous-loue une chambre meublée située au-dessus du café – s'il n'y a pas encore d'autres intermédiaires. Il s'agit d'un mélange entre baux commerciaux avec, au bout de la chaîne, un bail à usage d'habitation liant le sous-locataire devenu bailleur au locataire installé dans la chambre. Le SYVICOL se demande alors comment calculer le loyer annuel maximal que peut rapporter la location au bailleur, conformément à l'article 3, alinéa 1 et 2. Quel montant sera à prendre en considération au titre du « capital investi dans le logement » ? S'agit-il de prendre en considération le montant total des loyers dus par le bailleur pour toute la durée du contrat de bail commercial ? Force est de constater que cette hypothèse n'a pas été envisagée par les auteurs du projet de loi.

Le SYVICOL espère par ailleurs que les modifications apportées par le projet de loi aux modalités de détermination du capital investi permettront effectivement une interprétation du texte conformément à l'intention du législateur.

En ce qui concerne l'obligation prévue au futur article 3, paragraphe 3, alinéa 3, d'insérer dans le contrat de bail la mention que le loyer demandé par le bailleur pour la chambre ou le logement loué est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel ne pouvant dépasser un taux de 5% du capital investi, réévalué et décoté, le SYVICOL s'étonne de constater que le texte ne prévoit aucune sanction ni pour le cas où le contrat de bail ne contient pas cette mention, ni pour le cas où cette règle n'est pas respectée.

Or, en apposant sa signature sur le contrat de bail, le propriétaire s'engage à respecter la limite légale du loyer annuel par rapport au capital investi. S'il s'avère par la suite que le propriétaire a violé cette disposition – légale et contractuelle – en toute connaissance de cause, le SYVICOL est d'avis que des sanctions s'imposent, au-delà de la question de la responsabilité contractuelle de celui-ci. Faute d'effet dissuasif, il est à craindre que l'intention, certes louable, des auteurs du projet de loi de faire respecter cette limite dans les contrats de bail ne reste lettre morte. Rien n'empêche d'ailleurs le bailleur de bonne foi, de se renseigner avant la mise en location de son bien sur le montant du capital investi le cas échéant auprès d'un expert ou d'un agent immobilier pour le cas où il ne saurait procéder à cette évaluation tout seul.

Ceci est d'autant plus vrai que la partie la plus faible au contrat de location, le locataire, n'a pas connaissance du montant du capital investi par le bailleur au moment de la conclusion du contrat, et il ne peut en quelque sorte que se fier à la parole donnée par celui-ci. Ainsi, à défaut pour le locataire de pouvoir exercer un contrôle réel sur le respect de cette règle légale au moment de la signature du contrat de bail, il est à craindre que l'hypothèse d'une contestation future du locataire relève plus de la théorie que de la pratique, dans la mesure où il devra se lancer dans une procédure longue et coûteuse – les frais d'expert étant à charge de la partie la plus diligente - pour un résultat hypothétique, sans compter qu'il devra attendre au moins six mois avant de pouvoir saisir la commission des loyers. Dans ces conditions, le SYVICOL se demande ce qui s'oppose à l'inscription obligatoire dans le contrat de bail du montant du capital investi, en sus de l'information ci-dessus.

Le contrat de bail devra également renseigner à l'avenir la possibilité pour les parties de saisir la commission des loyers conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 21 septembre 2006. Si cette information quant aux droits des parties est la bienvenue, le SYVICOL se demande comment s'articulent la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 4, et l'article 8 en cas de désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer. En effet, aux termes de l'article 8, « la partie qui se croira fondée en vertu des dispositions de la présente loi à demander une augmentation ou une réduction du loyer

devra d'abord notifier son intention à l'autre partie par écrit, sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission. Si un accord n'a pu être obtenu endéans un mois, le réclamant pourra adresser une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du lieu de situation du logement ». D'autre part, l'article 3, paragraphe 4, dispose que « dans le cas où le capital investi défini ci-avant ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives et s'il y a désaccord entre le bailleur et le locataire sur le montant du loyer, la partie la plus diligente chargera un expert assermenté en bâtiment qui procédera à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté ». A priori, ces deux articles visent le même cas de figure, à savoir un désaccord entre le locataire et le bailleur sur le montant du loyer à payer. A quel moment le bailleur doit-il fournir des pièces justificatives ? Quand est-ce que l'expert chargé par la partie la plus diligente interviendra ? Cette phase préalable doit-elle intervenir avant la saisine de la commission des loyers, ou dans le mois de la saisine ?

Le SYVICOL invite le législateur à clarifier ces points afin de renforcer la transparence et la sécurité juridique pour les parties au contrat de location. Il est également d'avis que dans le cas où il est prouvé que le bailleur a fixé un loyer ne respectant pas le plafond légal du loyer annuel en violation de la loi et du contrat de bail, celui-ci devrait prendre les frais d'expertise à sa charge, sans préjudice quant à d'autres sanctions éventuelles.

Article 3

Sans commentaire

Article 4

L'article 4 du projet de loi a pour objectif d'encadrer davantage les frais d'agence, encore appelées les commissions, et la garantie locative en modifiant l'article 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 précitée. Ainsi, le nouvel article 5, paragraphe 1^{er}, prévoit que « en cas d'intervention d'un agent immobilier ou d'un autre tiers relatif à la location d'un logement à usage d'habitation, les frais et honoraires de ces personnes sont obligatoirement à partager entre le bailleur et le locataire ».

Cet article appelle plusieurs remarques. Outre le fait que le SYVICOL partage l'avis que celui qui fait appel aux services d'un professionnel devrait avoir l'obligation de le payer, il constate que pour être conforme à l'objectif poursuivi par le projet de loi sous avis, il faudrait que les frais et honoraires soient partagés obligatoirement à parts égales entre le bailleur et le locataire. A défaut, les frais et honoraires pourraient très bien aussi être partagés 30/70 par exemple, en défaveur du locataire.

Ensuite, le texte mentionne l'intervention d'un agent immobilier « ou d'un autre tiers ». Le SYVICOL se demande ce que les auteurs du présent projet de loi entendent par « un autre tiers ». Au Luxembourg, la

profession d'agent immobilier est réglementée, tout comme celle d'administrateur de biens – syndic de copropriété, tandis que celle de gestionnaire de biens immobiliers ne l'est pas. Si les auteurs ont entendu viser la profession d'administrateur de biens – syndic de copropriété, il serait bon de le préciser afin d'éviter que tout intermédiaire encaisse des frais et honoraires.

En ce qui concerne plus précisément ces frais et honoraires, le texte semble mettre un terme à l'usage selon lequel ces frais sont d'office équivalents à un mois de loyer, sans regard par rapport au nombre d'heures réellement prestées par l'agent immobilier. Le SYVICOL est favorable à cette disposition, dans la mesure où seuls les frais réels - de publicité, administratif et de gestion – relatifs au logement mis en location pourront être imputés pour moitié au locataire.

Finalement, le nouveau paragraphe 2*bis* inséré à la suite du paragraphe 2 de l'article 5 vise à clarifier les règles relatives à la garantie locative et faciliter la restitution de celle-ci en fin de bail. Si le SYVICOL salue cette nouvelle disposition, il constate néanmoins qu'elle risque de poser problème en raison de la formulation employée par les auteurs, « si l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée à la fin du bail ». Il conseille dès lors d'employer la formule consacrée « sauf usure et vétusté normale » ou d'opérer un renvoi à l'article 1730 du Code civil.

Le SYVICOL propose également de reformuler l'article 5, paragraphe 2*bis*, alinéa 4, en ce sens qu'en cas de contestation sur l'état des lieux de sortie – du bailleur ou du locataire – le bailleur peut retenir de la garantie locative les sommes qui lui restent encore dues (...). Comme indiqué au commentaire des articles, ce dernier devra désormais justifier de tout montant retenu sur la garantie locative dans un délai de deux mois au plus tard à compter de la remise des clefs. Le SYVICOL se félicite de cette disposition, même s'il conviendra d'adapter le texte de l'article précité en ce sens, alors que la formulation actuelle – « toute somme dont celui-ci pourrait être tenu, en lieu et place du locataire » – prête à confusion.

Toutefois, le SYVICOL se demande si cette disposition sera suffisante pour contrecarrer la tendance à condamner les locataires sur la base d'un seul devis souvent surévalué présenté par le bailleur (remise des clefs oblige) équivalent à une remise à neuf de l'appartement aux frais du locataire sortant, sans même que des travaux ne soient réellement entrepris. Il est d'avis que la garantie locative ne peut servir à financer que les travaux strictement nécessaires à la réparation des dégradations imputables au locataire, mais pas à la remise en état des éléments vétustes, la vétusté étant la dégradation liée à l'usage normal d'un bien dans le temps.

Article 6

La modification projetée vise à surmonter certaines difficultés rencontrées en pratique et liées à l'impossibilité de siéger de certaines commissions des loyers en raison de la vacance de poste d'un des deux assesseurs.

Dans ce contexte, le nouvel article 9, paragraphe 5, permet la saisine directe du juge de paix dans tous les cas où la commission des loyers compétente ne peut pas ou plus siéger vu la vacance de poste d'un des assesseurs, ou lorsqu'elle ne rend pas sa décision dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la requête à la commission. Le SYVICOL se montre néanmoins prudent par rapport à la solution envisagée, dans la mesure où il serait dommage de priver les parties d'un recours extrajudiciaire devant la commission des loyers, alors que de l'aveu même des auteurs du projet de loi, « les commissions des loyers présentent une grande utilité pratique car beaucoup de litiges peuvent ainsi se terminer par des arrangements au lieu de faire l'objet d'un procès en justice ».


Le SYVICOL partage pleinement cette analyse et la préoccupation des auteurs du projet de loi, mais il estime qu'il conviendrait plutôt de remédier aux blocages nés de l'impossibilité de siéger des commissions, que de

faire peser ce contentieux sur les justices de paix. Dans ce contexte, il tient à rappeler son avis du 8 décembre 2014 sur le projet de loi portant abolition des districts¹⁰ qui conserve toute sa pertinence. En effet, le SYVICOL ne peut que constater que ses remarques formulées à cette occasion sont toujours d'actualité dans la mesure où ni les modifications apportées par la loi visée, ni celles apportées par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation n'ont pas permis de garantir un fonctionnement satisfaisant des commissions des loyers.

Le SYVICOL maintient dès lors la solution préconisée dans son avis précité, à savoir la création d'un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays, composé de personnes qualifiées et de représentants du secteur communal, ce qui favoriserait le traitement des affaires selon des règles uniformes, tout en garantissant la prise en compte du contexte local.

Article 7 à 10

Sans commentaire



PROJET DE LOI N°7732 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

14 décembre 2020

Le SYVICOL a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de la Justice au sujet du projet de loi n°7732 en date du 7 décembre 2020 et il souhaite profiter de l'occasion pour remercier Madame la Ministre de cette démarche.

Le projet de loi n°7732 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 propose de prolonger les dispositions qui autorisent les autorités communales à désigner un autre bâtiment que celui de la mairie pour la tenue des cérémonies de mariage.

Cette autorisation temporaire, prévue par la loi modifiée du 24 juin 2020 et depuis lors prolongée à deux reprises jusqu'au 31 décembre 2020 inclus, restera, avec l'adoption du projet de loi sous examen, d'application jusqu'au 15 juillet 2021 inclus.

Puisqu'il s'avère toujours difficile, voire impossible pour certaines communes, d'organiser des cérémonies de mariage dans les locaux des maisons communales en respectant les recommandations sanitaires et une distance interpersonnelle d'au moins deux mètres entre les invités, le SYVICOL ne peut que saluer la prolongation de la dérogation à l'article 75 du Code civil, sous réserve des remarques avancées dans son avis du 25 mai 2020 relatif au projet de loi n°7577 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil.

10 Document parlementaire n°67111

III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES



En raison de la pandémie, le CPLRE se réunit à distance

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

En raison de l'évolution de la situation de la pandémie COVID-19 en Europe, et plus précisément en France, pays hôte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les deux sessions du Congrès en 2020 ont dû être annulées. Cette décision visait à protéger la santé et la sécurité des membres des 47 délégations nationales du Congrès, des personnalités invitées, des autres participants, ainsi que du personnel du secrétariat.

Afin de pouvoir adopter au moins une partie des résolutions et recommandations préparées par les commissions et le bureau du Congrès, deux forums statutaires, convoqué sur décision du Bureau et composé des présidents de toutes les délégations nationales et des membres du bureau, ont été tenus à distance le 28 septembre et le 7 décembre.

En marge du 2^e forum statutaire en décembre, une conférence en ligne sous le thème de « Covid-19: les autorités locales et régionales en première ligne » a réuni les dirigeants du Conseil de l'Europe, les représentants des gouvernements nationaux et les membres du Congrès pour discuter des meilleurs moyens de garantir des réponses efficaces à la crise sanitaire au niveau local. Les résultats des discussions contribueront au rapport « Ga-

rantir le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale en période de crise majeure», qui sera présenté lors de la session du Congrès en mars 2021.

Par ailleurs, le second volume de la collection des *Manuels des droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux*, consacré aux droits sociaux, a été présenté par Harald Bergmann (Pays-Bas), porte-parole du Congrès sur les droits de l'homme. Il complète la collection lancée par le Congrès en 2019 avec un premier volume consacré à la lutte contre les discriminations. Les autorités communales du Luxembourg y sont représentées avec deux bonnes pratiques en matière d'intégration au niveau local, le Plan Communal d'Intégration (PCI) et le groupe d'échange et de soutien en matière d'intégration (GRESIL).

Finalement, les élections de deux vice-présidents à la Chambre des pouvoirs locaux et du Secrétaire Général, initialement prévu pour la session de mars 2020, étaient organisées par voie électronique entre le 17 et le 18 novembre 2020, en utilisant une méthode de vote à distance sécurisée. Ont été élus vice-présidents de la Chambre des pouvoirs locaux : Kirstine Bille (Danemark), 2^e adjointe au maire de la municipalité de Syddjurs et Konstantinos Koukas (Grèce), Maire de Mykonos et Président de la délégation grecque au sein du Congrès. Andreas Kiefer, Secrétaire Général actuel par intérim, a été réélu pour un nouveau mandat de Secrétaire Général pour la période de 2021-2026.



CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

CONSTITUTION DU NOUVEAU COMITÉ DIRECTEUR LORS DE LA RÉUNION DES 23 ET 24 JANVIER 2020

Les 23 et 24 janvier à Orléans, Louis Oberhag, vice-président du SYVICOL, a assisté à la réunion constitutive du Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) pour une nouvelle période de 3 ans.

Le Comité directeur est le principal organe de décision du CCRE. Il approuve, entre autres, le budget, le programme de travail annuel et l'admission de nouveaux membres. Il constitue un forum politique pour les dirigeants locaux européens et une plate-forme permettant aux villes et aux régions d'échanger sur des problématiques communes. Le Comité directeur est composé de plus de 170 élus locaux et régionaux, nommés par les associations nationales membres et les sections nationales du CCRE.

Pour la réunion en question, des élus locaux et régionaux de tout le continent se sont réunis pour désigner les nouveaux membres de la présidence du CCRE. A la tête de celle-ci Stefano Bonaccini, Président de la Région Emilie-Romagne, Président de l'AICCRE (section italienne du CCRE), a été réélu.

La nouvelle présidence est un reflet de l'Europe dans sa diversité, tant géographique que politique : 10 hommes et 10 femmes originaires des quatre coins de l'Europe, maires, élus locaux et régionaux. Elle a pour mission d'assurer le suivi des travaux du CCRE pour les trois années à venir, notamment dans le cadre de la réforme de l'UE, du Pacte vert et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) sur le plan local.

Finalement, la réunion du Comité directeur était l'occasion de valider la nomination des porte-paroles du

CCRE, des membres du Comité de gestion financière et des auditeurs internes.

RÉUNION DU COMITÉ DIRECTEUR DU 29 SEPTEMBRE 2020

Monsieur Louis Oberhag a représenté le Luxembourg lors de la réunion en ligne du Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe du 29 septembre. La réunion avait pour objectif de faire le point sur la situation en Europe et de définir l'orientation des travaux futurs de l'organisation. Plusieurs sujets ont été abordés, notamment le camp de migrants de Moria, la coopération scientifique, les finances locales et les porte-paroles du CCRE.

Une analyse du CCRE présentée lors de la réunion met en évidence la situation financière souvent désastreuse des collectivités suite à la crise de la COVID-19. Elle montre que, à travers l'Europe, les dépenses des communes et des régions ont augmenté avec la création ou l'expansion des services d'urgence et de soutien, tandis que les revenus se sont effondrés avec le ralentissement de l'activité économique.

En Allemagne, par exemple, on estime que les recettes fiscales des communes chuteront de 15,6 milliards d'euros en 2020, tandis que les communes tchèques s'attendent à une baisse de 20 % des recettes fiscales locales cette année par rapport à l'année dernière. Avec la création du plan de relance européen doté de 750 milliards d'euros, le CCRE s'efforce désormais d'assurer que les communes et les régions soient pleinement impliquées dans l'élaboration des plans nationaux.

Les membres du Comité directeur ont adopté une résolution concernant la situation tragique des migrants suite à l'incendie du camp de Moria à Lesbos et appelant à la solidarité et au respect de la dignité et des droits humains des personnes sinistrées.



COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CDR)

En 2020 a débuté le septième mandat du Comité européen des Régions (CdR) qui s'étend sur les cinq prochaines années. Pour cette nouvelle mandature, la délégation luxembourgeoise a été rétablie avec six membres suppléants et six membres effectifs suivant la décision (UE) 2019/852 du Conseil du 21 mai 2019 arrêtant la composition du Comité des Régions pour la mandature 2020-2025, qui tire les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union. La délégation luxembourgeoise s'était fortement mobilisée pour retrouver le siège perdu en 2015 et se félicite que ses efforts, soutenus par le gouvernement, aient porté leurs fruits.

En sa séance du 11 mai 2020, le comité du SYVICOL a donc procédé à la nomination d'un nouveau membre titulaire pour la délégation, à savoir Gusty Graas, et à la

nomination de Vincent Reding en tant que membre suppléant. Le siège suppléant devenu vacant par la nomination de Gusty Graas à la fonction de membre titulaire de la délégation a été attribué à Claire Remmy, qui a été formellement nommée à cette fonction par la décision (UE) 2020/1153 du Conseil du 30 juillet 2020 portant nomination des membres et suppléants du Comité des régions. Claire Remmy est la plus jeune membre du CdR depuis sa création et elle a rejoint le groupe politique nouvellement formé « The Greens ».

La délégation luxembourgeoise s'est réunie à deux reprises au mois de février 2020 et au mois de juillet 2020. Une fois sa composition définitive connue, elle s'est réorganisée en interne étant donné que la présence d'un sixième membre permet une répartition équilibrée de deux membres au sein des six commissions du CdR.

La répartition des membres au sein des commissions est la suivante :

COMMISSIONS

MEMBRES

CIVEX	Madame Simone BEISSEL	Madame Romy KARIER
COTER	Monsieur Ali KAES	Monsieur Gusty GRAAS
ECON	Madame Simone BEISSEL	Monsieur Tom Jungen
ENVE	Monsieur Roby Biber	Monsieur Gusty GRAAS
NAT	Monsieur Roby Biber	Monsieur Ali KAES
SEDEC	Monsieur Tom Jungen	Madame Romy KARIER

La délégation a encore décidé de nommer Romy Karier comme membre remplaçant « ad personam » de Roby Biver au Bureau du CdR.

Sur le plan politique, le CdR a naturellement vu son agenda bousculé par la Covid-19, et à partir du mois de mars les annulations se sont succédées. Ainsi, la 139^e session Plénière prévue au mois de mars n'a pas pu se tenir et c'est seulement à partir du mois de mai que les réunions ont pu reprendre progressivement de manière virtuelle sur la plateforme électronique mise en place par le CdR.

Voici les temps forts de cette année 2020 :

FEVRIER : SESSION CONSTITUTIVE DU CdR

Lors de la session constitutive du CdR du 11 au 13 février à Bruxelles, Roby Biver a été nommé coordinateur du groupe politique PES pour la commission de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie (ENVE) et a accepté la mission de rapporteur pour un avis de la commission des ressources naturelles (NAT) sur le renforcement de l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète. Romy Karier, Tom Jungen, Simone Beissel, Ali Kaes et Linda Gaasch ont également participé à cette session constitutive.

Les deux premiers jours de la session plénière étaient surtout consacrés à l'installation formelle du CdR pour la période du 25 janvier 2020 au 25 janvier 2025 et à l'élection du nouveau président Apostolos Tzitzikostas, gouverneur de la Macédoine centrale, et du premier vice-président Vasco Alves Cordeiro, président du gouvernement régional des Açores, qui assumera la présidence pendant la deuxième moitié du mandat.

Lors de son discours d'investiture, le président nouvellement élu a déclaré que « ma priorité est de rapprocher l'Europe des citoyens et de faire en sorte que l'Union soit en permanence au service de ses citoyens et de leurs lieux de vie » avant de présenter les trois grandes priorités politiques de son mandat.



Deux débats ont été menés en session plénière. Le premier, avec la participation de Dubravka Šuica, vice-présidente de la Commission européenne chargée de la démocratie et de la démographie, concernait la conférence sur l'avenir de l'Europe. Le deuxième débat, avec la participation d'Ivan Malenica, ministre de l'Administration publique en Croatie, avait comme sujet les priorités de la présidence croate du Conseil de l'UE.

En plus, six avis ont été adoptés portant sur, entre autres, le paquet « Élargissement 2019 », le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – un plan d'action, la politique environnementale au niveau infra-municipal - vers des quartiers et des petites communautés durables et la fuite des cerveaux au sein de l'UE. La 138^e session plénière s'est terminée avec l'instauration des six commissions du CdR.

Une réunion entre le nouveau président du CdR et les présidents des délégations nationales a également eu lieu en marge de cette session plénière, à laquelle a participé le président de la délégation nationale et vice-président du CdR Roby Biver. Il s'agissait d'un échange informel sur les futures priorités politiques du CdR auxquelles les délégations nationales ont été invitées à apporter leur contribution. Roby Biver, président de la délégation luxembourgeoise, a identifié comme défi pour le CdR dans les années à venir de combler le fossé entre les institutions européennes, les politiciens européens et les citoyens des villes et communes. Il a souligné la nécessité d'améliorer la communication et de faire l'effort d'expliquer aux citoyens les raisons qui sous-tendent les décisions prises, tout en prenant davantage en compte leurs préoccupations, notamment en ce qui concerne le Green Deal.

JUIN : 139^E SESSION PLÉNIÈRE

La 139^e session du CdR a finalement eu lieu en présentiel et à distance du 30 juin au 2 juillet 2020. Sept débats ont été menés, dont un débat sur la gestion de la crise de la Covid-19 et le plan de relance, en présence de Janez Lenarčič, commissaire chargé de la gestion des crises, ainsi qu'un débat sur le pacte vert au cœur du redressement local et régional après la crise de la Covid-19.

Ce débat faisait suite au lancement par le CdR en date du 15 juin 2021 d'un groupe de travail « Pacte vert – Investir l'échelon local » composé de treize élus locaux et régionaux dont le président de la délégation nationale Roby Biver. Ce groupe de travail a comme objectif de veiller à ce que le pacte vert pour l'Europe proposé en décembre 2019 par la Commission européenne et la stratégie de relance de l'Union européenne se traduisent effectivement par des projets concrets et des financements directs pour les collectivités locales et régionales.



Roby Biwer, rapporteur de l'avis d'initiative « Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète », a pris la parole dans le cadre du débat en séance plénière. Il a mis l'accent sur le thème de la déforestation, soulignant comment la croissance de la population mondiale, les besoins accrus en denrées alimentaires, aliments pour animaux et la bioénergie avaient exacerbé un problème déjà complexe. Il a rappelé que 80% de la déforestation était due aux activités agricoles, qui elles-mêmes sont la deuxième cause d'émission de gaz à effet de serre et de réduction de la biodiversité. Le président de la délégation luxembourgeoise a observé que grâce au Green Deal, la résilience des forêts pourrait être considérablement améliorée, et des mesures telles que la stratégie forestière de la Commission européenne ou une politique agricole commune révisée.

Son avis, « Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète », a été adopté à la majorité des membres du CdR. Cet avis s'est intéressé à l'action que mène l'Union européenne pour protéger et restaurer les forêts à travers le monde, et réclame un nouveau système de certification et d'information européen pour homologuer les produits qui ne contribuent pas à la déforestation ainsi que des chaînes d'approvisionnement courtes et transparentes. « Nous avons besoin d'un engagement européen pour protéger les forêts et la biodiversité, et nous devons travailler avec les agriculteurs et les propriétaires forestiers pour trouver des solutions appropriées », a notamment déclaré Roby Biwer.

Au cours de cette session, sept autres avis et trois résolutions ont également été adoptés. Finalement le CdR est prononcé pour la création d'une commission ad hoc sur la révision du règlement intérieur dont fait partie Simone Beissel.

OCTOBRE : 140^e SESSION PLÉNIÈRE

Pas moins de vingt-cinq avis ont été adoptés au cours de la 140^e session plénière du CdR, organisée en mode hybride du 12 au 14 octobre 2020. A l'ordre du jour de

cette session figurait également le baromètre régional et local annuel de l'Union européenne, discours prononcé par le président du CdR qui aborde les défis les plus urgents de l'année à venir et qui a été axé cette année sur le coût de la pandémie de Covid pour les régions, les villes et les villages de l'UE. Ce discours sur l'état de l'Union du point de vue local et régional a mis clairement en évidence que la pandémie aggravera les disparités entre régions et entre villes, et la vulnérabilité particulière de certaines régions. « La chute des recettes couplée à l'augmentation des dépenses, l'effet dit « ciseaux », met en péril les finances publiques des municipalités, des villes et des régions de l'UE. Plus de 90 % des communes et régions européennes s'attendent à une chute de leurs revenus. Un effondrement des services publics ralentirait notre reprise et la rendrait plus douloureuse encore pour les citoyens et leurs communautés » a ainsi souligné le président du CdR.

Cinq débats étaient également programmés, dont un débat sur les affaires sociales en présence de Nicolas Schmit, commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, et un débat sur le pacte vert, en présence de Frans Timmermans, vice-président exécutif de la Commission européenne chargé du pacte vert pour l'Europe.

Lors de ce premier débat, le président du CdR a fait référence au baromètre local et régional annuel de l'UE 2020 et a déclaré que la pandémie avait un impact grave sur l'emploi et les ménages et mettait encore plus en danger le bien-être de groupes déjà vulnérables et de la jeune génération. Romy Karier, membre de la délégation luxembourgeoise, a pris la parole pour mettre l'accent sur les jeunes, se félicitant des dernières propositions de la Commission sur la garantie pour la jeunesse, la formation occasionnelle et l'apprentissage et sur l'agenda européen de la jeunesse. Elle a souligné que les autorités locales et régionales peuvent aider les jeunes à prendre conscience que les compétences sont essentielles pour accéder rapidement et de manière stable au marché du travail, mais aussi à informer les citoyens sur les opportunités offertes par l'UE dans ce contexte. « Nous devons capitaliser sur l'effort des formateurs avec le soutien de l'UE afin d'améliorer la qualité de la formation et proposer un enseignement multilingue » a déclaré Romy Karier.

Parmi les avis adoptés, celui dont Roby Biwer a été le rapporteur, « Des villes et des régions respectueuses de la biodiversité au-delà de 2020, dans le cadre de la COP 15 de la CDB des Nations unies et de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 », a recueilli l'unanimité des votes au cours de la première journée. « La crise climatique ne disparaîtra pas après la crise de la Covid-19 » a déclaré le président de la délégation luxembourgeoise, pour qui « la stratégie pour la biodiversité doit être le pilier principal du Green Deal. L'UE doit montrer le chemin au niveau mondial, avec les

autorités locales et régionales en tête par une mise en œuvre et des actions concrètes ! ». L'avis met en avant la contribution des collectivités locales et régionales à la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 publiée par la Commission européenne le 20 mai 2020.

S'il estime que le plan stratégique est ambitieux, l'avis invite néanmoins la Commission à reconnaître davantage le rôle des collectivités locales et régionales dans le développement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de cette stratégie et à agir immédiatement pour consolider ses efforts en vue d'infléchir la courbe de la perte de la biodiversité. « La Covid-19 n'est pas sans conséquence, elle a provoqué une prise de conscience non seulement auprès des experts mais aussi parmi les citoyens. Ils se sont rendu compte que des écosystèmes sains pourvus d'une biodiversité intacte constituent une garantie pour notre propre santé et notre destin » a affirmé Roby Biver.

DÉCEMBRE : 141^E SESSION PLÉNIÈRE

Compte-tenu de l'aggravation de la situation sanitaire, la 141^e session plénière du CdR s'est tenue entièrement à distance du 8 au 10 décembre. La Covid-19 a largement été au cœur des discussions, avec un débat sur les systèmes de santé régionaux face à la Covid-19 et un autre sur le thème de la reprise et de la résilience dans les zones rurales, mais aussi sur ses répercussions sur les économies européennes.

Pendant plusieurs mois, la commission ECON du CdR a préparé des bulletins économiques périodiques pour rendre compte des recherches, articles et débats sur l'incidence socio-économique de la pandémie en Europe et les différentes mesures économiques d'urgence prévues et mises en œuvre aux différents échelons européen, régional et local. Au mois d'octobre, une enquête conjointe du CdR et de l'OCDE a également tiré la sonnette d'alarme, concluant que la pandémie met en péril les finances des villes et régions d'Europe. L'enquête a confirmé que la plupart des collectivités locales et régionales s'attendent à ce que la crise socio-économique ait de lourdes répercussions sur leurs finances. La principale difficulté pour gérer la crise mentionnée par près de la moitié des collectivités locales et régionales est le manque de moyens techniques et d'équipements ainsi que, pour 39 % d'entre elles, le manque de ressources financières. Seule une moitié des répondants a estimé que la coordination des collectivités locales entre elles ou avec les gouvernements nationaux avait été assurée de manière efficace.

Mais la pandémie a aussi entraîné quelques effets positifs. Dans l'avis intitulé « Renforcer la gouvernance locale et la démocratie représentative grâce aux nouveaux instruments des technologies numériques », le CdR a vu dans la crise un accélérateur de la transforma-

tion numérique de la démocratie locale, alors que l'utilisation accrue des outils numériques pourrait donner l'élan nécessaire aux collectivités locales et régionales. Ces nouveaux outils peuvent améliorer la qualité des processus décisionnels et la transparence, encourager la communication, favoriser une citoyenneté active et un engagement dans la vie politique et, partant, renforcer la démocratie locale de manière permanente, d'après ses membres.

Le CdR est d'avis que la conférence sur l'avenir de l'Europe offre la possibilité de tester les instruments participatifs numériques afin de renforcer la démocratie représentative, de gagner la confiance des citoyens et d'intégrer des exemples régionaux et municipaux de participation des citoyens aux processus de délibération et aux mécanismes de retour d'information. À cette fin, il a proposé de mettre au point un outil numérique appelé « CitizEN – L'engagement des citoyens dans le réseau de l'UE », afin de faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques.

Au total, neuf avis ont été adoptés au cours de cette dernière session de l'année 2020.

IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES

NUMÉRO	DATE	OBJET
01/2020	20/01/20	Mise à jour de l'annuaire de communes
02/2020	05/02/20	Organisation d'un débat de consultation à la Chambre de Députés au sujet de la réforme de la Police grand-ducale au mois de mars 2020
03/2020	11/03/20	Rôle et missions des communes dans le cadre de l'épidémie du « Coronavirus »
04/2020	17/04/20	Commande groupée de masques protecteurs pour le secteur communal
05/2020	07/05/20	Action commune dans le cadre de la Journée de l'Europe, le 09 mai 2020
06/2020	15/05/20	Lancement de l'application mobile du SYVICOL
07/2020	28/05/20	Résolution-type pour les conseils communaux : Position relative à la stratégie belge de gestion des déchets nucléaires dans le cadre de la consultation publique transfrontière de l'ONDRAF
08/2020	16/06/20	Réalisation d'un sondage auprès des élus communaux sur les orientations futures du SYVICOL
09/2020	02/07/20	Compte de l'exercice 2018
10/2020	26/08/20	Reprise des compétitions nationales de la FLF
11/2020	02/10/20	Invitation à la 4 ^{ème} journée des communes dans le cadre de la Semaine nationale du logement
12/2020	05/10/20	Présentation des résultats du sondage mené auprès des élus communaux sur les orientations futures du SYVICOL
13/2020	22/10/20	Recommandations concernant les mesures sanitaires lors de la bénédiction des cimetières pour la Toussaint et le Jour des morts
14/2020	11/11/20	Contribution des communes pour l'exercice 2021
15/2020	10/12/20	Budget rectifié 2020 et budget 2021 du SYVICOL
16/2020	16/12/20	Invitation à la 5 ^e séance du Groupe d'Echange et de Soutien en matière d'Intégration au niveau Local (GRESIL)
17/2020	18/12/20	Soutien de l'organisation internationale « Mayors for Peace » par les villes et communes luxembourgeoises à l'occasion de l'entrée en vigueur du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ

DATE	RÉUNIONS
13/01/20	Entrevue avec le syndicat OGBL ACAL
13/01/20	Réunion du bureau
13/01/20	Réunion de travail du comité
13/01/20	Entrevue avec Mme Sam Tanson, Ministre de la Culture
15/01/20	Entrevue avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
27/01/20	Réunion du bureau
27/01/20	Entrevue avec l'Entente des offices sociaux
27/01/20	Entrevue avec l'Entente des entreprises luxembourgeoises
03/02/20	Réunion du bureau
10/02/20	Réunion du bureau
10/02/20	Réunion du comité
11/02/20	Réunion avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
14/02/20	Entrevue avec M. Henri Kox, Ministre du Logement
24/02/20	Réunion avec l'Association luxembourgeoise des ingénieurs directeurs et ingénieurs directeurs adjoints des syndicats de communes
24/02/20	Réunion du bureau
06/03/20	Entrevue avec l'Inspection sanitaire
09/03/20	Réunion avec l'Association des écoles de musique
09/03/20	Entrevue avec le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE)
09/03/20	Entrevue avec l'Association des secrétaires communaux
09/03/20	Réunion du bureau
09/03/20	Entrevue avec le « Zentrum fir politesch Bildung »
10/03/20	Réunion avec les ministres de la Santé Paulette Lenert et de l'Intérieur Taina Bofferding
13/03/20	Entrevue avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
16/03/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
18/03/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
23/03/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
07/04/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
15/04/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
20/04/20	Réunion du bureau

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ

DATE	RÉUNIONS
23/04/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'intérieur
24/04/20	Réunion avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
27/04/20	Réunion du bureau
11/05/20	Réunion du bureau
25/05/20	Réunion du bureau
08/06/20	Réunion du bureau
08/06/20	Réunion du comité
15/06/20	Réunion du bureau
15/06/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
19/06/20	Visioconférence avec Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
29/06/20	Réunion du bureau
08/07/20	Entrevue avec l'Entente des offices sociaux
13/07/20	Réunion du bureau
14/07/20	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
20/07/20	Réunion du bureau
20/07/20	Réunion du comité
23/07/20	Réunion du bureau
28/08/20	Entrevue avec Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
01/09/20	Réunion du bureau
01/09/20	Réunion du comité
01/09/20	Réunion de travail du comité
07/09/20	Réunion du bureau
21/09/20	Réunion du bureau
21/09/20	Réunion du comité
01/10/20	Entrevue avec le Gouvernement
05/10/20	Conférence de presse et la publication des résultats du sondage
05/10/20	Entrevue avec la Cellule de facilitation urbanisme et environnement du ministère de la Digitalisation
05/10/20	Réunion du bureau
08/10/20	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
19/10/20	Réunion avec Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration
19/10/20	Réunion du bureau
29/10/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
09/11/20	Réunion du bureau
09/11/20	Réunion du comité

DATE	RÉUNIONS
11/11/20	Entrevue avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
23/11/20	Réunion du bureau
07/12/20	Réunion du bureau
07/12/20	Réunion du comité
11/12/20	Entrevue avec Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
14/12/20	Réunion du bureau
07/12/20	Réunion du bureau
07/12/20	Réunion du comité
14/12/20	Réunion du bureau

VI. RAPPORT COVID-19

CHRONIQUE D'UNE PÉRIODE AGITÉE – LE SYVICOL ET LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

Avec le début de la crise de la Covid-19, le SYVICOL a été du jour au lendemain fortement sollicité. S'il était clair que la responsabilité pour la gestion de la situation incombait en premier lieu aux autorités nationales, bien des regards étaient tournés vers les communes et son organisation faitière, le SYVICOL. Un aperçu chronologique des moments clés d'une période agitée.

6 MARS 2020

Sur l'initiative du SYVICOL, une entrevue avec les responsables de la Division de l'Inspection sanitaire a eu lieu le vendredi 6 mars. Des questions autour des plans d'urgence en cas de pandémie, des compétences des communes et des bourgmestres, des mesures à

prendre dans l'enseignement fondamental et surtout concernant la communication figuraient à l'ordre du jour. En rétrospective, cette date marque le début de la crise de la Covid-19 pour les responsables du SYVICOL.

8 MARS 2020

Une réunion de concertation entre le bureau du SYVICOL et les ministres de la Santé et de l'Intérieur, à laquelle assistaient également le Haut-Commissaire à la protection nationale et le directeur général du CGDIS, a eu lieu le dimanche 8 mars. La réunion a permis de clarifier le rôle et les responsabilités des communes et du SYVICOL dans la crise sanitaire qui s'annonçait. Il a été convenu que le SYVICOL allait jouer un rôle de relais en rassemblant les questions des communes et les explications reçues des différents ministères. A cette fin, il a publié sur son site internet une rubrique spéciale concernant la Covid-19 regroupant e.a. une foire aux questions, une plateforme de partage de documents, des informations officielles et des témoignages de communes.



9 MARS 2020

Le bureau du SYVICOL s'est réuni à 12h00. Bien que plusieurs autres points aient figuré à l'ordre du jour, les discussions tournaient exclusivement autour de la crise sanitaire et du rôle des communes dans la lutte contre la propagation de la Covid-19. Il a été décidé d'informer les communes par circulaire des démarches déjà entreprises et des mesures que le SYVICOL s'était engagé à prendre pour soutenir les communes. Pour garantir le maintien des services communaux essentiels, un pool de remplaçants pour les receveurs et les secrétaires communaux a été organisé ensemble avec les deux associations respectives et le ministère de l'Intérieur.

14 ET 15 MARS 2020

Durant ce weekend, le SYVICOL a mis en place un groupe Whatsapp rassemblant presque tous les bourgmestres du Luxembourg afin de diffuser rapidement des informations essentielles pour les communes. Ce moyen d'échange rapide et efficace a permis aux communes et au SYVICOL de se concerter en permanence pour prendre les mesures adéquates. Quelques heures seulement après la création du groupe, plus de 200 messages, questions et témoignages ont ainsi pu être partagés. En outre, les bourgmestres ont été informés sur l'évolution de la pandémie moyennant une revue de presse quotidienne.

16 ET 18 MARS 2020

Des réunions d'urgence ont eu lieu ces deux jours avec le ministère de l'Intérieur, au cours desquelles le SYVICOL a fait état des problèmes rencontrés dans la pratique par les communes, auxquels des solutions ont été recherchées. Il a notamment été question des plans de continuité des services des communes, de la tenue des réunions des conseils communaux pendant le confinement ou encore des mesures de sécurité applicables aux enterrements. La date du 18 mars coïncide d'ailleurs avec celle de l'entrée en vigueur de l'état de crise.

7 AVRIL 2020

Le gouvernement a entamé la mise en œuvre d'une stratégie permettant une sortie de la crise sanitaire qui comprenait les différents secteurs d'activité, y compris le domaine communal. Afin d'impliquer dès le début les communes dans l'élaboration de cette stratégie, la ministre de l'Intérieur a reçu une délégation du SYVICOL le 7 avril. Le but principal était d'identifier les services communaux dont le retour au fonctionnement normal était jugé prioritaire. Le SYVICOL s'était à cette occasion également renseigné sur la possibilité d'obtenir des masques protecteurs pour l'intégralité du secteur communal de la part du gouvernement.

14 AVRIL 2020

Ensemble avec la Ville de Luxembourg, le SYVICOL a décidé l'achat de 400.000 masques chirurgicaux pour le personnel du secteur communal, le gouvernement n'ayant pas donné une suite favorable à sa demande en ce sens. Une circulaire ayant pour objet la commande groupée de masques protecteurs pour le secteur communal fut envoyée le 17 avril aux administrations communales, aux syndicats de communes et aux offices sociaux.

15 AVRIL 2020

Lors d'une nouvelle réunion d'urgence avec le SYVICOL, la ministre de l'Intérieur a indiqué que le gouvernement prévoyait une obligation générale de porter un masque protecteur et qu'une grande livraison de masques pour les résidents était attendue prochainement. Après une réunion de presque huit heures, le plan suivant fut élaboré : le CGDIS est chargé de la répartition et du transport des masques dans les communes, qui s'engagent à les distribuer à leur population endéans 3 jours. Cette distribution s'est déroulée entre le 17 et le 20 avril.

20 AVRIL 2020

Le ministre de l'Education nationale a manifesté son intention d'organiser le retour des classes pour le 25 mai. Le modèle prévoyait un partage en deux des classes et un enseignement en alternance, afin de limiter les risques. La réorganisation de l'enseignement fondamental et des services d'éducation et d'accueil ont donné lieu à plusieurs échanges ultérieurs entre le SYVICOL et le ministère. Rappelons que le Luxembourg compte quelque 50.000 élèves dans le fondamental et 157 bâtiments scolaires.

5 MAI 2020

Au sujet de la rentrée des classes, une conférence de presse commune entre le ministre de l'Education Nationale Claude Meisch et le président du SYVICOL Emile Eicher a eu lieu, durant laquelle les grandes lignes ont été présentées.

5 ET 6 MAI 2020

À partir du mardi 5 mai, 400.000 masques chirurgicaux commandés par la Ville de Luxembourg en collaboration avec le SYVICOL sont distribués aux communes, aux syndicats de communes et aux offices sociaux.

9 MAI 2020

« Fir en Europa mat oppene Grenzen » était la devise d'une action de solidarité dans le cadre de la Journée de l'Europe, le 9 mai. Après que l'Allemagne a fermé



ses frontières avec ses pays voisins, le SYVICOL a lancé un appel à toutes les communes du Luxembourg pour déclarer leur solidarité non seulement avec les communes frontalières, mais aussi avec les habitants de la Grande Région qui souffraient de cette mesure drastique. Au total, 92 communes ont participé à cette action en hissant le drapeau européen et en déclarant que l'Europe doit rester ce qu'elle est : une union forte sans frontières.

8 JUIN 2020

Lors de sa réunion du 8 juin, le comité, après une rétrospective de la gestion de la crise du point de vue communal, a considéré que les communes, ensemble avec le SYVICOL, ont été un partenaire fiable et incontournable du gouvernement dans le combat contre la pandémie et que la solidarité ainsi que la coopération

entre les communes ont été exemplaires.

En outre, c'est lors de cette réunion qu'Émile Eicher a abordé une première fois le sujet de la répercussion de la crise sur les finances communales. A ce moment, les pertes de recettes étaient estimées à quelque 420 millions d'euros.

15 JUIN 2020

Lors d'une réunion avec la ministre de l'Intérieur a été dressé un premier bilan du déconfinement en ce qui concerne les communes. Les discussions ont porté entre autres sur la reprise de l'enseignement fondamental moyennant le système en alternance. Le bureau a également soulevé la question de l'impact financier de la crise sur les finances communales.





17 JUIN 2020

Le bureau du SYVICOL a eu une entrevue avec le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Claude Meisch, afin de préparer la fin de l'enseignement en alternance à partir du 29 juin.

1^{ER} SEPTEMBRE 2020

Le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le bureau du SYVICOL se sont réunis pour préparer la rentrée des classes. Le sujet principal était l'aération régulière des bâtiments scolaires, des maisons relais et des locaux connexes afin de limiter le risque de la propagation de la COVID-19. Le SYVICOL s'est renseigné sur les modalités de testing du personnel communal employé dans ce secteur et a demandé que celui-ci puisse se soumettre à des tests au même rythme et selon les mêmes modalités que le personnel étatique. Les différentes démarches à prendre en cas d'une infection d'un ou de plusieurs enfants dans une classe ont également été présentées.

1^{ER} OCTOBRE 2020

À l'initiative du SYVICOL, le bureau a été reçu par le Premier ministre Xavier Bettel et une délégation du gouvernement composée des ministres Taina Bofferding (Intérieur), Pierre Gramegna (Finances), Henri Kox (Logement) et Claude Meisch (Education nationale) en

date du 1^{er} octobre. L'objectif principal était de dresser un bilan provisoire de la crise et de ses conséquences sur les finances communales et de discuter d'initiatives pour soutenir les communes. Le renforcement de la consultation du SYVICOL dans le cadre de la procédure législative est un autre sujet qui a été abordé. Le bilan fut plutôt mitigé, étant donné que le SYVICOL n'a guère obtenu satisfaction sur ces deux points.

29 OCTOBRE 2020

Lors d'une réunion le 29 octobre, le bureau et la ministre de l'Intérieur ont fait le point sur l'évolution de la situation sanitaire, à un moment où le nombre d'infections était en forte augmentation. Il a été notamment discuté de la possibilité pour les collèges des bourgmestre et échevins de se réunir par visioconférence, possibilité qui avait déjà été créée pour le conseil communal pendant l'état de crise. Avec le soutien du SYVICOL, un projet de loi en ce sens a été déposé dans un très bref délai.

25 NOVEMBRE 2020

En date du 25 novembre a eu lieu une visioconférence du bureau du SYVICOL avec des représentants des ministères de l'Intérieur et de la Santé ainsi que du Haut-commissariat à la protection nationale. L'échange a porté sur la mise en place de centres de vaccination Covid-19.



© SYVICOL / Elisabeth Becker

VII. COMPTES RENDUS DES RÉUNIONS DU COMITÉ

RÉUNION DU 10 FÉVRIER 2020

Présents: Dan Biancalana, Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Paul Engel, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Romain Osweiler, Jean-Marie Sadler, André Schmit, Nico Wagener, Guy Wester et Laurent Zeimet

Excusés: Serge Hoffmann, Georges Mischo et Lydie Polfer

Le comité prend note de la démission de Monsieur Fréd Ternes et du fait que le ministère de l'Intérieur a lancé le 30 janvier 2020 la procédure de remplacement prévue par la loi en invitant les communes de Contern, de Lorentzweiler, de Niederanven, de Sandweiler, de Schuttrange, de Steinsel et de Walferdange à proposer des candidats au poste vacant.

1. Projet de loi n°7473 relatif au patrimoine culturel

Le comité adopte l'avis du SYVICOL sur le projet de loi n°7473 relatif au patrimoine culturel, dont les éléments-clés sont les suivants :

- La différence entre les termes de « zone d'observation archéologique » et de « sous-zone » n'est pas clairement esquissée, étant donné que la notion de « potentialité archéologique » n'est nulle part définie d'une manière précise. Il existe un risque de confusion et donc un besoin de clarification.
- L'introduction d'une « zone d'observation archéologique » sur quasiment l'ensemble du territoire national et le fait que tous travaux de construction, de démolition ou de déblai dépassant une certaine envergure devront être préalablement soumis au ministre de la Culture pour évaluation quant à leur potentialité archéologique, comporte le risque d'un ralentissement des activités dans le domaine de la construction. Dans ce contexte, le SYVICOL plaide pour un désamorçage moyennant une approche différente, en s'inspirant du projet de loi N° 7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués. Celui-ci prévoit un inventaire appelé « registre d'informations sur les terrains » (RIT). Le registre en question ne reprend que les sites considérés comme potentiellement pollués, ainsi que les terrains qui ont déjà fait partie d'études de pollution du sol.
- Dans le parc immobilier des communes, la liste des biens protégés sera probablement longue. Afin d'éviter une telle situation, le SYVICOL propose de maintenir les 14 critères élaborés, mais de les indexer et de définir par la suite un certain nombre de points, qui une fois atteint, justifie que l'objet en question soit retenu dans l'inventaire du patrimoine architectural.
- Le SYVICOL s'est interrogé s'il ne serait pas judicieux de créer une sorte de fonds qui reprendrait en mains un certain nombre de biens immeubles classés, car leur exploitation à des fins commerciales ou de logement devient économiquement inintéressante. On risque de les voir inoccupés pendant de longues années, ce qui irait au détriment de leur conservation, mais aussi de la politique d'aménagement communal.
- Au sujet de la publication de l'inventaire aux fins d'enquête publique, le SYVICOL propose une simplification de la procédure, en s'inspirant de l'article 12 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.
- Le SYVICOL demande de pouvoir désigner au moins un représentant communal au sein de la future commission pour le patrimoine culturel.

2. Prise de position sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'enseignement fondamental

En vue des échanges avec le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière d'enseignement fondamental, le comité arrête son point de vue sous forme d'une prise de position.

3. Projet de loi n°7490 sur les transports publics

N'ayant pas été consulté sur le projet de loi n°7490 sur les transports publics, alors même que ses impacts sur les communes sont évidents, le comité formule son avis en s'autosaisissant. Il insiste notamment sur les points ci-dessous :

-
- Le remplacement de la Communauté des Transports (CdT), appelée communément « Verkéiersverbond », par une administration étatique au service du ministre compétent entraînera une centralisation des pouvoirs entre les mains de ce dernier. Pour suppléer au moins partiellement l'abolition de la CdT et de son conseil d'administration, qui comprend notamment 3 délégués du secteur communal, le SYVICOL demande la création d'un organe consultatif comprenant toutes les parties prenantes.
 - La définition des services de transport organisés par les communes ou par des syndicats de communes et qui sont exclus du champ d'application de la loi devrait être revue.
 - Il faudrait prévoir un mécanisme de consultation des communes concernées par des décisions ministérielles ayant un impact sur leur territoire.
 - L'implication des délégués communaux aux transports publics devrait être renforcée.
 - En cas de fixation de nouvelles lignes de conduite pour l'aménagement des arrêts de bus, il importe d'éviter aux communes d'onéreux travaux de mise en conformité des installations existantes.
 - Si le comité des usagers des transports publics comprend, à côté des usagers proprement-dits, des représentants de l'Etat, il devrait inclure également des délégués communaux.

4. Communication du plan pluriannuel de financement du SYVICOL

Le comité prend connaissance du plan pluriannuel de financement pour les exercices 2021 à 2023, tel que présenté par le bureau.

5. Désignation d'un nouveau représentant au sein du Conseil national des étrangers

Suite à la démission de Monsieur Dan Codello, le comité propose à Madame la Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande région la nomination comme membre effectif du Conseil national des étrangers de Madame Annie Nickels-Theis, jusqu'ici membre suppléante. Madame Betsy Aschmann est proposée au poste de membre suppléant ainsi devenu vacant.

6. Admission d'un membre supplémentaire à la commission consultative 2 – volet technique du SYVICOL

Le comité désigne Madame Sonja Gengler du Service de l'urbanisme de la Ville de Luxembourg membre de la commission consultative 2 – volet technique du SYVICOL.

7. Rapport des activités du bureau

Réalisation d'un sondage auprès des élus communaux

Le bureau informe le comité de son intention de réaliser un sondage auprès de l'ensemble des élus communaux du Luxembourg. Le but consiste à mieux connaître la perception et l'appréciation du travail du SYVICOL, aussi bien que les attentes que les décideurs communaux ont envers le syndicat. Cette action s'inscrit dans la réalisation d'une des priorités politiques du comité pour la mandature en cours, à savoir l'intensification des liens entre le SYVICOL et ses membres. Elle vise également à guider le développement et les orientations futures du syndicat.

Il est prévu de présenter et d'approfondir les résultats lors de la prochaine Journée des élus communaux du SYVICOL.

Entrevue du 15 janvier 2020 avec Monsieur le Ministre Claude Meisch et la FEDAS

Le président fait rapport d'une réunion du 15 janvier 2020 avec Monsieur Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, et des représentants de la FEDAS, qui regroupe les gestionnaires conventionnés de services d'éducation et d'accueil.

Elle avait été demandée par le SYVICOL et la FEDAS principalement pour discuter deux sujets qui posent de plus en plus problème au niveau de la gestion des SEA, à savoir la limitation des heures d'encadrement cofinancées par le ministère, d'une part, et le plafonnement des frais de fonctionnement, non adapté depuis de nombreuses années, d'autre part.

Il a été retenu d'approfondir ces thématiques et de rechercher des solutions dans le cadre de groupes de travail spécifiques.

8. Désignation de représentants dans divers organes consultatifs

Suite à la démission de Monsieur Fréd Ternes, le comité est amené à le remplacer au sein des organes consultatifs dans lesquels il a représenté le SYVICOL. Ainsi, il propose au ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la

Jeunesse de désigner Madame Raymonde Conter-Klein membre de la Commission permanente d'experts chargée de procéder à la planification des besoins en personnel enseignant et éducatif de l'enseignement fondamental. Monsieur Jean-Marie Sadler est proposé au ministre de la Digitalisation comme 2^e suppléant au sein de la Commission d'accès aux documents.

Par ailleurs, le comité propose à la ministre de la Culture de reconduire le mandat de Monsieur Gusty Graas au sein du Conseil supérieur des bibliothèques.

9. Divers

Le SYVICOL a été consulté dans le cadre de la préparation d'un débat de consultation à la Chambre des Députés au sujet de la réforme de la Police grand-ducale. Par circulaire du 5 février 2020, le bureau a invité toutes les communes à lui faire part de leurs expériences en cette matière.

Vu l'urgence, le bureau préparera une prise de position sur base des réponses des communes.

RÉUNION DU 11 MAI 2020

Présents: Dan Biancalana, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Paul Engel, Serge Hoffmann, Georges Mischo, Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Romain Osweiler, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, André Schmit, Nico Wagener et Guy Wester

Excusés: Patrick Comes, Michel Malherbe et Laurent Zeimet

1. Fixation du lieu de réunion du comité conformément à l'article 22 de la loi communale

Le comité décide de fixer son lieu de réunion dans l'Hôtel de Ville de Luxembourg, aussi longtemps que les mesures sanitaires destinées à endiguer la propagation de la Covid-19 s'opposent à ce que les séances aient lieu au siège du syndicat.

2. Affaires de personnel

Le comité décide d'engager une personne sous le régime de l'employé communal du groupe d'indemnité C1 à mi-temps, afin de remplacer une employée qui partira en retraite le 1^{er} août 2020.

Un poste vacant d'employé communal du groupe d'indemnité A1 n'a suscité qu'une seule candidature. Le comité décide de ne pas la retenir à ce moment et d'inviter le bureau à lancer un nouvel appel à candidatures.

3. Rôle et actions des communes et du SYVICOL dans le combat de la pandémie de la Covid-19 – Point et échange de vues

Le président rappelle la suite chronologique des actions menées par le SYVICOL, ensemble avec les 102 communes, pour faire face à la pandémie de la Covid-19.

La première réunion a eu lieu le 6 mars avec l'Inspection sanitaire, réunion qui a porté sur le thème des écoles, bien qu'à ce stade précoce, il n'ait pas été question de les fermer d'une façon générale. Le dimanche 8 mars, les responsables du SYVICOL ont ensuite rencontré la ministre de la Santé, Paulette Lenert, et la ministre de l'Intérieur, Taina Bofferding, pour discuter de la situation et faire entendre leurs voix concernant les préoccupations des communes. Des réunions d'urgence entre le ministère de l'Intérieur et le SYVICOL ont eu lieu les 16 et 18 mars. A l'approche du déconfinement, le bureau a rencontré la ministre de l'Intérieur encore les 7 et 15 avril.

Parmi les principales mesures réalisées par le SYVICOL en collaboration avec les communes, il convient de mentionner :

- la mise à disposition par la Ville de Luxembourg de son plan pandémie pour servir d'exemple aux autres communes ;
- la création d'un groupe « Whatsapp » réservé aux bourgmestres, qui s'est rapidement établi comme l'outil de concertation et de coordination par excellence ;
- l'achat en groupe et la distribution, en étroite collaboration avec la Ville de Luxembourg, de 400.000 masques protecteurs destinés au personnel du secteur communal ;
- les échanges lors de 3 entrevues avec Claude Meisch, ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ainsi que dans le cadre d'un groupe de travail, afin d'organiser la reprise de l'enseignement fondamental ;
- la coordination d'une action symbolique le 9 mai, Journée de l'Europe, pour l'ouverture des frontières intra-européennes, à laquelle la très grande majorité des communes ont participé.

VII. COMPTE RENDUS DES RÉUNIONS DU COMITÉ

Une autre conséquence de la crise, à savoir son impact sur les finances communales, est brièvement abordé. Ce sujet sera discuté plus en détail lors d'une réunion ultérieure.

Suite à un échange de vues, le comité considère que les communes, ensemble avec le SYVICOL, se sont révélées comme des partenaires incontournables du Gouvernement en situation de crise. En plus, les épreuves qu'elles ont traversées ensemble au cours des dernières semaines ont fait monter la solidarité et la coopération entre les communes à un niveau inconnu préalablement. Il y a unanimité sur l'importance de maintenir ce dynamisme et de consolider le rôle des communes et de leur organisation faîtière pour le futur.

4. Approbation du compte de l'exercice 2018

Le compte de l'exercice 2018, qui n'a donné lieu à aucune observation de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur, est approuvé.

5. Proposition d'un membre et d'un membre suppléant au sein du Comité européen des régions

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne avec effet au 31 janvier 2020 a eu pour conséquence une redistribution des sièges détenus jusqu'ici par ce pays au sein du Comité européen des Régions. Aussi, la délégation luxembourgeoise a-t-elle augmenté de 5 à 6 membres et autant de membres suppléants.

Le comité a donc été appelé à proposer un membre supplémentaire au Gouvernement. Son choix se porte sur Gusty Graas (DP, échevin de la commune de Bettembourg). Vincent Reding (CSV, bourgmestre de Weiler-la-Tour) est proposé comme membre suppléant.

Le poste de membre suppléant détenu jusqu'ici par Gusty Graas est attribué au parti Déi Gréng, qui est invité à communiquer au SYVICOL une proposition de candidat.

6. Renouvellement des mandats des représentants du SYVICOL au sein du Comité d'accompagnement en matière d'établissements classés

Les mandats de Jean-Marie Sadler en tant que représentant du SYVICOL au sein du « Comité d'accompagnement en matière d'établissements classés » et de Louis Oberhag comme membre suppléant sont renouvelés pour une nouvelle période de 3 ans.

7. Renouvellement des mandats des représentants du SYVICOL au sein du collège de gérance du GIE « Security made in Lëtzebuerg »

Le comité décide de reconduire le mandat de Gérard Koob, secrétaire du SYVICOL, en tant que membre du collège de gérance du G.I.E. « Security made in Lëtzebuerg ».

8. Présentation de l'application mobile du SYVICOL

Le comité assiste à une présentation de l'application mobile du SYVICOL récemment lancée. Elle permet de suivre en direct les actualités du SYVICOL, grâce à la possibilité de s'abonner à des notifications. Elle inclut également l'annuaire complet des communes et des syndicats de communes.

L'application est disponible dans l'App Store (iOS) et dans le Google Play Store (Android).

9. Divers

La prochaine réunion du comité est fixée au lundi 8 juin 2020 à 12h00.

RÉUNION DU 8 JUIN 2020

Présents: Dan Biancalana, Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Paul Engel, Serge Hoffmann, Georges Mischo, Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Romain Osweiler, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Nico Wagener, Guy Wester et Laurent Zeimet

Excusés: Michel Malherbe et André Schmit

1. Affaires de personnel

Les affaires de personnel sont traitées à huis clos.

2. Projet de règlement grand-ducal portant dérogation aux articles 6, 7, 10, 11, 54, 57, 63 et 64 du règlement grand-ducal du 10 avril 2020 déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement

Le projet de règlement grand-ducal susmentionné a pour objet de modifier temporairement le règlement grand-ducal du 10 avril 2020 déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement afin de clôturer l'année scolaire 2019/2020 dans de bonnes conditions, en dépit de l'interruption de l'enseignement causée par la pandémie de la Covid-19.

Le comité l'avise favorablement.

3. Prise de position relative à la stratégie belge de gestion des déchets nucléaires dans le cadre de la consultation publique transfrontière de l'ONDRAF

Interpellé par une consultation publique lancée par l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) belge sur la future stratégie de gestion des déchets nucléaires problématiques, le SYVICOL a proposé à l'ensemble des communes luxembourgeoises un modèle de résolution leur permettant de faire état de leur désaccord face à l'enfouissement de déchets nucléaires en proximité de la frontière luxembourgeoise (circulaire 07/2020).

Au nom de toutes les communes luxembourgeoises, le comité adopte cette même résolution, afin qu'elle soit communiquée non seulement à l'ONDRAF, mais également aux autorités luxembourgeoises concernées.

4. Impact de la crise causée par la pandémie de la Covid-19 sur les finances communales

Suite à la communication, par circulaire ministérielle n°3834 du 8 mai 2020, des premières prévisions officielles de l'impact de la crise de la Covid-19 sur les finances communales, qui estiment la perte globale de recettes en 2020 à quelque 417 millions d'euros par rapport au budget initial, le comité procède à un échange de vues sur le sujet.

Tous les membres conviennent que les communes peuvent jouer un rôle important dans l'intérêt de la relance économique après la période de confinement et qu'il importe donc que leur capacité à investir reste intacte.

Dans ce contexte, le comité salue l'annonce de Madame la Ministre de l'Intérieur d'augmenter le taux de cofinancement de son ministère de 35% à 40%. En même temps, il demande au Gouvernement de revoir tous les plafonds applicables aux subventions versées aux communes, car ceux-ci, parfois non adaptés à l'évolution du coût de la construction depuis de nombreuses années, ont pour effet que les montants réellement liquidés restent souvent fortement inférieurs aux pourcentages prévus.

Le comité souligne encore que les problèmes financiers que la crise causera aux communes toucheront aussi leur budget ordinaire et risquent de mettre certaines d'entre elles face à de sérieux problèmes de liquidité. Il appelle le Gouvernement à soutenir en particulier les communes le plus exposées à ce danger.

Finalement, il relève encore que les investissements des communes ne dépendent pas seulement de leurs moyens financiers. En effet, de nombreux projets communaux sont retardés pendant des mois, voire des années, par l'envergure et la complexité des procédures d'autorisation. Il estime que le Gouvernement, s'il attend des communes de mener une politique anticyclique, devrait également intervenir à ce niveau-là.

En conclusion, le comité invite le bureau à solliciter une entrevue auprès de Monsieur le Premier ministre, afin de discuter d'une façon générale les impacts de la crise sur les communes et les mesures que le Gouvernement devrait prendre dans leur intérêt.

5. Projets de loi portant prorogation de certaines mesures liées à la pandémie de la Covid-19 au-delà de l'état de crise

Dans l'urgence, les avis du SYVICOL relatifs à trois projets de loi ayant pour objet de maintenir en vigueur certaines mesures temporaires prises par le Gouvernement pendant l'état de crise ont été adoptés par le bureau en date du 29 mai 2020. Il s'agit des projets n°7568 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, n°7571 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 la Covid-19 et n°7577 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil.

Le comité prend note des avis formulés et y marque son accord.

Il décide cependant de formuler un avis complémentaire sur le projet de loi n°7568 tel qu'il a été amendé suite à l'avis du Conseil d'Etat. Il lui importe en effet de s'opposer à un amendement qui aurait pour effet, en cas de recours à la visioconférence pour une réunion du conseil communal, d'obliger la commune à assurer une transmission publique en direct de la séance. Par ailleurs, sur base des expériences des derniers mois, il estime que la présence physique des membres du conseil communal devrait rester la règle et que la participation aux séances par visioconférence devrait être limitée aux personnes vulnérables.

Les différents avis sont disponibles sur le [site Internet du SYVICOL](#).

6. Rapport sur les activités du bureau

Visioconférence du 14 mai 2020 avec Madame la Ministre de l'Intérieur

Le président fait rapport d'une visioconférence du 14 mai 2020 entre le bureau et Madame la Ministre de l'Intérieur. A l'ordre du jour figuraient les prochaines mesures de déconfinement, avec principalement la réouverture des cafés et restaurants, et les moyens des communes pour soutenir les établissements concernés, par exemple en permettant un agrandissement des terrasses. Il a également été question de la reprise progressive des services communaux. Les conclusions de ces échanges ont été communiquées, avec d'autres informations, aux communes par la circulaire n°3853 du 27 mai 2020. Un autre sujet de la réunion était la 2^e distribution de masques protecteurs à la population.

Visioconférence du 14 mai 2020 avec des représentants de la FGFC

Cette réunion avait pour but de passer en revue les différents moments de la crise du point de vue du personnel communal et d'échanger sur les enseignements qu'il convient d'en tirer au niveau des administrations communales. Les parties se sont accordées sur le fait que le télétravail a fait ses preuves pendant le confinement et qu'il convient de maintenir cette possibilité dans le futur. Elles ont convenu de rester en contact pour élaborer ensemble des propositions de réglementation du travail à domicile dans le secteur communal.

Réunion du 18 mai 2020 avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Cette réunion a eu lieu dans le contexte de l'introduction de l'enseignement en alternance à partir du 25 mai 2020 et suite à l'annonce par Monsieur le Ministre de proposer une surveillance de 7h00 à 8h00, service qui n'était pas prévu auparavant. Le SYVICOL a fait valoir que, pour les communes, cette surveillance, même assurée par le personnel de l'Etat, constituerait un défi compliquant encore davantage l'organisation de la reprise des cours en petits groupes à partir du 25 mai. Il a donc été convenu d'abandonner la mise en place d'une surveillance à partir du 25 mai et de ne l'offrir que sous une forme très limitée à partir du 8 juin.

7. Divers

La prochaine réunion du comité est fixée au lundi 13 juillet 2020 à 12h00.

RÉUNION DU 20 JUILLET 2020

Présents: Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Paul Engel, Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Romain Osweiler, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Nico Wagener et Laurent Zeimet

Excusés: Dan Biancalana, Georges Mischo, André Schmit et Guy Wester

1. Affaires de personnel

A huis clos, le comité procède à l'engagement de deux employés communaux du groupe d'indemnité A1 pour renforcer l'équipe administrative du syndicat.

2. Projet de loi n°7514 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

Le comité adopte l'avis du SYVICOL sur le projet de loi n°7514 qui a pour objet une réforme de la tutelle administrative sur les communes. Il se félicite du projet, qui constitue un progrès considérable dans l'intérêt de l'autonomie communale et de la simplification administrative, en tendant vers des relations plus modernes et partenariales entre l'Etat et les communes.

Il constate que le projet est le fruit d'échanges réguliers entre le ministère et le SYVICOL, et que les auteurs ont tenu compte d'une grande partie des propositions d'allègement que ce dernier avait formulées le 10 juillet 2017 dans le but, surtout, de renforcer l'autonomie des communes et de fluidifier le fonctionnement de leurs administrations. Sur certains autres points, en revanche, force est de constater que les revendications du SYVICOL n'ont pas été suivies.

Les éléments clés de l'avis sont les suivants :

- La création d'une base légale pour une série de règles déontologiques applicables aux mandataires communaux est saluée, tout en rappelant les propositions du SYVICOL en ce sens de 2016.
- La possibilité du ministre de l'Intérieur de suspendre ou de démettre les membres du collège des bourgmestre et échevins devrait être supprimée ou, pour le moins, limitée aux cas de faute grave intentionnelle dans l'exercice des missions déléguées de l'Etat.
- L'introduction du régime de la « transmission obligatoire » est saluée en principe. En vue d'une mise en application sans heurts, il importe cependant que la plateforme informatique pour l'échange des documents soit opérationnelle dès l'entrée en vigueur de la loi.
- En se basant sur la recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le SYVICOL maintient sa position selon laquelle le contrôle exercé sur les communes ne devrait porter que sur la légalité des actes de ces dernières, et non sur la conformité de ces actes par rapport à l'intérêt général, vu le flou qui entoure cette notion.
- Il est demandé de soumettre l'annulation d'un acte des autorités communales, pour laquelle le ministre dispose d'un délai de 3 mois, à la condition qu'il ait préalablement fait l'objet d'une suspension, qui est soumise à un délai de 1 mois.
- En ce qui concerne les actes qui resteront soumis à approbation, le SYVICOL salue la soumission du contrôle ministériel à un délai et l'introduction du principe que le silence vaut approbation. Vu qu'il s'agit cependant d'un délai suspensif, il plaide pour une réduction à 2 mois.
- Le SYVICOL demande une consultation de la commune concernée préalablement à un redressement d'office de son budget.

L'avis est disponible dans son intégralité sur le site Internet du SYVICOL.

3. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 10 avril 2020 déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement

Le comité se penche ensuite sur le projet de règlement grand-ducal ci-dessus, et constate qu'il vise surtout la rectification d'erreurs matérielles, la remédiation à certaines difficultés d'organisation des épreuves et de composition des jurys et l'introduction de quatre nouvelles branches d'enseignement dans le programme d'études de l'enseignement musical.

En plus, le comité note que pour les branches de la diction allemande, française et luxembourgeoise, ainsi que pour celles de l'art dramatique allemand et français, le total des années d'études est porté de huit à neuf. Sans vouloir s'opposer à cette modification, le SYVICOL tient à signaler qu'elle engendrera des coûts additionnels pour les communes.

Dans ce contexte, il rappelle une revendication de longue date du SYVICOL, qui est celle de la révision en profondeur du mode de financement de l'enseignement musical, ou au moins du rétablissement de l'équilibre de financement prévu initialement à l'article 12 de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant organisation de l'enseignement musical, qui prévoit la prise en charge des frais à raison d'un tiers par la commune organisatrice, d'un tiers par l'Etat et d'un tiers par l'ensemble des communes.

4. Désignation d'un(e) délégué(e) à l'égalité entre femmes et hommes

Madame Vanessa Schmit, attachée auprès du SYVICOL, est désignée déléguée à l'égalité des chances entre femmes et hommes au sens de l'article 43bis de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

5. Désignation d'un membre et d'un membre suppléant du comité consultatif mis en place dans le cadre de la consultation internationale Luxembourg in Transition

Le SYVICOL a été invité par Monsieur le Ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire à désigner un représentant au sein du Comité consultatif dans le cadre de la Consultation internationale *Luxembourg in Transition*. Le comité choisit dès lors comme membre effectif Monsieur Nico Wagener, membre du comité, et comme membre suppléante Madame Johanne Fallecker, attachée.

6. Rapport sur les activités du bureau

Le président informe les membres du comité sur les activités du bureau depuis la dernière réunion et fait rapport des entrevues avec des membres du Gouvernement.

Réunion du 15 juin 2020 avec Madame la Ministre de l'Intérieur

Cette réunion avait comme objectif principal de dresser le bilan du déconfinement du point de vue communal, notamment en ce qui concerne la reprise de l'enseignement fondamental moyennant le système en alternance.

Suite aux débats lors de la réunion de comité du 8 juin 2020, le bureau a également soulevé la question de l'impact financier de la crise Covid-19 sur les finances communales, sujet qui sera discuté lors d'une réunion avec Monsieur le Premier ministre.

Réunion du 17 juin 2020 avec Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Le bureau a rencontré Monsieur le Ministre Claude Meisch pour préparer la fin de l'enseignement en alternance et la reconstitution des classes à partir du 29 juin 2020.

Visioconférence du 19 juin 2020 avec Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

La téléconférence du 19 juin avec Madame la Ministre Carole Dieschbourg avait comme objet principal la gestion des déchets et les effets que la transposition prochaine de plusieurs directives européennes aura sur cette mission communale.

Réunion du 14 juillet 2020 avec Madame la Ministre de l'Intérieur

A cette occasion, le SYVICOL a été informé de la mise en place, au sein de l'Inspection sanitaire, d'un point de contact pour les communes, qui sera leur interlocuteur privilégié pour toute question de santé publique relative à la pandémie Covid-19. En outre, le SYVICOL s'est prononcé contre la publication d'une carte indiquant le nombre d'infections par commune avec l'argument que celle-ci risquerait de donner un faux sentiment de sécurité. En revanche, il a appelé les autorités compétentes à entrer en contact directement avec les communes concernées, afin de rechercher ensemble des solutions aux situations concrètes.

La réunion avait comme deuxième objectif principal un projet de modification de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain concernant la création de logement abordable. Les dispositions en question ont été insérées dans le projet de loi « Pacte Logement 2.0 » et seront analysées par le comité dans ce contexte.

7. Projet de loi portant modification de la loi 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

Le comité profite de la réunion pour analyser le projet de loi ci-dessus, qui ne lui a été soumis que le 6 juillet 2020 et dont l'objet consiste à proroger la loi 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 1^{er} octobre 2020.

Le comité avise le projet favorablement, tout en renvoyant à ses observations relatives au projet de loi n°7577 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil (AV20-08-PL7577), qui est devenu la loi du 24 juin 2020 visée.

8. Divers

Les prochaines réunions du comité sont fixées au 21 septembre et au 9 novembre 2020. Elles auront lieu chaque fois à 12h00 dans l'Hôtel de Ville de Luxembourg.

RÉUNION DU 21 SEPTEMBRE 2020

Présents : Dan Biancalana, Patrick Comes, Emile Eicher, Marie-Paule Engel-Lenertz, Paul Engel, Serge Hoffmann, Georges Mischo, Annie Nickels-Theis, Louis Oberhag, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Nico Wagener et Laurent Zeimet

Excusés : Raymonde Conter-Klein, Michel Malherbe, Romain Osweiler, André Schmit et Guy Wester

En début de réunion, le président souhaite la bienvenue à Mme Marie-Paule Engel-Lenertz, conseillère communale de Steinsel, qui a pris la place de M. Fréd Ternes comme déléguée représentant les communes de Contern, de Lorentzweiler, de Niederanven, de Sandweiler, de Schuttrange, de Steinsel et de Walferdange.

1. Affaires de personnel (à huis clos)

Une question de personnel est traitée à huis clos.

2. Publication des résultats du sondage au sujet du SYVICOL et prochaines étapes du processus de consultation

Après avoir pris connaissance des résultats du sondage réalisé du 19 juin au 12 juillet auprès de tous les élus communaux, le comité décide de les présenter au public dans le cadre d'une conférence de presse le 5 octobre 2020.

Des présentations directes aux élus, suivies de discussions pour approfondir les résultats et saisir au mieux les attentes des communes envers le SYVICOL, sont prévues dans le cadre de 7 réunions régionales entre le 1^{er} et le 22 mars 2021.

3. 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 du Fonds spécial de soutien au développement du logement

Le comité adopte l'avis du SYVICOL par rapport au projet de loi relative au Pacte logement avec les communes, dont les éléments-clés sont les suivants :

- Le Pacte logement est un accord entre l'État et une commune dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques en vue de développer l'offre de logements sur son territoire. Si le SYVICOL soutient le but poursuivi par le futur article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, il est d'avis que la modification projetée ne relève pas de la philosophie du Pacte logement et risque de retarder inutilement son entrée en vigueur. Par contre, le SYVICOL est convaincu que la réussite de l'ensemble des objectifs poursuivis par le projet de loi sous examen ne va de pair qu'avec une refonte du cadre législatif relatif aux aides au logement, qu'il attend avec impatience.
- Le basculement de l'actuel Pacte logement, qui arrive à échéance, vers le nouveau dispositif doit se faire le plus rapidement possible pour assurer la continuité dans le soutien aux efforts fournis par les communes en matière de logement. Afin de faciliter cette transition, le SYVICOL demande l'organisation de séances d'information pour les communes et la mise en place de la formation à destination des futurs conseillers logement dès l'entrée en vigueur de la loi.
- Les conventions de mise en œuvre pourraient être résiliées unilatéralement en cas de faute grave dans le chef de la commune. Cette notion est source d'insécurité juridique et le SYVICOL recommande de s'en tenir à la possibilité d'une résiliation anticipée d'un commun accord.
- Le Programme d'action local logement, qui couvre toute la période de validité du Pacte logement lequel court jusqu'au 31 décembre 2032, doit pouvoir être modifié à tout moment par un vote du conseil communal afin de l'adapter à l'évolution des priorités de la commune.
- Le SYVICOL demande à voir préciser dans le texte que chaque commune signataire du Pacte logement a l'obligation de désigner un conseiller logement interne ou externe. Il est d'avis que les exigences quant au niveau de diplôme du conseiller logement sont excessives, dans la mesure où de nombreuses communes disposent de fonctionnaires s'étant spécialisés dans la matière et qui pourront perfectionner leurs connaissances par le biais de la formation initiale et continue. Dès lors, une expérience professionnelle de plusieurs années devait être suffisante. Le SYVICOL plaide pour plus de souplesse dans l'utilisation du contingent d'heures allouées au conseiller logement, en augmentant ce contingent d'une part variable en fonction du nombre de projets mis en œuvre par la commune avec son soutien.

- Les dotations financières prévues sont de nature à stimuler une participation active des communes dans le cadre du futur Pacte logement. Le SYVICOL estime néanmoins qu'il serait pertinent de prendre en considération, non seulement les unités de logement créées, mais encore la surface habitable créée dans le calcul de la dotation financière. Il est d'avis que 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 devrait bénéficier à l'ensemble des logements donnés en location par une commune, un syndicat de communes ou un organisme conventionné à des personnes bénéficiaires d'aides au logement. Enfin, le SYVICOL demande de supprimer purement et simplement les pourcentages minima et maxima fixés pour les différentes catégories d'investissement pour que les communes soient libres d'affecter les dotations financières perçues là où elles en ont le plus besoin.
- Plusieurs définitions font défaut au futur article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : logement abordable, logement à coût modéré, surface construite brute maximale dédiée au logement.
- En ce qui concerne l'augmentation de la surface réservée à la réalisation de logements abordables à partir du 1er janvier 2022 (article 29bis, paragraphe 2, alinéa 3), le SYVICOL demande que ces seuils s'appliquent aux fonds reclassés par une modification du PAG dont le conseil communal est saisi après le 1er janvier 2022. Le SYVICOL propose d'introduire une certaine flexibilité au niveau du mécanisme de la cession des surfaces réservées, en donnant la possibilité à une commune d'exercer partiellement son droit sur les fonds ou les logements concernés.
- Le projet de loi prévoit que la cession porte sur des logements abordables réalisés (et non réservés), ce qui pose d'après la lecture du SYVICOL, une série de questions essentielles au niveau de la procédure à suivre :
 - Quand et selon quelles modalités la commune exerce-t-elle son droit de cession ?
 - A quel moment intervient le paiement de l'indemnité de cession ?
 - A quel moment intervient la signature de la convention par rapport à la cession ?
 - Comment l'indemnité de cession, qui est fixée d'après le prix de réalisation effectif, peut-elle être arrêtée dans la convention ?
- Afin d'éviter un moratoire et de permettre la pré-commercialisation du projet immobilier par la signature de contrats de réservation, sans mettre en péril la réalisation des logements abordables, le SYVICOL propose de préciser que la convention à établir entre la commune et le propriétaire doit être conclue avant tout commencement des travaux de construction.
- Finalement, il est prévu qu'un PAP NQ puisse déroger aux dispositions relatives au degré d'utilisation du sol fixé par le PAG, dans le but d'augmenter le potentiel constructible dans une zone déterminée et donc corrélativement les surfaces réservées au logement abordable. Cette façon de procéder est contraire au principe de la hiérarchie des normes, et le conseil communal, confronté à un tel PAP NQ, n'aurait d'autre choix que de constater sa non-conformité au PAG et dès lors de refuser son approbation. De l'avis du SYVICOL, la seule possibilité consisterait dans une modification du PAG, avec toutes les contraintes procédurales qui en découlent, ce qui retarderait considérablement le PAP. Il suggère dès lors plutôt d'introduire une procédure allégée de modification du PAG, offrant les mêmes garanties pour la commune et pour les personnes intéressées que la procédure allégée de modification ponctuelle du PAP.

4. Projet de loi n°7641 portant modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

Le comité avise favorablement le projet de loi susmentionné, qui a pour objet de suspendre annuellement les délais applicables à l'exercice du droit de préemption des communes pendant le mois d'août. Cette modification répond à une demande du secteur, vu qu'il est parfois difficile de réunir le conseil communal pendant cette période.

Il souligne qu'une réforme plus fondamentale du droit de préemption est attendue avec impatience par ses membres. Celle-ci est d'autant plus nécessaire et urgente que les récents développements jurisprudentiels relatifs à l'exercice du droit de préemption par les communes sont de nature à empêcher la réalisation de celui-ci. Il espère dès lors que les travaux menés sous l'égide du ministère du Logement par le groupe de travail auquel il est associé pourront aboutir à un projet de loi dans un délai raisonnable.

5. Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1991 concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations des fonctionnaires communaux

Le comité donne également un avis favorable, sous réserve de quelques remarques mineures, au sujet du projet de règlement grand-ducal ci-dessus, qui a pour objet de modifier la procédure d'élection des membres des délégations

des fonctionnaires et employés communaux en remplaçant le vote par correspondance par un vote à l'urne. Le vote par correspondance sera réservé aux agents qui sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote.

La procédure de vote est empruntée du règlement grand-ducal du 11 septembre 2018 concernant les opérations électorales pour la désignation des délégués du personnel, qui s'applique dans le secteur privé.

6. Projet de règlement grand-ducal portant modification : 1° du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ; 2° du règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux

Ce projet de règlement grand-ducal, dont l'objet consiste à apporter des modifications ponctuelles aux deux règlements grand-ducaux visés, est également avisé favorablement.

Il concerne principalement les conditions d'admission des professeurs de conservatoire. Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'une proposition de texte qu'il avait soumise à leur égard lors d'une révision précédente du règlement grand-ducal modifié du 27 février 2011 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires communaux et qui n'avait pas été prise en considération à ce moment, figure dans le texte analysé.

Le projet prévoit encore une disposition transitoire temporaire à l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux. Ce dernier, depuis l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 17 janvier 2020 modifiant le règlement grand-ducal susmentionné, limite à 5 ans la durée de validité du certificat de réussite à l'examen d'admissibilité.

Etant donné que cette limite ne vaut que depuis le 1^{er} février 2020, les représentants du SYVICOL au sein de la Commission centrale ont, en séance du 28 mai 2020, marqué leur accord à une disposition transitoire temporaire au profit des personnes dont la réussite à l'examen d'admissibilité date de plus de 5 ans au moment de l'entrée en vigueur du règlement en projet. A partir de cette date, la validité des certificats en question sera prolongée d'une année.

Le comité du SYVICOL partage l'avis de la Commission centrale qu'une disposition exceptionnelle en ce sens est justifiée et constate qu'il n'en résulte aucune obligation pour les communes. Partant, il l'avise favorablement.

7. Rapport sur les activités du bureau

Réunion du 28 août 2020 avec Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable

A l'ordre du jour de cette réunion figuraient les projets de loi relatifs au Pacte nature et au Pacte climat 2.0. Dans les deux cas, il s'agissait d'une présentation des deux projets, qui avaient été injectés dans la procédure législative préalablement à l'entrevue. En ce qui concerne le Pacte climat 2.0, qui a fait l'objet d'échanges préalables, les discussions se sont concentrées sur le catalogue des mesures.

Le SYVICOL a annoncé qu'il analysera les deux dossiers en détail et formulera des avis officiels dans les meilleurs délais.

Réunion du 1^{er} septembre 2020 avec Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Cette réunion avait pour objet de préparer la rentrée des classes de l'enseignement fondamental. Le thème central était l'aération des bâtiments scolaires. En vue de limiter la diffusion du coronavirus par la voie des aérosols, une mesure importante consiste effectivement dans l'aération régulière des salles de classe, des maisons relais et des locaux connexes.

A côté de ce sujet précis, la rentrée scolaire a été abordée sous un angle plus général. Le ministre a annoncé que la reprise des cours aura lieu dans des conditions aussi proches que possible de la normalité, mais tout en respectant les gestes barrières.

Le SYVICOL s'est encore renseigné sur les modalités de testing du personnel des services d'éducation et d'accueil. Vu que le contexte de travail de ces agents ne se distingue pas fondamentalement de celui des enseignant(e)s, il a demandé qu'ils puissent se soumettre à des tests dans la même fréquence et sous les mêmes conditions que le personnel étatique.

8. Divers

La prochaine réunion du comité est fixée au 9 novembre 2020. Elle aura lieu à 12h00 dans l'Hôtel de Ville de Luxembourg.

RÉUNION 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

En début de réunion, le président souhaite la bienvenue à Mme Marie-Paule Engel-Lenertz, conseillère communale de Steinsel, qui a pris la place de M. Fréd Ternes comme déléguée représentant les communes de Contern, de Lorentzweiler, de Niederanven, de Sandweiler, de Schuttrange, de Steinsel et de Walferdange.

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'Etat 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
- Suspendre 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 1er 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 1er 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 1er 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 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.

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.

- 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 1er, 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 1er, 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 1er, 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.

RÉUNION DU 7 DÉCEMBRE 2020

Présents : Dan Biancalana, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Marie-Paule Engel-Lenertz, Paul Engel (par visioconférence), Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Georges Mischo, Louis Oberhag, Romain Osweiler, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Jean-Paul Schaaf (par visioconférence), Nico Wagener, Guy Wester et Laurent Zeimet

Excusés : Patrick Comes et Annie Nickels-Theis

Le compte rendu de la réunion du comité du 9 novembre 2020 est approuvé.

1. Avis sur 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 sur deux projets de règlements grand-ducaux d’exécution

Le présent point est reporté à l’ordre du jour d’une séance suivante.

2. Avis sur le projet de loi n°7642 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d’habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Le comité adopte l’avis du SYVICOL relatif au projet de loi susmentionné. Ses remarques principales se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue la volonté des auteurs du projet de loi de légiférer pour introduire des règles applicables protectrices pour chacune des parties, les locataires et les bailleurs. Néanmoins, l’application du futur régime légal dépendra entièrement de la volonté des parties. Si les colocataires remplissent les conditions de fond et décident de vivre dans une colocation au sens de la future loi, ils devront se soumettre alors à un formalisme assez lourd et rigide, ce qui risque de rendre le dispositif peu attractif.
- A défaut de caractère impératif, le SYVICOL craint que la multitude de situations rencontrées dans la pratique correspondant à une cohabitation non formalisée – colocation de fait, sous-location – ne persiste et ne continue de poser des problèmes aux autorités communales. Le SYVICOL plaide dès lors plutôt pour la mise en place d’un cadre légal plus souple mais obligatoire, qui appréhende davantage de situations (colocation à bail unique

ou colocation à baux multiples) protégeant ainsi plus de colocataires tout en leur laissant le choix de choisir le mode de colocation qui leur convient le mieux.

- La colocation étant une forme de location à usage d'habitation, elle tombe dans le champ d'application 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 de son règlement d'application. Le SYVICOL donne ici à considérer que l'obligation de déclarer au préalable à la commune la ou les chambres données en location prévue à l'article 3 de ladite loi n'est souvent pas respectée en pratique par les propriétaires ou les exploitants, de sorte que le contrôle par la police des bâtisses du respect des prescriptions légales et règlementaires est compromis. Pour le SYVICOL, le respect de cette règle doit absolument être assuré en amont, afin de protéger les (co)locataires et de garantir la sécurité publique, en responsabilisant encore davantage les propriétaires et les exploitants et en renforçant l'information de toutes les parties et surtout des futurs locataires sur la législation applicable.
- Le SYVICOL se félicite que le projet de loi sous avis supprime l'article 4 de la loi modifiée précitée, qui permettait aux propriétaires ou exploitants de chambres meublées souvent situées au-dessus des cafés de demander un loyer échappant à la règle de plafonnement des loyers uniquement parce que la chambre est garnie de quelques meubles. A l'avenir, la limite légale s'appliquera également si le logement ou la chambre est meublé, le bailleur ayant la possibilité de demander à côté du loyer proprement dit, un supplément de loyer pour le mobilier. Toutefois, le SYVICOL donne à considérer que dans la mesure où les chambres meublées relèvent du régime de la sous-location voire même de la sous-sous-location, le contrat de bail principal étant un bail commercial, la limite du loyer annuel maximal prévue à l'article 3, paragraphe 1^{er}, sera difficile à déterminer et à faire respecter.
- En ce qui concerne l'obligation prévue au futur article 3, paragraphe 3, alinéa 3, d'insérer dans le contrat de bail la mention que le loyer demandé par le bailleur pour la chambre ou le logement loué est déterminé de façon à respecter le plafond légal du loyer annuel ne pouvant dépasser un taux de 5% du capital investi, réévalué et décoté, le SYVICOL s'étonne de constater que le texte ne prévoit aucune sanction ni pour le cas où le contrat de bail ne contient pas cette mention, ni pour le cas où cette règle n'est pas respectée par le bailleur. Ce faisant, cette mesure risque de ne pas atteindre l'objectif de renforcer le respect de la limite légale du loyer annuel, auquel s'est engagé le bailleur. Le SYVICOL est d'avis que l'inscription obligatoire dans le contrat de bail du montant du capital investi serait un moyen plus sûr pour y parvenir, mettant ainsi le locataire en mesure d'exercer un contrôle réel sur le respect de cette règle légale au moment de la signature du contrat de bail.
- Le nouvel article 9, paragraphe 5, permet la saisine directe du juge de paix dans tous les cas où la commission des loyers compétente ne peut pas ou plus siéger vu la vacance de poste d'un des assesseurs. Le SYVICOL regrette que les parties soient ainsi privées d'un recours extrajudiciaire devant la commission des loyers. Dans ce contexte, il tient à rappeler son avis du 8 décembre 2014 sur le projet de loi portant abolition des districts, dans lequel il proposait de créer un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays. Le SYVICOL maintient que cette solution serait plus adéquate.

3. Rapport sur les activités du bureau

Le président informe le comité sur les principales activités du bureau depuis la dernière réunion du comité, en commençant par une visioconférence du 11 novembre 2020 avec Madame la Ministre de l'Intérieur. En raison de l'actualité du moment, un des points saillants de cette entrevue était le sujet du statut de l'élu communal au Luxembourg, dont notamment sa protection dans l'exercice de son mandat et sa responsabilité pénale. Les parties se sont mises d'accord pour rechercher ensemble des solutions aux difficultés auxquelles les élus sont confrontés actuellement.

Un autre sujet abordé était celui du recensement général de la population prévu en juin 2021. Le bureau a exprimé sa réticence à ce que des recenseurs recrutés par les communes visitent tous les ménages, exception faite de ceux qui auront répondu en ligne, à un moment auquel la pandémie de Covid-19 n'aura probablement pas disparu. En outre, il a pointé du doigt le fait que les indemnités étatiques prévues pour les recenseurs n'ont pas été augmentées depuis 20 ans, ce qui oblige les communes à prendre en charge une partie de ces coûts, alors qu'elles ne tirent guère de profit du recensement. Il a été convenu d'organiser une réunion avec le STATEC pour discuter ces questions.

Une autre visioconférence mentionnée est celle du 20 novembre 2020 avec des représentants du ministère de l'Intérieur et de la Santé, qui concernait le rôle des communes en matière de sensibilisation de la population au port du masque dans des lieux extérieurs à forte densité de personnes. Les conclusions de la réunion ont été communiquées aux communes par circulaire n°2939 du 27 novembre 2021.

Finalement, le président fait rapport d'une visioconférence du 25 novembre 2021 avec des représentants des ministères de l'Intérieur et de la Santé, ainsi que du Haut-commissariat à la protection nationale. Il s'agissait d'un premier échange relatif à la mise en place de centres de vaccination Covid-19. A un moment où beaucoup de détails restaient encore à définir, le SYVICOL a assuré le Gouvernement du soutien et de la solidarité des communes en ce qui concerne la mise à disposition de locaux et de personnel.

4. Divers

Le comité soutient un communiqué de presse préparé par le bureau concernant le recours par les communes à des sociétés de gardiennage et de sécurité. Le SYVICOL est d'avis que ce faisant, les communes ne font qu'agir dans le cadre de leurs compétences légales de maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques. Il souligne qu'il ne s'agit en aucun cas de remettre en question les compétences de la Police grand-ducale. Le cas échéant, le cadre légal et réglementaire endéans lequel opèrent ces agents de sécurité privée devra être précisé.

Les prochaines réunions du comité sont fixées au 25 janvier 2021, au 15 mars 2021, au 31 mai 2021 et au 12 juillet 2021. Elles auront lieu chaque fois à 12h00 dans l'Hôtel de Ville de Luxembourg.

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 • Leudelange • Lintgen
Lorentzweiler • Luxembourg • Mamer • Manternach • Mersch • Mertert • 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