



RAPPORT ANNUEL



2017



RAPPORT ANNUEL



2017

LES MISSIONS DU SYVICOL

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

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

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

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

**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 : print solutions

Photo couverture : Mairie à Eischen, Commune de Habscht, © Administration communale de Habscht

SOMMAIRE



I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Comité	7
Administration	7
Représentants dans des organes consultatifs nationaux	8
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens	11

II. ACTIVITÉS NATIONALES

AVIS

Projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mars 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police	13
Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité de concertation régional et du comité de prévention communal	15
Projet de règlement grand-ducal portant délimitation des régions de Police	16
Projet de loi n°7114 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques	16
Projet de loi n°7048 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles	17
Projet de loi n°7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale	43
Projet de loi n°7065 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	44
Projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant : 1. Le Code pénal ; 2. Le Code d'instruction criminelle ; 3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988	49
Projet de loi n°7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales	61
Projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain	62
Projet de loi n°7183 portant création du Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la Fonction publique	68
MANIFESTATIONS À L'INTENTION DES COMMUNES	
2 ^{èmes} Assises nationales de l'intégration au niveau local	70
Réunion d'information - nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise	70
Visite de la Cour de Justice de l'Union européenne	70

Séance d'information sur les modifications entrées en vigueur en 2016 concernant la réglementation en matière de performance énergétique des bâtiments d'habitation 70

Rencontre « après Assises » et création d'un groupe d'échange et de soutien en matière d'intégration au niveau local 70

Cycle de formation pour élus locaux 70

III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

7^e FORUM SUR LA COHÉSION 73

COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS 73

CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE) 75

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE) 75

IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES 77

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ 79

I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

COMITÉ

BUREAU

Président	Emile Eicher	bourgmestre de la commune de Clervaux
1 ^{er} vice-président	Jean-Pierre Klein	bourgmestre de la commune de Steinsel
Vice-président	Ern Walerius	bourgmestre de la commune de Berdorf
Vice-président	Serge Hoffmann	bourgmestre de la commune de Hobscheid
Vice-président	Lydie Polfer	bourgmestre de la ville de Luxembourg
Vice-président	Dan Biancalana	bourgmestre de la ville de Dudelange

MEMBRES

Frank Arndt	bourgmestre de la ville de Wiltz
John Blum	conseiller de la commune de Tandel
Raoul Clausse	bourgmestre de la commune de Saeul
Frank Colabianchi	bourgmestre de la commune de Bertrange
Pierre Mellina	bourgmestre de la commune de Pétange
Annie Nickels-Theis	bourgmestre de la commune de Bourscheid
Louis Oberhag	bourgmestre de la commune de Waldbredimus
Jean-Marie Sadler	conseiller de la commune de Flaxweiler
Claude Staudt	bourgmestre de la commune de Mertzig
Paul Weidig	conseiller de la ville d'Esch-sur-Alzette
Pierre Wies	bourgmestre de la commune de Larochette
Laurent Zeimet	bourgmestre de la commune de Bettembourg

ADMINISTRATION

Gérard Koob	secrétaire
Tom Donnersbach	rédacteur
Johanne Fallecker	attachée
Vanessa Schmit	attachée
Germaine Offermann	employée communale
Josy Ney	receveur

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS NATIONAUX**Ministère de l'Intérieur**

Commission centrale	Titulaires : Gilles Roth, Lydie Polfer, Paul Weidig, Michel Wolter Suppléants : Frank Colabianchi, Claude Staudt, Ern Walerius, Pierre Wies
Conseil de discipline des fonctionnaires communaux	Titulaires: Dan Biancalana, Pierre Mellina, Pierre Wies Suppléants: Patrick Goldschmidt, Henri Hinterscheid, Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur des finances communales	Emile Eicher, Jeff Feller, Serge Hoffmann, Gilles Kintzelé, Vera Spautz, Sam Tanson
Conseil supérieur des services de secours	Emile Eicher
Commission locale d'information (CLI) auprès de la centrale nucléaire de Cattenom	Dan Biancalana
Comité de la gestion de l'eau	Titulaires: Serge Hoffmann, Ern Walerius Suppléants: Jean-Marie Sadler, Claude Staudt
Comité d'accompagnement du projet pilote « First responder »	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Serge Hoffmann

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

Comité de suivi LEADER +	Titulaire: Emile Eicher Suppléant: Aly Leonardy
Comité de suivi et de coordination du réseau rural national (FEADER)	Emile Eicher, Claude Staudt
Comité de suivi du Programme de Développement rural 2014-2020	Titulaire : Emile Eicher Suppléant : Claude Staudt

Ministère des Classes moyennes et du Tourisme

Commission nationale du Tourisme	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Aly Leonardy
Commission consultative d'experts pour l'établissement d'un 10 ^e programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique	Gilles Estgen

Ministère de la Culture

Commission nationale des programmes de l'enseignement musical	Titulaire : Luc Feller Suppléant : Romain Wester
Conseil supérieur de la musique	Jim Weis
Conseil supérieur des bibliothèques	Gusty Graas

Ministère du Développement durable et des Infrastructures**Département de l'Aménagement du territoire**

Conseil supérieur de l'aménagement du territoire	Jean-Marie Sadler, Ern Walerius, Paul Weidig
Plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » - commission de suivi	Pierre Wies
Groupe de travail « Programme directeur d'aménagement du territoire »	Paul Weidig, Johanne Fallecker

Département de l'Environnement

Comité d'accompagnement en matière d'établissements classés	Titulaire: Jean-Marie Sadler
Groupe de pilotage « bruit »	Suppléant: Louis Oberhag Gérard Koob

Département des Transports

Commission de circulation de l'Etat	Titulaire: Pierre Wies Suppléant: John Blum
Groupe de travail « sécurité cyclistes »	Johanne Fallecker
Groupe de travail « mobilité douce »	Johanne Fallecker
Groupe de travail «sécurité dans les transports publics »	Titulaire: Henri Hinterscheid Suppléant: Claude Staudt
Conseil d'administration du « Verkéiersverbond »	Claude Halsdorf

Ministère de l'Economie

Comité de suivi FEDER 2014-2020	Titulaires: Emile Eicher, Louis Oberhag Suppléants : Johanne Fallecker, Yves Karier
Comité consultatif de MyEnergy	Titulaire: Pierre Schmitt Suppléant : Gérard Koob

Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Conseil supérieur de l'Éducation nationale	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Serge Hoffmann
Conseil supérieur de la jeunesse	Titulaire : Annie Loschetter Suppléant : Nickie Lippert
Commission permanente d'experts	Raoul Clause, Serge Hoffmann
Commission scolaire nationale	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Serge Hoffmann
Commission gestion et finances du secteur SEA conventionné	Tom Donnersbach, Gérard Koob, Thierry Kuffer, Fernand Marchetti, Annie Nickels-Theis, Serge Olmo
Commission Qualité	Fernand Marchetti, Serge Olmo
Groupe de travail « Inclusion »	Serge Olmo, Luc Speller
Groupe de travail « Règlementation »	Gérard Koob, Fernand Marchetti
Commission du cadre de référence national sur l'éducation non formelle des enfants et des jeunes	Titulaire : Fernand Marchetti Suppléant : Annie Nickels-Theis

Ministère d'Etat, Service des Médias et des Communications

Assemblée consultative de l'ALIA	John Blum
----------------------------------	-----------

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 : Dan Codello Suppléant : Annie Nickels-Theis
Conseil supérieur de l'Action sociale	Titulaires : Colette Flesch, Jean Feidt, Charlotte Fleischhauer Suppléants : Victor Schadeck, Renée Scheeck, Eugène Merkes
Comité de sélection et de suivi du Fonds Asile, Migration et Intégration	Gérard Koob
Conseil supérieur des personnes âgées	Jean-Pierre Klein

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Commission administrative INAP	Louis Oberhag
Commission des pensions	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
Commission du registre national des personnes physiques	Titulaire : Gérard Koob Suppléant : Johanne Fallecker

Ministère du Logement

Groupe de travail « Pacte Logement »	Dan Biancalana, Johanne Fallecker
Conseil d'administration du Fonds du Logement	Serge Hoffmann
Groupe de travail « Mise en place d'un guichet unique des logements locatifs sociaux des promoteurs publics »	Serge Hoffmann

Ministère de la Sécurité sociale

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

Ministère des Sports

Commission interdépartementale pour les équipements sportifs	Titulaire : Gérard Koob Suppléant : Tom Donnersbach
--	--

Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie 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 des Régions (CdR)**

Délégation luxembourgeoise

Titulaires : Roby Biver, Simone Beissel, Agnès Durdu,
Ali Kaes, Marc Schaefer
Suppléants : Gusty Graas, Tom Jungen, Martine Mergen,
Sam Tanson, Pierre Wies
Coordination : Johanne Fallecker

Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Comité directeur

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Annie Nickels-Theis, Pierre Wies
Suppléants : Simone Asselborn-Bintz, Emile Eicher, Malou
Kasel
Coordination : Gérard Koob

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

Délégation luxembourgeoise 2016-2020

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Veronica Bock-Kriepps, Pierre Wies
Suppléants : Emile Eicher, Josée Lorsché, Paul Weidig
Coordination : Johanne Fallecker

EuRegio SaarLorluxDélégation luxembourgeoise au conseil
d'administration

Titulaires: Frank Melchior, Louis Oberhag, Bob Steichen,
Paul Weidig
Coordination: Johanne Fallecker

(Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2017)

II. ACTIVITÉS NATIONALES

AVIS

PROJET DE LOI N°7045 PORTANT RÉFORME DE LA POLICE GRAND-DUCALE ET ABROGEANT LA LOI DU 31 MARS 1999 SUR LA POLICE ET L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE

Avis du 13 février 2017

REMARQUES GÉNÉRALES

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure d'avoir demandé son avis au sujet des projets de loi et de règlement grand-ducal émargés par courrier du 26 août 2016.

Il se félicite du fait que le projet de loi no 7045 apportera une série d'innovations, notamment en matière de police administrative, qui contribueront à ce que la Police grand-ducale soit mieux outillée pour veiller au respect des lois et règlements, y compris communaux. Il salue en outre l'extension du travail de proximité à l'ensemble du corps de Police grand-ducale et constate avec satisfaction que le texte insiste à plusieurs reprises sur la collaboration et l'échange d'informations entre les autorités administratives, dont les bien sûr les communes, et la Police grand-ducale.

La loi en projet contribuera ainsi sans doute à améliorer la sécurité au niveau local. Toujours est-il que les moyens en personnel de la Police grand-ducale sont limités, ce qui ne permet pas toujours de sanctionner des petites « incivilités », qui constituent néanmoins des violations des règlements de police communaux.

Pour cette raison, les communes appellent de leurs vœux, et ce depuis de nombreuses années, une extension des compétences des agents municipaux. Un premier projet de loi, déposé en 2008, a été abandonné suite à plusieurs oppositions formelles du Conseil d'Etat, qui a critiqué notamment « l'attribution de prérogatives de droit pénal aux communes qui échappent largement aux instances étatiques ».

C'est donc avec le plus grand intérêt que le SYVICOL a pris note de l'annonce de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, faite lors de la conférence sur la sécurité au niveau local organisée par le SYVICOL le 21 mars 2016 à Junglinster, selon laquelle le Gouvernement a décidé d'élaborer un texte alternatif, prévoyant la possibilité de sanctionner administrativement – plutôt que pénalement – certaines infractions mineures.

Le bureau du SYVICOL a été informé à plusieurs reprises de façon orale par Monsieur le Ministre de l'Intérieur sur les grandes lignes de la réforme et sur l'évolution du dossier. Il attend avec impatience qu'une première version du projet de loi lui soit soumise pour avis.

COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

TITRE II : Missions

Article 5

L'article 5 dispose :

« Dans le cadre de ses missions, la Police est proche de la population, à laquelle elle fournit conseil et assistance. Elle agit par des actions préventives, pro-actives, dissuasives et répressives. »

Il étend ainsi le travail de proximité à l'ensemble du Corps de la Police grand-ducale, abolissant par là même la distinction entre police de proximité et police d'intervention caractérisant la loi actuellement en vigueur du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Cependant, il ne définit pas davantage le concept de proximité en matière de police.

En tant que représentant des communes, le SYVICOL ne peut que saluer l'ouverture de tous les services de la Police grand-ducale au contact direct avec la population, sous réserve qu'elle se traduise réellement par une présence accrue des agents sur le terrain et une intensification de leurs relations avec les citoyens.

Afin d'impliquer davantage la population dans l'accroissement de la sécurité publique, il importe que ces relations soient bidirectionnelles, qu'il s'agisse d'un réel échange. Le commentaire des articles confirme d'ailleurs cette approche. Le SYVICOL propose donc de compléter l'article commenté d'une définition de la police de proximité, mettant l'accent sur le dialogue avec les citoyens.

CHAPITRE 1 – MISSIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE

Article 8

Parmi les textes dont la police est chargée d'assurer l'exécution figurent – à juste titre – les règlements communaux.

La surveillance du respect de ces textes est compliquée par leur hétérogénéité. En effet, les agents relevant de commissariats compétents pour plusieurs communes doivent, pour chaque intervention, connaître les textes applicables sur le territoire sur lequel ils agissent. La situation risque de se compliquer encore davantage lorsque des agents sont appelés à intervenir dans une commune qui ne fait pas partie de leur rayon de compétence habituel.

Une uniformisation complète et forcée des règlements de police communaux n'est ni possible, ni souhaitable, car elle serait contraire à l'autonomie communale, principe constitutionnel qui permet justement aux communes de se doter de textes adaptés à leurs particularités. Cependant, un rapprochement par une harmonisation des dispositions générales serait sans doute utile et apprécié par les communes. Ceci vaut a fortiori dans le contexte de l'extension annoncée des compétences des agents municipaux. Le SYVICOL appelle dès lors le Gouvernement à mettre à disposition des communes un règlement général de police type.

Article 10

L'article 10, alinéa 1^{er}, soumet la Police grand-ducale, « dans l'exercice des missions de police administrative », « à la surveillance des autorités administratives ». L'alinéa 2 ajoute : « Elle [la Police] est tenue de transmettre à ces autorités les renseignements qu'elle recueille et de rendre compte de ses missions ».

Le commentaire des articles indique, sans définir les termes employés, que « le présent article opère un parallélisme avec le pouvoir de contrôle des autorités judiciaires en matière de police judiciaire » pour ensuite déclarer : « en matière de police administrative, le pouvoir de contrôle et de décision appartient aux autorités compétentes dans cette matière ». En dépit du parallélisme visé, la formulation ci-dessus laisse à penser que les pouvoirs en matière administrative soient plus étendus qu'en matière judiciaire.

Vu leurs pouvoirs de police au niveau local, il semble que les bourgmestres fassent partie des autorités administratives mentionnées et se voient donc accorder un pouvoir de surveillance sur les forces de l'ordre agissant en matière administrative qu'elles ne détiennent pas sous la loi actuellement en vigueur. Celle-ci dispose en effet à son article 5 que « pour l'exécution de ses missions¹, la Police est placée sous l'autorité du ministre [de la Force publique], sans préjudice des attributions que d'autres lois réservent au ministre de l'Intérieur ou au ministre de la Justice ».

Il faut se demander quelles sont l'envergure exacte et les modalités de mise en œuvre de ce pouvoir nouvellement attribué au bourgmestre. Quelles sont les conséquences de son exercice et qu'en est-il de la responsabilité éventuellement encourue ?

Par ailleurs se pose la question de l'articulation de la disposition discutée ici avec d'autres articles du projet de loi. Ainsi, l'article 2 place la Police « sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la Police [...] sans préjudice des attributions que la présente loi et d'autres lois réservent à d'autres autorités pour l'exécution de ses missions ». L'article 4, ensuite, dispose que « la Police accomplit ses missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par la loi ». Finalement, l'article 6, énonce que « [...] la Police est placée sous la direction de ses supérieurs hiérarchiques dans l'exercice de ses missions ».

Aux yeux du SYVICOL, il serait important, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'éviter toute confusion en précisant et en délimitant davantage les compétences respectives des différentes autorités.

Article 21

L'article 21 dispose que la police assiste les autorités qui sont compétentes pour demander l'admission dans un service de psychiatrie de personnes qui compromettent l'ordre ou la sécurité publics. Il se rapproche de l'article 37 de la loi du 31 mai 1999 et ne donne, à lui seul, pas lieu à observation.

Il a vocation à s'appliquer dans le cadre posé par la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Suivant l'article 3 de cette loi, les personnes atteintes de troubles mentaux « ne peuvent faire l'objet d'une admission ou d'un placement que si des troubles psychiques graves les rendent dangereuses pour elles-mêmes ou pour autrui ou si le placement a été ordonné par une juridiction de jugement ou d'instruction [...] ». L'article 7, paragraphe 1er, alinéa 2 ajoute que le bourgmestre territorialement compétent (entre autres) ne peut demander l'admission « que si la personne visée compromet l'ordre ou la sécurité publics ». Il résulte du cumul de ces conditions que la compétence du bourgmestre en la matière est limitée à des situations graves et urgentes.

Or, il s'est avéré en pratique que, dans ces cas, l'exigence prévue à l'article 9, selon lequel la demande d'admission doit être accompagnée d'un certificat médical récent, établi après un examen de la personne concernée par un médecin non attaché au service de psychiatrie de l'hôpital d'admission, décrivant les symptômes du trouble mental et attestant la nécessité de l'admission, est difficile à respecter.

¹ L'article 3 de la loi du 31 mai 1999 précise qu'il s'agit des missions de police administrative et de police judiciaire

² Extrait de l'article 58 de la loi communale : « En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, ... »

CHAPITRE 3 – AUTRES MISSIONS

Même si l'article 8, à portée très générale, charge la Police grand-ducale entre autres de « la protection des personnes et des biens », le SYVICOL propose de préciser qu'il fait partie des missions de la Police grand-ducale de veiller au maintien de la sécurité lors d'événements attirant un grand nombre de personnes, tels que des festivals de musique en plein-air ou des compétitions sportives se déroulant sur la voie publique.

Généralement, les communes sont impliquées de différentes façons dans l'organisation de ces manifestations (autorisations, réglementation de la circulation, mise à disposition d'équipements ou d'infrastructures, etc.), mais ont besoin du concours de la Police grand-ducale pour assurer leur déroulement en toute sécurité.

Comme le pouvoir de réquisition du bourgmestre ne semble pas s'appliquer en-dehors des cas d'urgence (voir *infra*), il serait utile de définir les relations entre les autorités communales et la Police grand-ducale dans les cas visés.

TITRE III : Des Réquisitions

Les articles 38 à 47 énoncent des précisions sur le pouvoir de réquisition de la Police grand-ducale, pouvoir qui a sa base légale dans d'autres textes. En ce qui concerne le bourgmestre, il s'agit des articles 67 et 68 de la loi communale du 13 décembre 1988 :

« Art. 67 : Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins.

Art. 68 : Dans les cas prévus à l'alinéa 1^{er} de l'article 58, le bourgmestre ou celui qui le remplace pourra requérir directement l'intervention de la force publique, à charge d'en informer sans retard le ministre de l'Intérieur. La réquisition devra être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer. »

L'article 40 permet, en cas d'urgence, une réquisition verbale, ce qui est, a priori, parfaitement judicieux. Toutefois, par le renvoi à l'alinéa 1er de son article 58², l'article 68 de la loi communale limite dès le départ le pouvoir de réquisition du bourgmestre à des cas d'urgence et de danger. Néanmoins, il exige une procédure écrite. Prévoir, comme l'entend l'article commenté, une procédure orale en cas d'urgence créerait donc une contradiction avec la loi communale.

Il n'est pas sans intérêt de citer également l'article 13-1 du Code d'instruction criminelle :

« Les bourgmestres et les échevins délégués par eux sont chargés de l'exécution des lois et règlements de police, conformément à la loi communale. Ils ont le droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission. »

Cette disposition semble ne pas limiter le pouvoir de réquisition du bourgmestre aux cas d'urgence et diverger ainsi de la loi communale. Il en résulte une insécurité juridique qu'il serait important de résoudre par la voie législative.

TITRE IV : Relations de la Police avec d'autres autorités

CHAPITRE 1 – RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Article 49

L'article 49 constitue la base légale des comités de concertation et de prévention, dont il prévoit la fixation des modalités d'organisation et de fonctionnement par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL se rallie à l'avis conjoint du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch, estimant que la composition et les attributions de ces organes devraient être réglées par la loi.

En outre, il propose, en plus des attributions prévues par le projet de règlement grand-ducal afférent, de soumettre toute modification de l'organisation territoriale de la Police grand-ducale à l'avis préalable de ces organes.

Les comités de concertation régionaux seraient ainsi à consulter sur tout changement de délimitation des régions de police et sur les réorganisations majeures à l'intérieur de celles-ci, comme des fusions de commissariats, par exemple.

Les comités de prévention communaux, quant à eux, devraient être entendus en leur avis sur tout changement concernant le ou les commissariats auxquels ils sont liés.

TITRE V : Du traitement de données à caractère personnel

L'article 54 énumère différents traitements de données à caractère personnel auxquels les agents de la Police grand-ducale ont accès et énonce les conditions et modalités de leur consultation.

Le SYVICOL se demande s'il ne serait pas utile de donner également accès à la Police grand-ducale à des registres d'animaux, comme notamment celui prévu par le règlement grand-ducal du 22 avril 1999 portant mesures d'application du règlement (CE) n° 820/97 du Conseil du 21 avril 1997 en ce qui concerne l'identification et l'enregistrement des bovins. Ceci permettrait de réagir plus efficacement en cas d'interventions impliquant des animaux dont l'enregistrement est obligatoire.

PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL FIXANT LES MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE CONCERTATION RÉGIONAL ET DU COMITÉ DE PRÉVENTION COMMUNAL

Avis du 13 février 2017

Le SYVICOL rappelle sa remarque formulée par rapport à l'article 49 du projet de loi no 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, estimant que la composition et les attributions des comités visés par le projet de règlement grand-ducal sous revue devraient être réglées par la loi et demandant la consultation des comités sur tout changement au niveau de l'organisation territoriale de la Police grand-ducale.

SECTION 1 – LE COMITÉ DE CONCERTATION RÉGIONAL

Les dispositions relatives au comité de concertation régional reprennent dans leurs grandes lignes celles du règlement grand-du-

TITRE VI - De l'organisation de la Police grand-ducale

Article 58

L'article 58 constitue la base de la répartition du pays en 4 régions de police (au lieu des 6 circonscriptions actuelles), faisant partie de la direction centrale police administrative : Capitale (Luxembourg), Nord (Diekirch), Sud-Ouest (Esch-sur-Alzette) et Centre-Est (Grevenmacher).

En ce qui concerne les composantes des régions de police, le projet rompt avec la distinction entre centres d'intervention et commissariats de proximité³, ne parlant que de « commissariats de police » tout court. Dans la mesure où, selon l'article 5, le travail de proximité fera partie des missions de l'ensemble de la Police grand-ducale, cette innovation est logique.

Le texte confie la délimitation des régions à un règlement grand-ducal, mais ne contient aucune précision sur l'organisation territoriale à l'intérieur des régions, notamment sur l'emplacement et le rayon de compétence des commissariats. Ces décisions appartiendraient-elles au seul Directeur général, qui, en vertu de l'article 62, « arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration » ?

Aux yeux du SYVICOL et vu l'importance que le projet de loi sous revue attribue à la coopération entre la Police grand-ducale et les autorités communales, les décisions impactant l'organisation territoriale, telles que la fusion ou la fermeture de commissariats, ne devraient pas être prises sans consultation, non seulement de la commune-siège, mais également des autres communes tombant sous la compétence territoriale des commissariats concernés. Sans préjudice de sa remarque par rapport à l'article 49, le SYVICOL demande dès lors que le projet de loi soit complété d'une disposition en ce sens.

cal du 17 juillet 2000 portant création et fonctionnement d'un comité de concertation régional, sauf certaines mises à jour, comme l'adaptation à l'abolition des districts.

L'article 4 contient par contre une modification en ce sens que le comité ne se réunit plus qu'une fois par an au minimum, au lieu d'une fois par semestre. Vu que, par ailleurs, des réunions ont lieu chaque fois que les circonstances l'exigent, le SYVICOL ne s'oppose pas à cette adaptation de la périodicité minimale des réunions.

SECTION 2 – LE COMITÉ DE PRÉVENTION COMMUNAL

Comme pour le comité de concertation régional, les dispositions relatives au comité de prévention communal suivent de près celles du règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 portant création et fonctionnement d'un comité de prévention communal ou intercommunal.

La distinction entre comités de prévention communal et intercommunal est toutefois abandonnée au profit de la désignation « comité de prévention communal ».

L'article 6 attribue à chaque commissariat de police un comité de prévention communal regroupant les communes composant le territoire de compétence dudit commissariat. Ceci rend l'énumération détaillée de l'article 1er du règlement grand-ducal susmentionné superflue et contribue à la lisibilité du texte.

Par contre, le projet de règlement grand-ducal ne mentionne pas les communautés de commissariats récemment créées. Il serait toutefois important de préciser si ces communautés sont considérées comme un seul commissariat au sens de l'article 6 ou si la composition des comités se fait en fonction des anciens rayons de compétence.

³ Article 10 de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police

La périodicité des réunions est adaptée à celle des réunions du comité de concertation régional en fixant le minimum à une réunion par an. Le SYVICOL peut s'y rallier, vu que les bonnes relations bi-

latérales qui existent entre les communes et la Police grand-ducale permettent de résoudre la majorité des problèmes d'une façon rapide et pragmatique.

PROJET DE RÈGLEMENT GRAND-DUCAL PORTANT DÉLIMITATION DES RÉGIONS DE POLICE

Avis du 13 février 2017

La délimitation des régions de Police ne donne pas lieu à des remarques particulières du SYVICOL qui n'auraient pas été formulées par rapport au projet de loi portant réforme de la Police

grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Le SYVICOL constate cependant une incohérence entre la carte annexée au projet de règlement grand-ducal et celle, publiée sur le site Internet de la Police grand-ducale⁴, qui indique les communautés de commissariats récemment créées. En effet, le territoire sur lequel celles-ci exercent leur compétence se situe dans certains cas à cheval entre deux régions.

Prenons à titre d'exemple le commissariat « Turelbaach », qui regroupe les commissariats de Grosbous et de Heiderscheid et qui est compétent pour 6 communes situées dans la Région Nord et 2 faisant partie de la Région Centre-Est.

PROJET DE LOI N°7114 MODIFIANT LA LOI MODIFIÉE DU 19 JUIN 2013 RELATIVE À L'IDENTIFICATION DES PERSONNES PHYSIQUES

Avis du 13 février 2017

Le projet de loi sous revue a été transmis pour avis au SYVICOL par dépêche de Monsieur le Ministre de l'Intérieur du 22 décembre 2016. Il a été déposé à la Chambre des Députés le 27 janvier 2017 sous le numéro de dossier parlementaire 7114.

Ce texte prévoit de modifier l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques de façon à donner aux bénéficiaires d'une protection internationale en vertu de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire la possibilité de s'inscrire sur le registre communal des personnes physiques avec une adresse de référence.

Actuellement, une telle inscription n'est possible que pour les Luxembourgeois et, après une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale au Luxembourg pendant 5 ans au moins, pour les citoyens de l'Union Européenne, ainsi que pour les ressortissants d'un des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse⁵. Une deuxième catégorie de personnes pouvant pour l'instant disposer d'une adresse de référence, qui peut toutefois être négligée ici, est constituée des détenus dans les établissements pénitentiaires⁶.

La modification projetée entend résoudre des problèmes qui se sont posés en pratique : lorsque des demandeurs de protection internationale se voient accorder le statut de réfugié, ils ne tombent plus sous la compétence de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLA). Malheureusement, ces gens n'ont souvent pas les moyens pour se procurer à court terme un logement sur le marché et continuent donc dans un premier temps à habiter la structure dans laquelle ils ont été hébergés jusque-là. Dans certains cas isolés, une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, conformément à l'article 27, paragraphe 1^{er}, lettre a) de la loi modifiée du 19 juin 2013, ce qui empêche l'inscription des personnes en question au registre principal des personnes physiques. Inscrites par conséquent au registre d'attente, elles n'ont pas droit à un certificat de résidence⁷, dont la présentation est pourtant exigée par le Fonds national de solidarité pour bénéficier du Revenu minimum garanti.

Le projet de loi commenté vise à briser le cercle vicieux qui peut ainsi se former en donnant aux personnes concernées accès au registre principal moyennant inscription à une adresse de référence. A cette fin, il prévoit l'adjonction d'un paragraphe 3 afférent à l'article 25.

Si l'on analyse ce texte de plus près, on constate une différence importante par rapport au paragraphe 1^{er}, qui concerne l'adresse de référence pour Luxembourgeois et ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union Européenne. En effet, celui-ci permet l'inscription à une adresse de référence uniquement d'individus « qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle ». Les personnes visées, lorsqu'elles résident à un endroit ne permettant pas l'inscription au registre principal, ne peuvent donc pas contourner l'article 27, paragraphe 1^{er}, lettre a) simplement en demandant d'être inscrites à une adresse de référence.

Le paragraphe 3 prévu, en revanche, dispose que « si les dispositions légales ou réglementaires empêchaient une inscription sur le registre principal, ils [les bénéficiaires de protection internationale] peuvent bénéficier d'une adresse de référence ».

⁴ <http://www.police.public.lu/fr/police-se-presente/poste-unites-police/fusion-commissariats-2017/index.html>

⁵ Article 25, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

⁶ Article 25, paragraphe 2 de la loi susmentionnée

⁷ Article 8bis de la même loi

L'affirmation de l'exposé des motifs selon laquelle la mesure projetée « *introduit un parallélisme entre les bénéficiaires de protection internationale et les Luxembourgeois et citoyens de l'Union européenne ayant travaillé au Luxembourg pendant cinq ans qui selon la loi précitée peuvent aussi bénéficier d'une telle adresse de référence dans les mêmes conditions* » est donc, pour le moins, à nuancer.

En fait, la modification projetée crée une inégalité au profit des bénéficiaires de protection internationale, en leur permettant l'inscription à une adresse de référence sous des conditions moins restrictives que celles qui s'appliquent au reste de la population.

Un bénéficiaire de protection internationale choisissant d'établir sa résidence dans une zone du plan d'aménagement général où cela est interdit – admettons, à titre d'exemple, que ce soit dans un chalet sur un terrain de camping – aurait donc droit à une adresse de référence, alors que tout autre individu dans la même situation serait inscrit au registre d'attente, avec les désavantages qui en découleraient pour lui.

A défaut pour l'OLAI ou une personne morale œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique d'accepter l'inscription à son adresse, l'adresse de référence serait celle de l'office social compétent pour la commune sur le territoire de laquelle la personne en question a décidé de s'établir. En effet, la loi ne semble pas donner aux offices sociaux la possibilité de refuser une adresse de référence, contrairement aux instructions fournies par Monsieur le Ministre de l'Intérieur⁸. En pratique, pour éviter des abus, il est pourtant indispensable que toute inscription à une adresse de référence soit soumise à l'accord exprès de l'office social concerné. Le SYVICOL profite donc du présent avis pour demander au Gouvernement de modifier l'article 25 en conséquence.

Il convient en outre de rappeler l'article 31, paragraphe 1^{er}, lettre f) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui oblige le bourgmestre à procéder à une

radiation d'office de toute personne inscrite à une adresse de référence qui ne respecte pas son obligation de se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu d'inscription. Cette disposition renforce le caractère exceptionnel du statut prévu par l'article 25. En outre, une telle radiation ne resterait sans doute pas sans conséquences pour le droit de la personne en question au RMG.

Le SYVICOL comprend et partage l'intention des auteurs du projet de loi sous revue de simplifier aux bénéficiaires de protection internationale le début d'une vie autonome dans leur société d'accueil, mais ne saurait, pour les raisons énoncées plus haut, se rallier au projet de loi présenté. Il est d'avis que la possibilité d'inscription à une adresse de référence devrait rester un moyen de dernier ressort, à n'appliquer que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Si la réforme projetée n'avait pour objectif que de surmonter des obstacles administratifs qui se posent au niveau de la procédure de demande du Revenu minimum garanti, il serait, aux yeux du SYVICOL, préférable de procéder à une adaptation ponctuelle de la législation ou de la réglementation afférente, ceci d'autant plus que les bénéficiaires de protection internationale sont identifiables comme tels dans le Registre national des personnes physiques⁹.

Si, par contre, d'autres raisons, inconnues du SYVICOL, ont incité les auteurs du projet de loi à opter pour une adaptation des dispositions sur l'adresse de référence, le SYVICOL estime que le régime dérogatoire prévu pour les bénéficiaires de protection internationale ne devrait s'appliquer que jusqu'à ce qu'ils quittent le logement dans lequel ils ont été hébergés lorsque le statut de réfugié ou la protection subsidiaire leur a été accordé. A partir de ce moment, les personnes en question devraient être considérées comme des citoyens ordinaires et l'attribution d'une adresse de référence à leur profit devrait être soumise aux conditions de l'article 25, paragraphe 1^{er}.

constat alarmant d'un déclin de la biodiversité depuis plus 30 ans au niveau des espèces, des habitats et des écosystèmes, le Syvicol salue l'approche volontaire adoptée par les auteurs du projet de loi, qui témoigne d'une réelle volonté d'agir.

Celle-ci est d'autant plus nécessaire que nos citoyens sont de plus en plus sensibilisés en matière d'environnement, que ce soit dû à l'augmentation continue du flux d'informations ou qu'ils soient simplement soucieux du maintien de leur cadre - et qualité - de vie. Rappelons à ce propos que la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, qui a transposée la Directive 2003/4/CE, impose aux autorités publiques de garantir l'accès aux informations environnementales et de veiller à ce qu'elles soient d'office rendues accessibles et diffusées auprès du public. Ce devoir de transparence et ces préoccupations sont bien évidemment partagés par le Syvicol, qui se félicite de l'insertion dans le projet de loi de dispositions visant à accroître et à renforcer le rôle des communes et des syndicats de communes impliqués dans la protection de la nature.

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

L'exposé des motifs affirme que le projet de loi poursuit notamment comme finalités, la transparence et la simplification administrative, ce que le Syvicol ne peut qu'approuver. Le projet de loi

PROJET DE LOI N°7048 CONCERNANT LA PROTECTION DE LA NATURE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Avis du 29 mai 2017

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le Syvicol a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de l'Environnement au sujet du projet de loi sous examen. Il convient de préciser que le Syvicol a également été consulté sur l'avant-projet de loi, et il souhaite profiter de l'occasion pour remercier les auteurs de leur démarche. Le présent avis a été élaboré avec l'aide des membres d'un groupe de travail réunissant le syndicat SICONA et l'asbl Umweltberodung Lëtzebuerg, qui s'est réuni à 4 reprises entre décembre 2016 et janvier 2017.

Le projet de loi entend opérer une refonte de la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles après une première tentative avortée en 2013¹⁰, sans toutefois la révolutionner. Au vu de l'état des lieux environnemental, qui dresse le

⁸ Circulaire no 3360 du 29 mars 2016

⁹ L'article 5, paragraphe 2, lettre g) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoit, parmi les données personnelles renseignées au registre, le statut de réfugié ou de protection subsidiaire

¹⁰ Qui a fait l'objet du projet de loi n°6477

confirme par ailleurs les principales orientations du projet de loi n°6477 et du programme gouvernemental, tout en introduisant un certain nombre de nouveautés par rapport au texte de loi actuel au niveau des procédures (désignation de zones protégées, procédure d'autorisation), des organes ou administrations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement (création d'un comité de pilotage Natura 2000, nouvelle mission conférée aux communes), et des concepts (introduction du système numérique d'évaluation et de compensation, création de pools compensatoires).

Malheureusement, le Syvicol peine à retrouver la transposition de ces objectifs dans le corps du texte qui, à de nombreux égards, manque de cohérence et de lisibilité. Il doit également regretter que les auteurs ne soient pas allés jusqu'au bout de leur logique sur un certain nombre de points comme la compensation ou le droit de préemption.

Ses remarques sont principalement de deux ordres :

Quant au fond

Le projet de loi s'est donné comme objectif de « pouvoir planifier la nature et la localisation des mesures compensatoires selon des principes écologiques en accord avec les priorités nationales et communautaires en matière de protection de la nature ». Ce faisant, le projet de loi se focalise davantage sur la compensation plutôt que sur la prévention des atteintes à l'environnement. Or, le Syvicol souligne que de son point de vue, la compensation écologique doit jouer les seconds rôles, alors qu'il faut garder à l'esprit que la compensation n'est rien d'autre que l'équivalent écologique – ou économique – du droit de réduire, détruire ou détériorer des biotopes ou habitats protégés. Il est dès lors d'autant plus important de garantir que les mesures compensatoires soient réalisées de manière efficace – si possible avant ou pendant l'exécution des travaux les ayant imposées – et ciblées, en l'occurrence dans les pools compensatoires dont la gestion est « à durée indéterminée ». Il faut encore faire attention à ce que le système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points ne devienne pas un instrument électronique de calcul en dehors de toutes considérations environnementales.

Si le Syvicol soutient sur le principe la création de pools compensatoires, il insiste sur le fait que le recours à la compensation doit être évité autant que possible. Il estime que la sauvegarde de la biodiversité passe aussi et surtout par une politique durable et responsable d'aménagement du territoire, y compris et surtout au niveau communal, et le développement de projets de construction écologique promouvant une architecture innovante respectueuse de l'environnement naturel existant.

Ainsi, la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain devrait introduire davantage de flexibilité en élargissant la marge de manœuvre des communes en matière de politique environnementale, en leur permettant d'imposer davantage de critères dits « environnementaux », par exemple en mettant l'accent sur la qualité paysagère de projets urbanistiques. Il convient toutefois de faire preuve de pragmatisme et de laisser aux autorités communales le soin de faire usage ou non de cette faculté en fonction des caractéristiques locales, notamment des ressources écologiques et spatiales. De plus, les efforts de la part des communes et de leurs syndicats en matière de préservation du cadre de vie et de l'environnement devraient s'accompagner d'instruments et de moyens financiers leur permettant d'agir en ce sens. C'est pourquoi le Syvicol propose l'introduction d'un droit de préemption « environnemental ».

En effet, l'élargissement du droit de préemption au profit des communes serait une mesure incitative pour celles-ci à s'engager activement dans ce domaine, notamment en vue de la création de pools compensatoires régionaux, et viendrait utilement compléter la nouvelle mission octroyée aux communes par l'article 63 du projet de loi. Cette disposition ne doit d'ailleurs pas servir d'alibi pour faire accepter de nouvelles obligations aux communes, se traduisant par une augmentation de leurs charges financières, mais elle doit refléter le souci réel de les impliquer par une démarche proactive

à la politique au niveau national. Le Syvicol demande dans ce contexte que les modalités concrètes de la contribution financière des communes dans le cadre du plan national pour la protection de la nature et des plans de gestion, soient décidées d'un commun accord avec le gouvernement.

Le Syvicol doit finalement constater que le projet de loi, en particulier les dispositions relatives aux mesures compensatoires, aux pools compensatoires, au registre des éco-points, souffrent d'une absence de mise en perspective. Ainsi, de nombreuses questions d'ordre pratique liées à la mise en œuvre concrète des dispositions de la future loi ne semblent ainsi pas avoir été anticipées par les auteurs, et il est malheureux que le ministère n'ait pas donné suite aux offres réitérées de tester les modalités des pools compensatoires sur des exemples grandeur nature avant la finalisation du projet de loi. En effet, le lancement de projets-pilotes gérés par des partenaires locaux aurait pu être bénéfique afin d'identifier et de chercher une solution aux problèmes qui ne manqueront pas de se poser dans l'avenir.

Quant à la forme

Il est dommage que les auteurs du projet de loi n'aient pas davantage tiré profit de l'analyse faite par le Conseil d'Etat du précédent projet de loi n°6477 modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, lequel a inspiré certaines dispositions du projet de loi sous avis. Celui-ci y aurait certainement gagné en lisibilité et en cohérence, par exemple en ce qui concerne la procédure de désignation des zones protégées d'intérêt national.

D'autre part, de nombreuses dispositions ne répondent pas au principe élémentaire de sécurité juridique : c'est le cas des dispositions relatives aux autorisations, à la réalisation des mesures compensatoires, à la quantification de la valeur écologique des biotopes et habitats, aux nouvelles constructions, etc. Le Syvicol a formulé certaines propositions pour remédier à cet état de fait et renforcer la sécurité juridique pour les demandeurs d'autorisation.

Il demande également à ce que les cartes topographiques soient établies à une échelle 1/2.500, afin de ne pas réitérer l'expérience faite dans le cadre des projets de plans directeurs sectoriels.

En outre, il déplore que les règlements grand-ducaux d'exécution n'aient pas été joints au texte du projet de loi. Celui-ci prévoit l'adoption de près d'une trentaine de nouveaux règlements grand-ducaux d'exécution, dont un peu plus de la moitié sont obligatoires. Rappelons que sous l'empire de la loi modifiée du 19 janvier 2004, de nombreux règlements grand-ducaux n'ont jamais été pris et que cette lacune devra également être comblée. Or, ces règlements grand-ducaux viennent, pour certains, préciser des points essentiels du projet de loi, comme c'est le cas par exemple des annexes renseignées à l'article 4 du projet de loi, ou des modalités d'évaluation des mesures compensatoires de l'article 60.2 du projet de loi. Le Syvicol se réserve partant le droit de compléter ses observations à la lumière des règlements grand-ducaux qui font actuellement défaut. Il faut encore rappeler l'article 32 (3) de la Constitution qui dispose que « Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Or, il est permis de douter que toutes les dispositions prévoyant de futurs règlements grand-ducaux remplissent cette condition.

Finalement, il faut remarquer que le commentaire des articles ne remplit pas toujours sa finalité qui est d'expliquer l'article commenté, de telle sorte qu'il n'est pas d'un grand secours à la compréhension du texte.

Dans le commentaire des articles qui suit, le Syvicol a suggéré une série de modifications visant à corriger des erreurs matérielles ou des contresens, respectivement à améliorer la lecture des futures dispositions, et il espère qu'elles pourront contribuer au texte final. Toutefois, certains articles sont entourés d'un flou tel que leur ana-

lyse n'a pas permis de révéler ce que les auteurs du projet de loi entendaient régler. Le Syvicol attend dès lors une clarification de la part des auteurs, alors qu'il est à craindre que ces dispositions ne génèrent de sérieux problèmes pratiques.

Éléments-clés de l'avis

Rôle et mission des communes en matière de protection de la nature

L'implication des communes et des syndicats de communes en matière de planification de la politique environnementale au niveau national doit refléter le rôle et les missions qui leur sont confiées en tant que partenaire de l'Etat. De même, la représentation des autorités communales au sein des organes de consultation doit être proportionnelle à leurs intérêts et à leurs missions.

Ainsi, les communes et les syndicats de communes doivent être associés tant à l'élaboration des plans de gestion des zones Natura 2000, qu'à leur mise en œuvre. Pareillement, les autorités étatiques doivent mettre en place une véritable collaboration avec le niveau local en ce qui concerne l'élaboration et la révision du Plan national concernant la protection de la nature.

Les communes doivent se voir allouer les moyens financiers leur permettant de remplir la mission telle que définie à l'article 63 du projet de loi. Elles doivent ainsi pouvoir compter sur des ressources financières stables et prévisibles, récompensant leur engagement sur le long terme.

Finalement, il est rappelé que les communes sont libres d'adhérer ou non à un syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature et donc de lui déléguer cette mission. Si l'Etat souhaite encourager les communes à adhérer à un syndicat, il peut le faire par le biais d'une aide financière.

Protection des biotopes, des habitats d'intérêt communautaire et des espèces d'intérêt communautaire

Le Syvicol demande des éclaircissements concernant les activités incompatibles - ayant lieu dans des zones où se trouvent des habitats d'intérêt communautaire ou des espèces d'intérêt communautaires pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable - qui sont visées à l'article 15 du projet de loi, notamment quant au champ d'application et à la portée du texte et de son règlement grand-ducal d'exécution.

La procédure de délimitation de la zone verte dans le plan d'aménagement général reste lourde et complexe. D'autre part, le dispositif permettant aux communes de définir dans leur PAG une zone superposée instaurant une servitude relative aux besoins de compensation manque de flexibilité alors qu'il nécessite toujours plusieurs approbations ministérielles.

Les règles concernant les nouvelles constructions en zone verte sont trop rigides et des exceptions devraient être prévues afin que le ministre puisse y déroger, en dehors des seuls motifs d'utilité publique. La même observation vaut pour les constructions existantes, dans la mesure où toute modification, rénovation, transformation ou agrandissement d'une construction est soumise à l'autorisation du ministre. Le Syvicol propose de soumettre les travaux de moindre envergure à une simple obligation de déclaration, tandis que les immeubles protégés doivent jouir d'un statut particulier en vue de leur préservation.

L'exigence d'une autorisation ministérielle pour l'aménagement ou la construction provisoire de dépôts industriels ou de matériaux en dehors de zones industrielles excède le cadre de la présente loi et entraîne une charge administrative disproportionnée.

Le Syvicol propose de modifier le champ d'application de l'article 17 du projet de loi qui comprendrait les biotopes protégés - renseignés comme tel au cadastre des biotopes, à condition qu'il ait acquis une valeur juridique certaine - les habitats d'intérêt communautaire pour lesquels l'état de conservation a été évalué non favorable, ainsi que les habitats essentiels des espèces d'intérêt communautaire, listées aux annexes II et III pour lesquelles l'état de l'état de conservation a été évalué non favorable.

Mesures d'atténuation

Le Syvicol remarque les mesures d'atténuation prévues par l'article 24.1. du projet de loi sont une source d'insécurité juridique pour tous les demandeurs d'autorisation, et qu'elles risquent d'entraîner le blocage de nombreux projets de construction. Il propose partant de renoncer à l'introduction de cette disposition et de s'en tenir au texte de la Directive Habitats, sinon de clarifier l'intention des auteurs du projet de loi en s'inspirant de la documentation européenne en la matière.

Désignation de zones protégées

Les procédures de désignation des zones Natura 2000 et des zones protégées d'intérêt national devraient prévoir un mode de consultation du public harmonisé et cohérent, afin de garantir au citoyen qu'il puisse effectivement faire valoir ses droits dans le cadre de la procédure.

L'évaluation environnementale à réaliser dans le cadre d'un plan ou projet susceptible d'affecter une zone Natura 2000 de façon significative doit tenir compte des autres textes légaux et réglementaires en vigueur.

Les projets de plans de gestion relatifs aux zones Natura 2000 devraient être élaborés en collaboration avec les communes et syndicats de communes concernés, et être soumis à une consultation publique.

Le Syvicol est d'avis que la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain constitue le cadre légal approprié en vue de la sauvegarde et de la préservation de la nature et des ressources naturelles au niveau communal. Aussi, il propose de renforcer les pouvoirs dont disposent les autorités communales pour imposer le respect de critères environnementaux dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, notamment au niveau des PAP.

Droit de préemption

Un droit de préemption est introduit au profit de l'Etat, des communes et des syndicats de communes mais son assiette - sur les zones protégées d'intérêt national - est réduite à une peau de chagrin. Le Syvicol plaide en faveur de l'introduction d'un véritable droit de préemption environnemental soumis à un objectif précis justifié par l'intérêt général et dont l'exercice est fixé par la loi. Il est ainsi proposé d'élargir l'assiette du droit de préemption actuellement prévu par le projet de loi, et d'en redéfinir les bénéficiaires.

La procédure d'exercice du droit de préemption doit aussi être modernisée afin de rendre ce dernier plus efficace pour les pouvoirs préemptants, tout en préservant les droits des propriétaires et en facilitant leurs démarches lors de la mise en vente du bien soumis à un droit de préemption, ainsi que le travail ultérieur des notaires.

Demandes d'autorisation

La procédure standard de demandes d'autorisation devrait être adaptée afin de répondre aux spécificités de toutes les demandes d'autorisation instaurées par le projet de loi. De plus, il revient à l'autorité compétente d'apprécier les effets de l'autorisation sollicitée sur la zone verte, sans imposer de charge supplémentaire au demandeur d'autorisation par le biais d'une étude d'impact.

De même, le traitement et l'examen des demandes d'autorisation devrait être revu afin de supprimer les insécurités juridiques et de garantir au demandeur d'autorisation un traitement objectif et transparent de sa demande.

Le Syvicol demande le maintien d'un recours de pleine juridiction contre les décisions ministérielles prises sur base de la loi, permettant au juge d'analyser non seulement les faits et le droit faits matériels, mais encore l'opportunité de la décision critiquée. Le juge substitue alors sa propre décision à celle de l'administration, mettant fin au contentieux.

Compensation et pools compensatoires

Le Syvicol approuve la création de pools compensatoires destinés à répondre au besoin de compensation de projets ayant provoqué une atteinte au patrimoine naturel. Il se félicite du fait que grâce à ce système, le blocage de projets de constructions devrait être ainsi évité – l'Etat étant garant du fait que la compensation soit possible - et la compensation écologique améliorée.

Le Syvicol approuve le principe selon lequel la compensation doit se faire obligatoirement dans les pools et à titre exceptionnel et sur demande du demandeur d'autorisation, sur des terrains dont il est propriétaire. Il se demande néanmoins s'il faut maintenir la possibilité pour le ministre d'autoriser la réalisation de mesures compensatoires indépendamment et préalablement à une autorisation, dans la mesure où cela pourrait entraîner des problèmes de gestion et de planification des mesures compensatoires.

Tout demandeur d'autorisation peut avoir recours au registre des mesures compensatoires, qui enregistre les mesures compensatoires réalisées dans le pool compensatoire national et les pools compensatoires régionaux. Le Syvicol insiste sur le fait que la création de pools compensatoires régionaux doit se faire sur une base volontaire de la part des communes et de leurs syndicats, qui devront pouvoir compenser en cas de besoin au sein du pool national. Il constate que l'Etat, les communes et les syndicats de communes auraient également pu s'associer en vue de la création d'un seul pool compensatoire national.

L'Etat devrait apporter des garanties financières aux gestionnaires de pools compensatoires régionaux : les mesures compensatoires enregistrées au registre des éco-points doivent être immédiatement payées, sans attendre leur éventuel débit. En outre, l'Etat devrait compenser la différence entre la redevance payée par le demandeur d'autorisation, calculée à partir d'une valeur forfaitaire, et le coût des mesures compensatoires réalisées par le gestionnaire.

Commentaire des articles

Art. 3. Définitions

L'article 3 apporte une clarification au niveau de la terminologie utilisée dans le projet de loi. Néanmoins, d'autres articles contiennent des définitions éparpillées - notamment l'article 7 (5) (constructions légalement existantes dans la zone verte, destination d'une construction, transformation, rénovation) et l'article 11 (roulotte, caravane ou mobilhome) – de sorte qu'il conviendrait de les regrouper à l'article 3. D'autres concepts gagneraient à être définis, comme par exemple les écosystèmes ou les éco-points.

3.1.1 zone verte

La nouvelle définition de la « zone verte » tente d'appréhender les différentes hypothèses selon que la commune est dotée d'un PAG selon la loi du 12 juin 1937 ou d'un PAG conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004, ou dépourvue de PAG.

On peut se poser la question du sort des zones d'aménagement différé, destinées à être urbanisées et sur lesquelles s'applique une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Celles-ci ne tombent pas sous la qualification de « zones destinées à rester libres »¹¹, puisqu'elles ont vocation à être affectées à la construction à long terme, mais elles pourraient éventuellement être concernées par la nouvelle définition de la zone verte.

3.4 biotope

Le Syvicol, à l'instar de nombreux commentateurs du projet de loi, s'étonne de l'absence de référence au cadastre des biotopes, qui recense les biotopes et habitats susceptibles de tomber sous le régime de l'article 17 et qui a vocation à être un instrument de

planification pour les demandeurs d'autorisation. Or, pour ce faire, ce dernier doit être doté d'une base légale lui conférant une valeur juridique certaine, ce qui lui fait actuellement défaut bien qu'il soit réalisé et accessible sur le géoportail du Ministère de l'environnement. Il pourrait d'ailleurs utilement être complété par la cartographie des biotopes à l'intérieur des PAG, une fois celle-ci achevée dans le cadre de la refonte des PAG des communes.

De plus, le Plan National concernant la Protection de la Nature prévoit d'établir un cadastre des biotopes des milieux forestiers et d'un cadastre des services écosystémiques, qu'il conviendra également de faire figurer dans le texte de loi.

3.9 construction

Si d'après l'exposé des motifs du projet de loi, la définition de construction s'inspire de la Jurisprudence, elle est néanmoins tronquée dans le texte du projet de loi. Il est suggéré soit de la reprendre dans son intégralité¹², soit de reproduire la définition figurant à l'annexe II du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »¹³.

Art. 5. Approbation dans le cadre d'un projet d'aménagement général

Cet article décrit la procédure applicable en cas de modification de la délimitation de la zone verte. Les modifications apportées par le projet de loi doivent être analysées ensemble avec la législation sur l'aménagement communal, à la lumière des récentes modifications introduites par la loi dite « Omnibus » et plus particulièrement les articles 29 et 40 de cette loi.

Dans un souci de lisibilité des textes, le Syvicol se demande s'il n'aurait pas été possible d'insérer les étapes de cette procédure spécifique à la zone verte, directement dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en ne laissant subsister à cet endroit que les dispositions relatives aux servitudes.

Ainsi, l'article 5 introduit une nouveauté supplémentaire, consistant dans le fait que les communes pourront définir dans leur PAG une zone superposée instaurant une servitude relative aux besoins de compensation en application de l'article 17 du projet de loi ou des mesures d'atténuation prévues à l'article 24.1 du projet de loi. La procédure est celle de l'adoption du PAG, l'avis du ministre doit être sollicité conformément à l'alinéa 1^{er}. Les modalités concrètes de réalisation de ces mesures compensatoires sont ensuite précisées dans la convention d'exécution du PAP « nouveau quartier » selon l'article 29 de la loi dite Omnibus, modifiant l'article 36 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Ce dispositif aurait dû faciliter l'exécution des PAP « nouveau quartier » en supprimant l'approbation des conventions par le ministre de l'Intérieur, mais à la suite des travaux parlementaires, il a été décidé de maintenir une double approbation ministérielle de la convention PAP « nouveau quartier », rallongeant la procédure à un minimum de 45 jours. Cette lourdeur administrative est difficile à comprendre alors que les mesures compensatoires sont connues dès le départ, la commune ayant fixé les servitudes afférentes dans son PAG, lequel a déjà fait l'objet d'un avis et d'une double approbation ministérielle. Sous réserve de ses développements à l'endroit de l'article 17 (3) du projet de loi, le Syvicol propose de supprimer l'approbation par le ministre ayant la protection de la nature dans ses attributions de la convention PAP « nouveau quartier » lorsque celle-ci contient une servitude relative aux besoins de compensation – sauf si elle a vocation à remplacer l'autorisation ministérielle visée au chapitre 14 -, étant donné qu'il s'agit d'une simple transposition des servitudes instaurées par le PAG.

¹¹ Art. 28 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

¹² « tout assemblage solide et durable de matériaux reliés ensemble artificiellement, sans pour autant requérir l'incorporation de l'ouvrage au sol »

¹³ « on entend par construction tout bâtiment, bâtisse, édifice ou ouvrage, ancré au sol, qu'il soit hors sol ou enterré »

Art. 6. Règles concernant les nouvelles constructions

Cet article reprend et modifie la liste des activités admises en zone verte résultant de l'actuel alinéa 3 de l'article 5 de la loi, qui se trouve sensiblement rallongée.

Le projet de loi qualifie lesdites constructions de « conformes à l'affectation de la zone verte ». Or, un projet de construction autorisable par le ministre en ce qu'il est conforme à ladite affectation devra également remplir les autres conditions fixées par la loi. Ainsi, des constructions ayant un lien durable avec des activités d'exploitation peuvent seulement être autorisées par le ministre en zone verte si elles rentrent dans une des exceptions prévues à l'article 17 du projet de loi, ce qui restreint considérablement les hypothèses visées à l'article 5. Est-ce bien là la volonté des auteurs du projet de loi ? Il est à craindre que la combinaison des deux dispositions ne soit trop restrictive et ne laisse que très peu de marge de manœuvre au ministre pour déroger à l'interdiction de construire en zone verte, sous condition d'une compensation adéquate.

En ce qui concerne les constructions visées au paragraphe 1 et 2, les auteurs du projet de loi ont largement repris l'interprétation faite par la jurisprudence du « lien certain et durable » avec les activités conformes à l'affectation de la zone verte. Le Syvicol se demande par ailleurs ce que les auteurs entendent par « opérées de manière pérenne par principe à titre professionnel, par exception avec une certaine expertise » ?

Pour ce qui est des constructions pouvant être temporairement autorisées en zone verte, il est renvoyé aux développements sous l'article 57.2 (5) relatif à la durée de validité de l'autorisation délivrée.

Le paragraphe 5 apporte une clarification bienvenue en ce qui concerne les abris de jardin, qui sont l'objet d'un important contentieux. Ces derniers devront faire l'objet d'une autorisation du ministre, et il est prévu qu'un règlement grand-ducal vienne préciser les critères relatifs à l'implantation, aux matériaux et aux dimensions de l'abri de jardin, ce qui permettra de garantir un traitement objectif et équitable des demandes d'autorisation.

Le Syvicol se demande ce que les auteurs du projet de loi entendent par autorisation « préalable » du ministre dans les conditions du chapitre 14. Comme les articles relatifs à la procédure d'autorisation ne prévoient aucune autorisation ministérielle préalable, cette mention est à supprimer (paragraphe 6 et 7 de l'article 6).

Le paragraphe 7 prévoit que sont admises les constructions indispensables à l'utilisation d'une ou de plusieurs installations techniques ainsi que des constructions utilisées à titre de mobilier urbain, en zone de verdure ou zone de parc, à la condition que ces zones aient été « définies après l'entrée en vigueur de la présente loi ». Le Syvicol ne comprend pas la raison de cette condition d'application dans le temps qui n'a pas lieu d'être. Quant à la référence à l'intérêt général ou l'intérêt public, il est d'avis que cette condition coule de source compte-tenu de la nature des constructions. Il se pose également la question de l'appréciation du respect de ces conditions, étant donné qu'une autorisation ministérielle n'est pas requise.

Pour ces motifs, le Syvicol propose de reformuler le paragraphe 7 qui pourrait dès lors se lire comme suit : « En zone de verdure ou en zone de parc public, peuvent être érigées des constructions indispensables à l'utilisation d'une ou de plusieurs installations techniques ainsi que des constructions utilisées à titre de mobiliers urbains sans autorisation du ministre. Toute autre construction doit être autorisée par le ministre dans les conditions d'autorisation du chapitre 14 ».

Enfin, le paragraphe 9 autorise en zone verte les constructions nécessaires aux associations sans but lucratif agissant pour la protection des animaux agréées selon l'article 66. Le Syvicol se demande pourquoi cette ouverture est limitée aux associations susvisées, et ne s'étend pas aux associations agréées œuvrant dans le domaine

de la protection de la nature et de l'environnement suivant l'article 66 du projet de loi.

Art. 7. Règles concernant les constructions existantes

L'article 7 concerne les constructions existantes en zone verte. Le paragraphe 1^{er} autorise le ministre, lorsqu'une construction existante située dans la zone verte compromet le caractère d'un site, d'« ordonner que son aspect extérieur soit modifié de façon (à ce) qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant ». L'imprécision du texte laisse place à l'imagination et la liberté la plus totale quant à l'application de cette disposition. La loi ne précise ni les critères pour déterminer quand une construction est censée être intégrée harmonieusement dans son environnement, ni les éléments extérieurs de l'immeuble susceptibles d'être concernés par cette obligation – façade, toiture, portes, fenêtres, volets, etc.

Sans vouloir s'immiscer dans l'analyse faite par les auteurs du projet de loi au sujet de la distinction entre les « constructions légalement existantes » et les constructions simplement « existantes » en zone verte, se pose encore la question des droits acquis du propriétaire bénéficiaire d'une autorisation ministérielle délivrée en bonne et due forme, à qui on demanderait de changer la couleur de sa façade précédemment autorisée. A défaut de la précision la plus élémentaire, cette disposition laisse place à la subjectivité et à l'arbitraire, qui ne sont pas compatibles avec les principes d'un Etat de droit.

Pour ce qui est des transformations et rénovations, le Syvicol plaide pour l'introduction d'une certaine flexibilité alors que les conditions strictes imposées par le texte, combinées à la complexité de la procédure d'autorisation prévue au chapitre 14 du projet de loi, risque de décourager les propriétaires d'entamer des travaux qui seraient nécessaires à la conservation de l'immeuble. Il propose de soumettre certains types de travaux de moindre envergure – précisés dans la loi ou par règlement grand-ducal – à une simple obligation de déclaration comme peut le prévoir le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en matière d'autorisation de construire¹⁴.

Concernant le paragraphe 6, il devrait être précisé dans le sens où une nouvelle construction peut être autorisée en lieu et place des « constructions en zone verte qui ont fait l'objet d'une démolition ou d'un démontage total ». A défaut, toute construction nouvelle sur un terrain où une construction a été démolie ou démontée serait de facto interdite.

Le Syvicol salue l'introduction d'une dérogation concernant les immeubles ayant fait l'objet d'un classement ou inscrit à l'inventaire supplémentaire en application de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Le nouveau paragraphe 7 de l'article 7 autorise ainsi le ministre à déroger à l'article sous examen « en vue de la sauvegarde et du maintien dans le patrimoine d'une telle construction classée ».

De l'avis du Syvicol, cette dérogation est nécessaire alors que nombre de projets de transformation ou de réaffectation de ces immeubles ont été ou sont bloqués en raison d'une application stricte de la législation en vigueur, les condamnant à un abandon presque certain. Le ministre pourrait ainsi autoriser un changement d'affectation de cet immeuble par dérogation au paragraphe 4, et ce – en théorie – quelle que soit ladite affectation. Si la préservation de ces constructions remarquables justifie qu'elles jouissent d'un statut particulier, il reste à voir si le ministère va faire usage en pratique de cette faculté et autoriser un changement de destination des immeubles protégés, y compris à d'exploitation à des fins commerciales ou d'habitation.

Art. 10. Régime des eaux

Il est entendu que les auteurs font référence à la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, qui fait actuellement aussi l'objet d'un projet de modification¹⁵. Puisqu'il s'agit, d'après l'exposé des

¹⁴ Art. 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

¹⁵ Projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

motifs, d'attirer l'attention du lecteur sur un aspect particulier de la protection de la nature, à savoir l'eau, le Syvicol se demande si cette disposition n'aurait pas davantage sa place dans la pré-dite loi. En effet, il vaudrait mieux renforcer la protection de la nature en général, des écosystèmes et des biotopes dans la législation relative à l'eau plutôt que le contraire.

La nouvelle mouture du texte maintient l'exigence de deux autorisations ministérielles, celle du ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau pour les travaux énumérés à l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, et celle du ministre ayant dans ses attributions l'environnement, pour « tous les travaux en relation avec l'eau, susceptibles d'avoir une influence préjudiciable sur les espèces sauvages et leurs habitats ». Le ministre ayant dans ses attributions la gestion de l'eau nous semble le mieux placé pour décider de l'octroi d'une telle autorisation.

D'autre part, s'agissant du même ministère, une centralisation des demandes d'autorisation auprès d'une seule administration serait de nature à simplifier les procédures. C'est d'ailleurs ce qui est prévu à l'article 70 du projet de loi n°7047, selon lequel une demande d'autorisation faite en vertu de la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée vaut dossier de demande en vertu de la loi sous examen. S'agit-il d'un oubli des auteurs du présent projet de loi ?

Art. 11. Roulottes, caravanes, mobilhomes et embarcations fluviales

L'article sous revue autorise à l'avenir le stationnement de roulottes, caravanes et mobilhomes « de manière temporaire » sur la parcelle en zone verte appartenant au même propriétaire.

Le Syvicol se demande comment interpréter le caractère « temporaire » du stationnement – et surtout le constater. Enfin, à partir de quel moment pourra-t-on considérer que cette condition n'est plus remplie ?

Art. 12. Déchets, décharges et dépôts

Dans la mesure où l'article 42 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets interdit de manière générale l'abandon, le rejet ou la gestion incontrôlée des déchets, la recherche et la constatation des infractions étant opérée conformément à la pré-dite loi, le paragraphe 1 de l'article 12 est superfétatoire.

Il s'y ajoute que l'installation et l'exploitation d'une décharge de déchets dangereux, non dangereux ou inertes sont déjà soumises à une toute série d'autorisations, entre autres une demande d'autorisation d'exploitation pour établissements classés. Dans ces conditions, on peut se demander si l'autorisation du ministre requise à l'article 12 (2) ne fait pas double-emploi.

Enfin, l'autorisation du ministre visée à l'article 12 (3) a un champ d'application beaucoup plus large que celui de la seule zone verte, puisqu'il s'applique à tous les terrains situés en dehors de zones industrielles qualifiées comme telles par le PAG. En sus, l'ajout du qualificatif « provisoire » dans la nouvelle version du texte élargit encore davantage les cas de figure visés. Ainsi, l'application stricto sensu de cette disposition signifie que tout chantier quelconque – qui entraîne quasi systématiquement un dépôt de matériaux provisoire – devra à l'avenir faire l'objet d'une demande d'autorisation ministérielle, entraînant une charge administrative hors de proportion avec les objectifs poursuivis par le projet de loi. Le Syvicol ne peut dès lors marquer son accord avec cette disposition.

Art. 13. Fonds forestiers

Le projet de loi innove en ce que les boisements compensatoires ou leur substitution par la création d'un autre biotope ou habitat approprié pourront se faire à l'avenir « dans le même secteur écologique ou exceptionnellement dans le secteur limitrophe ».

Avant de prendre position sur le fond, il s'agit de savoir ce que l'on entend précisément par « secteur écologique »¹⁶. D'après l'article 3 du projet de loi, il se définit comme une « partie du territoire national caractérisée par une configuration spécifique des principaux facteurs écologiques et géophysiques du milieu ». L'article 4 du projet de loi fait mention d'une carte des secteurs écologiques, mais le projet de règlement grand-ducal établissant la carte des secteurs écologiques fait malheureusement défaut. Le commentaire des articles précise toutefois que « la définition du secteur écologique n'appelle pas non plus de commentaire particulier et provient de l'ancien projet de plan directeur sectoriel paysage ». Or, à y regarder de plus près, l'ancien projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » contient uniquement la notion de « réseau écologique », qui est illustrée par une carte reprenant 3 zones : zone prioritaire du réseau écologique, zone d'importance particulière du réseau écologique et zone de corridors écologiques. Selon toute vraisemblance, il faut rechercher ailleurs ce que les auteurs du projet de loi entendent par « secteur écologique ».

Le Syvicol ne peut que regretter l'absence d'une carte lorsqu'il convient d'analyser une notion-clé du projet de loi en se basant sur des supputations. Le site Géoportail.lu¹⁷ projette certes une carte thématique des secteurs écologiques qui, dans l'attente d'une confirmation officielle des contours de ces secteurs écologiques, donne une idée de ce qu'ils pourraient être dans le futur règlement grand-ducal. On constate que le territoire se divise en 19 secteurs écologiques, pour certains relativement étendus. Si l'on prend par exemple le secteur Alzette-, Arttert-, und Mittelsauertal, on constate qu'une partie de la localité de Gilsdorf se situe dans le même secteur écologique que la commune de Livange, située 38 km plus au sud, et qu'il est « limitrophe » de 7 autres secteurs écologiques. Dès lors, le « secteur écologique limitrophe » apparaît bien éloigné du « territoire de la commune limitrophe ». Le Syvicol remarque par ailleurs que lorsque le ministre décide de substituer la création d'un autre biotope ou habitat approprié « au sens du présent article » au boisement compensatoire, celle-ci n'est pas confinée à un secteur écologique particulier. Dans ce cas, il se demande s'il ne vaut pas mieux tout simplement imposer des boisements compensatoires « si possible dans le même secteur écologique », en laissant au ministre le soin de déterminer au cas par cas quel est l'endroit le plus approprié pour la réalisation des boisements compensatoires, au besoin en sollicitant l'avis de la commune ou du gestionnaire du pool concerné, respectivement du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles.

En tout état de cause, le Syvicol demande au gouvernement de lever le mystère et de verser à la procédure législative tous les projets de règlements grand-ducaux dont il est fait état à l'article 4 du projet de loi.

Le paragraphe 3 de l'article 13 du projet de loi soumet les coupes rases de plus de 50 ares à une autorisation ministérielle. Si le Syvicol approuve les auteurs du projet de loi d'avoir introduit une limite au-delà de laquelle une autorisation ministérielle est requise, il considère qu'il s'agit d'une surface relativement importante. En l'espèce, la réalité économique de l'exploitation forestière ne doit pas prendre le pas sur la fonction écologique des arbres et faire perdre de vue leur rôle notamment dans la filtration des eaux de pluie et la réduction de l'érosion.

Art. 14. Autorisation concernant certaines occupations du sol

L'article 14 du projet de loi prévoit une série d'hypothèses dans lesquelles une autorisation du ministre est requise. Un seul cas de figure a été ajouté par rapport à l'article 14 de la loi actuellement en vigueur, qui concerne l'abattage, le déracinement ou la destruction d'arbres qualifiés de remarquables. Certains travaux envisagés, par

¹⁶ Le raisonnement qui suit s'applique également aux développements en l'endroit de l'article 17 du projet de loi

¹⁷ http://map.geoportail.lu/theme/emwelt?bgLayer=topo_bw_jpeg&version=3&zoom=10&X=705988&Y=6415546&lang=fr&layers=690&opacities=1&crosshair=false

exemple les points c) et e), peuvent être exécutés par les services communaux. Le Syvicol se demande si, au lieu de demander l'autorisation du ministre pour chaque arbre à abattre, les communes qui le souhaitent ne pourraient pas faire élaborer et soumettre au ministre un plan de gestion des arbres de voies respectivement du patrimoine arboré urbain, permettant une gestion qualitative en planifiant les actions à mener à partir d'une connaissance précise du patrimoine arboré de la commune, à l'exclusion des arbres remarquables qui sont soumis à un régime particulier en vertu du point f). Cette approche, déjà pratiquée chez nos voisins belges et français, constituerait une simplification administrative pour les communes qui disposent de nombreux espaces verts, parcs ou zones naturelles.

Le Syvicol entend soulever la question d'un arbre présentant un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, par exemple après une tempête. En pareil cas, l'abattage de l'arbre devrait pouvoir être effectué immédiatement et sans autorisation préalable. Il serait partant nécessaire de prévoir dans le texte de l'article 14 une exception pour les cas d'urgence.

Art. 15. Activités incompatibles

L'article 15 du projet de loi reprend en substance l'article 15 actuel de la loi modifiée du 19 janvier 2004 qui traite des activités ayant lieu dans des zones où se trouvent des habitats d'intérêt communautaire ou des espèces d'intérêt communautaires pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable. Le Syvicol souhaite faire remarquer qu'il n'est pas évident de saisir le champ d'application de cet article : est-ce que toutes les forêts ou tous les cours d'eau sont visés, ou seulement ceux abritant des habitats d'intérêt communautaire ou des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été jugé non favorable ?

De la même manière, il n'est pas évident de déterminer si les activités sportives, l'emploi d'instruments sonores ainsi que les activités de loisirs, y sont interdites ou autorisées, le texte prévoyant simplement qu'elles « peuvent être précisées par règlement grand-ducal ». Il faut alors se référer au commentaire des articles qui précise que ces activités « risquant d'avoir une incidence significative sur l'environnement naturel (...) ne peuvent par principe librement se dérouler en zone verte, sauf si elles sont par exception réglées par voie de règlement grand-ducal ».

Or, rappelons qu'aucun règlement grand-ducal n'est jamais venu préciser ces activités dans le cadre de la loi modifiée du 19 janvier 2004, et que selon la présente disposition, l'adoption d'un règlement grand-ducal est facultative. En théorie donc, et à défaut de réglementation, les activités susvisées seraient purement et simplement interdites, et toutes les autres activités soumises à une autorisation du ministre, y compris une promenade en forêt par exemple. Le Syvicol est partant d'avis que l'adoption d'un règlement grand-ducal est une condition sine qua non de l'application de cet article.

Art. 16. Protection des cours d'eau

Cet article maintient le principe de l'interdiction de planter des résineux à une distance inférieure à trente mètres du bord des cours d'eau, mais il ouvre la possibilité au ministre d'accorder une dérogation à cette interdiction en dehors des zones protégées d'intérêt communautaire et des zones protégées d'intérêt national, sans toutefois que la distance minimale ne soit inférieure à quinze mètres du bord des cours d'eau.

Il s'agit d'une ouverture par rapport à la loi actuelle qui n'est pas autrement justifiée au commentaire des articles, lequel indique de manière lacunaire que « la pratique a démontré que ce principe risque d'être excessivement rigide ». En l'occurrence, l'ancienne loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles avait fixé cette limite à 4 mètres. En 2004, le législateur avait ramené cette distance minimale à 30 mètres, au motif qu'une « distance de 4 mètres est à l'évidence

largement insuffisante pour aboutir à une protection efficace des milieux aquatiques ». Au vu de l'enjeu écologique, le Syvicol se demande quelles sont les raisons précises qui ont poussé les auteurs du projet de loi à vouloir introduire une dérogation à cette limite.

Art. 17. Interdiction de destructions d'habitats et de biotopes

L'article 17 du projet de loi reprend le principe de l'interdiction de la destruction, de la détérioration et de la réduction des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire et des habitats d'espèces d'intérêt communautaire, qui est légèrement assoupli. A noter qu'ici aussi, un règlement grand-ducal viendra préciser les « mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration » selon le paragraphe 7 de l'article 17. Au risque de se répéter, le Syvicol aurait apprécié de connaître la teneur dudit règlement grand-ducal pour prendre utilement position.

S'il faut approuver la précision apportée par le texte en ce qui concerne les biotopes protégés¹⁸ et les habitats d'intérêt communautaire, on se demande néanmoins ce qu'il en est de la troisième hypothèse, qui est venue remplacer « les habitats d'espèces des annexes 2 et 3 ».

Que faut-il entendre exactement par « les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces a été évalué non favorable » ? S'agit-il des « habitats d'espèces », qui sont définis à l'article 3.2.3 du projet de loi, ou d'une autre notion qui serait plus générale ?

Le Syvicol se rallie sur ce point à l'analyse faite par l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-conseils, pour qui il convient de faire une différenciation entre les habitats essentiels d'une espèce qu'elle occupe de manière plus ou moins permanente, et les zones fréquentées temporairement, par exemple pour les besoins de la chasse et de la nourriture. Ces territoires peuvent être disséminés ou disjoints pour de nombreuses espèces dans leur aire de répartition naturelle. Par exemple, pour ce qui concerne les espèces migratoires ou hivernales, leur « aire de répartition » inclut toutes les zones terrestres ou aquatiques dans lesquelles l'espèce habite ou séjourne temporairement, et celles qu'elle traverse ou survole au cours de sa migration normale. De même, les espèces très mobiles comme les oiseaux fréquentent des zones qui, compte-tenu de l'exiguïté de notre territoire, peuvent rapidement couvrir une surface importante du pays. Il convient à ce sujet de se référer au texte d'origine à savoir la Directive 92/43/CEE dite « Habitats » selon laquelle « pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction »¹⁹. Le Syvicol partage dès lors l'avis que le texte devrait se limiter aux habitats essentiels des espèces d'intérêt communautaire listées aux annexes II et III - pour lesquelles une zone spéciale de conservation Natura 2000 a été créée. Un règlement grand-ducal devra encore venir préciser, parmi les espèces visées aux annexes II et III, quelles sont celles dont l'état de conservation (des espèces) a été évalué non favorable, conformément aux articles 3.3.5 et 25.1 du projet de loi. Sur ce dernier point, le Syvicol approuve l'ouverture faite par les auteurs du projet de loi de ne viser que les espèces dont l'état de conservation a été évalué non favorable, mais il se demande pourquoi cette limitation n'a pas été reprise pour les habitats d'intérêt communautaire.

Le paragraphe 2 de l'article 17 précise désormais quelles sont les dérogations à ce principe et sous quelles conditions des plans ou projets peuvent faire l'objet d'une autorisation ministérielle. En zone verte, ces exceptions sont au nombre de quatre et n'appellent pas d'observations spécifiques.

En dehors de la zone verte, le Syvicol approuve l'ouverture faite par les auteurs du projet de loi, offrant la possibilité de déroger à l'interdiction faite au paragraphe 1 de l'article 17 sans que les conditions

¹⁸ Sauf à rappeler la remarque faite à l'article 3 du projet de loi au sujet de la définition d'un biotope

¹⁹ Articles 1^{er} et 4 de la Directive

visées au paragraphe 2 ne doivent être réunies, mais sous réserve de la réalisation de mesures compensatoires. Il est cependant d'avis que le texte pourrait aller plus loin, en ne soumettant à une autorisation ministérielle que les projets entraînant une réduction, une destruction ou une détérioration des habitats d'intérêt communautaire dont l'état de conservation a été évalué non favorable.

Il constate encore que le paragraphe 3 n'impose pas la compensation des biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés selon une répartition géographique délimitée – contrairement à ce qui est prévu pour les habitats d'intérêt communautaire ou les habitats d'espèces d'intérêt communautaire. Il se demande s'il s'agit d'un oubli des auteurs ou si cela résulte au contraire d'un choix délibéré.

Il semblerait que la deuxième phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 2 concerne l'hypothèse où le PAG a instauré une servitude relative aux besoins de compensation – il est renvoyé aux développements faits à l'article 5 (1) et (5) – mais sans la viser expressément²⁰. A priori, l'exigence d'une autorisation ministérielle formelle est supprimée et remplacée par une simple formalité, consistant dans le débit des éco-points au registre des mesures compensatoires. Or, le Syvicol est d'avis qu'une autorisation ministérielle en bonne et due forme est nécessaire pour imposer les mesures compensatoires y compris dans les pools compensatoires, de manière à informer le bénéficiaire de l'autorisation sur les conditions d'exécution et permettre un contrôle des juridictions administratives. Afin d'alléger les démarches administratives et d'accélérer la procédure, l'approbation du PAP par le ministre pourrait à ce moment-là être supprimée. Le Syvicol invite en tout état de cause les auteurs du projet de loi à rédiger le texte de manière plus limpide.

Le paragraphe 5 interdit la taille des haies vives et des broussailles, ainsi que l'élagage des lisières de forêts du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf les haies servant à l'agrément des maisons d'habitation ou des parcs. Cette dernière notion répond à une définition plutôt restrictive, qui n'englobe pas les autres espaces verts tels que les cimetières, les zones de récréation, les zones de verdure, les jardins communaux, familiaux ou communautaires, les places publiques, les aires de jeux pour enfants, etc. Or, le développement et la prolifération des végétaux y rendent parfois la taille des haies nécessaire en dehors des périodes visées ci-dessus. Le Syvicol propose dès lors de modifier cet article comme suit - et de compléter le cas échéant l'article 3 du projet de loi par une définition des espaces verts : « La taille des haies vives et des broussailles, ainsi que l'élagage des lisières de forêts sont interdites pendant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre, sauf la taille des haies servant à l'agrément des maisons d'habitation ou dans les espaces verts publics, et pour celle rendue nécessaire par des travaux effectués dans les peuplements forestiers. L'utilisation d'outils et de méthodes non appropriés tels que la faucheuse à fléaux est interdite. »

Le Syvicol exprime ses réserves par rapport au paragraphe 6, qui prévoit la possibilité de déroger à l'interdiction de l'essartement à feu courant ou à l'incinération de la couverture végétale des prairies. Il craint que ces pratiques qui nuisent à l'environnement ne perdurent par le biais d'une autorisation ministérielle.

Finalement, le paragraphe 7 prévoit qu'un règlement grand-ducal vient préciser les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes et habitats protégés. Or, précisément, cette réglementation revêt une importance toute particulière, compte-tenu notamment de la rédaction parfois ambiguë de cet article. Le Syvicol espère partant que ce règlement grand-ducal d'exécution sera rendu public dans les meilleurs délais.

Art. 23. Principe d'indemnisation

Cet article prévoit une indemnisation des dégâts matériels commis par des espèces animales protégées, respectivement l'indemni-

sation de mesures préventives destinées à prévenir des dégâts matériels causés par des espèces animales protégées. Il s'agit d'un régime dérogatoire à la responsabilité civile de droit commun.

Le paragraphe 1 dispose que les dégâts matériels « peuvent être » indemnisés. Le Syvicol considère qu'il devrait s'agir d'une obligation pour l'Etat alors qu'à défaut, il n'y a pas besoin de poser le principe d'une indemnisation ni d'en définir les modalités. Les termes « peuvent être » doivent dès lors être remplacés par « sont ».

Il est en outre d'avis que le régime de responsabilité – sans faute - devrait faciliter l'indemnisation des victimes de tels dégâts, en instaurant une présomption selon laquelle en cas de doute, le dommage est réputé être causé par l'espèce animale protégée. De même, la mise à disposition de formulaires devrait être systématique afin de simplifier la procédure d'indemnisation pour les propriétaires ou exploitants.

Des mesures préventives sont également « éligibles d'être indemnisées » d'après le paragraphe 2 de l'article 23. La terminologie utilisée ne semble pas la plus appropriée, alors que l'« indemnisation » suppose la réalisation d'un dommage qu'il s'agirait de réparer. Or, ici, il s'agit précisément de prendre des mesures pour prévenir un tel dommage.

Ainsi, la première phrase du paragraphe 2 pourrait se lire comme suit : « Une aide financière peut être accordée en vue de la réalisation de mesures préventives destinées à prévenir des dégâts matériels causés par des espèces protégées intégralement ». Là encore, comme le texte a pour finalité d'encourager les exploitants à mettre en œuvre des mesures préventives pour éviter la survenance de dommages futurs en lien avec une espèce animale protégée, le Syvicol estime que le système mis en place doit être autant pratique et accessible que possible. Or, les conditions à remplir pour les demandes d'aide financière ne remplissent pas ces critères. Ces mesures préventives n'étant d'ailleurs pas financées d'après leur coût réel, mais d'après un montant forfaitaire « déterminé selon le coût moyen de chacune des mesures préventives », la production des preuves de paiement relatives à leur installation n'est pas déterminante.

Art. 24.1. Mesures d'atténuation et dérogation à la protection de certaines espèces

La section 5 du chapitre 5 relatif à la protection des espèces est consacrée à des mesures d'atténuation, nouveauté introduite par le projet de loi. Or, la portée et la signification concrète de cette disposition est difficile à appréhender, tant en fait qu'en droit.

Le commentaire des articles affirme que « les mesures d'atténuation sont prévues par le manuel d'interprétation de la protection stricte de la Commission européenne ». En réalité, il s'agit de ne pas confondre le manuel d'interprétation des habitats de l'Union européenne²¹, adopté en 1999 et révisé à plusieurs reprises - la dernière fois en 2013 -, et le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » 92/43/CEE²² publié en 2007, qui « n'a pas de caractère législatif » mais « propose des orientations concernant l'application des règles existantes ».

Ce document d'orientation vise à spécifier les obligations essentielles prévues au second pilier de la Directive Habitats, qui couvre la protection des espèces, à savoir les articles 12 à 16, et à établir une interprétation commune des dispositions concernées par les autorités nationales et subnationales. Ainsi, les articles 18 à 33 de la loi actuellement en vigueur transposent en droit national le volet « protection des espèces » imposé par la Directive.

Plus précisément, l'article 12 (1) point d) de la Directive impose aux États membres de prendre « les mesures nécessaires pour instaurer

²⁰ En effet l'article 24.1 du projet loi prévoyant que le ministre peut imposer des mesures d'atténuation, vise l'approbation d'une servitude conformément à l'article 5 du projet de loi.

²¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf

²² http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf

rer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos ». Cette interdiction se retrouve à l'article 20 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et à l'article 19.2 du projet de loi.

Or, la Commission européenne est d'avis que « pour certaines espèces et dans certaines situations, l'adoption et la mise en œuvre de mesures d'interdiction pures peuvent s'avérer insuffisantes et ne pas garantir la mise en œuvre effective de l'article 12. En pareils cas, l'article 12 exige l'adoption et la mise en œuvre de mesures préventives²³ ». De l'avis du Syvicol, il s'agit d'une interprétation extensive de la Directive qui ne prévoit pas une telle obligation pour les Etats membres, ce que reconnaît d'ailleurs expressément la Commission²⁴.

Si on peut néanmoins comprendre la nécessité de prévoir des mesures préventives pour anticiper les menaces et les risques auxquels une espèce est susceptible d'être confrontée, particulièrement en ce qui concerne leur site de reproduction ou leur aire de repos, il faut néanmoins être prudent par rapport aux mesures recommandées. Ainsi, il est proposé de lancer des campagnes d'information visant à sensibiliser le public aux exigences relatives à la protection de certaines espèces ; de mener des actions auprès des secteurs économiques interférant avec les espèces concernées afin d'éviter les effets néfastes de certaines pratiques d'aménagement du territoire ; d'établir des plans nationaux de conservation précisant les mesures préventives possibles et fournissant des orientations pratiques aux autorités locales et aux associations de protection de la nature²⁵. Il s'agit là a priori d'exemples de mesures qui peuvent tout à fait être encouragées.

Toutefois, le document d'orientation de la Commission préconise en outre d'adopter des « mesures destinées à assurer la permanence de la fonctionnalité écologique des sites de reproduction ou des aires de repos²⁶ », dont font partie les fameuses « mesures d'atténuation » de l'article 24.1. du projet de loi. Selon le document d'orientation, les mesures d'atténuation « visent à réduire au maximum, voire à supprimer, l'impact négatif d'une activité, au moyen d'une série d'actions préventives. Toutefois, elles peuvent aller au-delà et inclure des actions visant à améliorer ou à gérer activement un site de reproduction/une aire de repos spécifique afin qu'il (elle) ne subisse à aucun moment une réduction ou une perte de sa fonctionnalité écologique. Ces actions peuvent être, par exemple, l'agrandissement du site ou la création de nouveaux habitats au sein d'un site de reproduction ou d'une aire de repos ou en liaison directe avec ces sites, afin de compenser des pertes potentielles de certaines parties ou fonctions du site. La fonctionnalité écologique de ces mesures pour l'espèce en question devra évidemment être clairement démontrée. »

Il ressort de ce qui précède que l'interdiction de détériorer ou détruire les sites de reproduction et les aires de repos posée par l'article 19.2 (1) du projet de loi subsiste, le ministre ayant toujours la possibilité d'y déroger selon l'article 24.2 du projet de loi, pour l'un des motifs énoncés au paragraphe 2, alinéa 2 dudit article. Dans ces conditions, il est quasi-impossible de saisir la portée de l'article 24.1 du projet de loi, d'autant plus que sa transcription dans le texte du projet de loi est plus qu'équivoque.

Le Syvicol craint qu'il ne s'agisse d'un moyen déguisé d'imposer des prescriptions pour délivrer des autorisations (portant dérogation à l'interdiction) aux conditions voulues par le Ministère, et partant d'obliger un porteur de projet à faire modifier directement le plan ou le projet – quel que soit le stade de la procédure -, ou d'influencer la gestion de l'activité sous peine de blocage. Il doit

dès lors s'opposer sur le principe au texte proposé et demande de s'en tenir au texte de la Directive Habitats.

Dans l'hypothèse où cette disposition serait maintenue, il recommande d'en préciser les contours en s'inspirant davantage du document d'orientation précité afin de garantir la sécurité juridique des demandeurs d'autorisation.

En effet, l'affirmation, au commentaire des articles, que « toute mesure d'atténuation doit être sollicitée auprès du ministre qui autorisera concrètement les meilleures mesures d'atténuation possibles » ne manque d'ailleurs pas de surprendre tant elle est contradictoire par rapport au texte du paragraphe de l'article 24.1. Comment un demandeur d'autorisation pourrait-il solliciter auprès du ministre des mesures d'atténuation, alors que ces mesures d'atténuation ne font pas elles-mêmes l'objet de l'autorisation, mais qu'elles sont au contraire une condition de l'autorisation accordée ? Il ne s'agit donc pas d'une pseudo-mesure de compensation – réalisée *ex post* – mais bien d'anticiper, par la prise de mesures *ex ante*, l'incidence significative d'un plan, projet ou activité sur les espèces protégées particulièrement.

Il s'y ajoute que le champ d'application de cette disposition, et de manière générale les différents statuts de protection des espèces, est difficile à cerner : s'agit-il de viser les « espèces protégées particulièrement » ou seulement « leurs sites de reproduction ou leurs aires de repos » ? Des « espèces protégées particulièrement » partiellement ou intégralement ? Des « espèces nécessitant une protection stricte » ? Le lecteur en perd son latin.

D'autre part, est-ce qu'une même autorisation peut prévoir à la fois des mesures d'atténuation et des mesures compensatoires (conformément à l'article 57.3), lorsqu'elle tombe dans le champ d'application de l'article 17 ? Quelle est l'interaction entre ces deux articles ?

Le texte vise « des projets, plans ou activités susceptibles d'avoir une incidence significative ». On se situe dès lors en dehors du cadre d'une simple demande d'autorisation, et la disposition couvre potentiellement un large spectre. Quelles sont les activités qui sont ici visées ? Est-ce que la disposition a vocation à s'appliquer rétroactivement à ces activités ? Enfin, selon quels critères, par qui et comment cette « incidence significative » est-elle appréciée, et surtout à partir de quel moment cette condition est-elle remplie ?

Autant de questions auxquelles le texte sous avis manque de répondre. Or, le principe de sécurité juridique impose qu'un demandeur d'autorisation sache quelles sont les restrictions applicables – et non « susceptibles » d'être appliquées - sur le site concerné.

Chapitre 7. Zones Natura 2000

Si le Syvicol approuve l'introduction par le présent projet de loi d'une consultation de tous les intéressés - y inclus les communes et les syndicats de communes - lors de la désignation d'une zone Natura 2000, il doit cependant déplorer le fait que ce changement notable dans la procédure intervienne à un moment où, à sa connaissance, toutes les zones Natura 2000 susceptibles d'être désignées au Grand-Duché de Luxembourg le sont déjà. Ainsi, le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation (Zones Habitats), ayant modifié la liste présentée en annexe 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, recense 48 zones spéciales de conservation sur l'ensemble du territoire.

Le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale (Zones Oiseaux) contient quant à lui une liste de 12 zones de protection spéciale, aux-

²³ Page 29, point 21 du document d'orientation précité

²⁴ Page 29, point 19 : « L'article 12, à lui seul ou en liaison avec l'article 2, n'oblige aucunement les États membres à prendre des mesures de gestion proactive en faveur des habitats. Les mesures exigées doivent plutôt permettre une mise en œuvre effective des interdictions de l'article 12. »

²⁵ Page 30, point 23 du document d'orientation précité

²⁶ Page 49, point 73 du document d'orientation précité

quelles sont venues s'ajouter 4 nouvelles zones désignées par le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale. Le réseau Natura 2000 couvre dans son ensemble environ 30% du territoire luxembourgeois, ce qui classe notre pays parmi les 5 premiers pays de l'Union européenne, selon le baromètre Natura 2000 établi par la Commission européenne²⁷. Or, toutes ces zones Natura 2000 ont été désignées sans consultation formelle du public, même s'il faut signaler que les zones spéciales de protection supplémentaires désignées en 2016 ont fait l'objet de séances d'information.

S'il est peu probable que les zones déjà désignées soient renouvelées, le Syvicol estime que la nouvelle procédure décrite à l'article 27 du projet de loi devrait s'appliquer non seulement en cas de désignation d'une nouvelle zone Natura 2000, mais aussi pour toute modification d'une zone Natura 2000 existante. En outre, les plans de gestion des zones Natura 2000 pourraient utilement être soumis à une procédure de consultation publique, s'agissant précisément de la mise en œuvre des objectifs déterminés pour les zones concernées.

Art. 26. Désignation de zones Natura 2000

Cet article a pour objet de préciser les étapes de la procédure de désignation d'une zone Natura 2000, et introduit donc une procédure de consultation du public. Dans son avis sur le précédent projet de loi n°6477, le Conseil d'Etat avait plaidé pour une harmonisation des procédures publiques d'information et de participation²⁸, et force est de constater qu'il n'a pas été entendu.

En effet, l'article 26 du projet de loi manque de clarté, ce qui pourrait néanmoins être corrigé par un meilleur ordonnancement du texte. La procédure suit en effet une certaine logique, et chacune de ses étapes pourrait faire l'objet d'un paragraphe distinct :

- Identification des sites susceptibles d'être classés comme zones Natura 2000
- Elaboration du projet de désignation
- Publication du projet de désignation
- Consultation / prise de connaissance du projet de désignation par le public, avec indication de l'endroit où la consultation peut avoir lieu, le cas échéant complétée par des réunions d'information (lieu et date)
- Transmission des observations des intéressés au ministre
- Avis de l'Observatoire de l'Environnement
- Délibération du Gouvernement en Conseil

Les modalités relatives à la publication et à la consultation doivent être séparées. La rédaction du paragraphe 3 appelle d'ailleurs plusieurs observations.

Les expressions « support électronique » et « site électronique » peuvent être remplacées par « site Internet », à l'instar de la terminologie adoptée dans la récente loi Omnibus. De même, à la dernière phrase du paragraphe, il est question de « documents de consultation », alors qu'il s'agit tout simplement du projet de désignation comprenant les éléments visés au paragraphe 2.

La première phrase du paragraphe 3 soit contient une répétition (« par voie de publication »), soit est incomplète. La disposition en question pourrait se lire comme suit : « Ce projet de désignation fait l'objet d'une publication sur le site Internet du ministère ayant l'environnement dans ses attributions, sinon d'une administration

habilitée à cette fin installée à cet effet, et simultanément porté à la connaissance du public par voie de publication par extrait dans au moins quatre²⁹ journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg ».

Le Syvicol se demande d'ailleurs s'il ne vaudrait pas mieux procéder d'abord au dépôt du projet de désignation, puis à la publication de celui-ci. A noter encore que si une réunion d'information devait avoir lieu, alors la publication par la voie des quotidiens devrait faire mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet de désignation. Concernant cette publication dans la presse, le Syvicol rappelle qu'en cette matière la formule courante est la suivante : « dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg ». Enfin, le texte ne mentionne pas expressément le délai endéans lequel les intéressés pourront présenter leurs observations ou suggestions de nature scientifique, de sorte qu'il apparaît utile de préciser qu'ils pourront le faire endéans le même délai que pour la consultation, c'est-à-dire trente jours.

Le Syvicol constate que le paragraphe 4 soumet les observations ou suggestions des intéressés à une condition supplémentaire, à savoir qu'elles doivent être « de nature scientifique ». Cette condition s'entend en réalité comme une restriction du droit des intéressés de faire valoir leurs observations ou suggestions dans la procédure, qui n'est pas autrement justifiée.

Le paragraphe 5 du texte prévoit la saisine de l'Observatoire de l'environnement, à l'expiration du délai de 30 jours endéans lequel les intéressés peuvent émettre leurs observations. Le Syvicol constate que l'objet de cette consultation ne rentre pas a priori dans les missions de l'Observatoire de l'environnement, telles que définies par la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat en matière de protection de l'environnement³⁰. Il se demande dès lors s'il ne s'agit pas d'une erreur des auteurs du projet de loi et s'il ne faut pas lire « le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles est demandé en son avis », ce qui serait davantage en adéquation avec les missions confiées à cet organe en vertu de l'article 64 §1 du projet de loi.

D'autre part, la saisine de cet organe à l'expiration du délai imparti aux intéressés pour émettre leurs observations laisse à penser que lesdites observations lui seront transmises, afin qu'il puisse rendre son avis à la lumière de ces dernières. Le Syvicol est d'avis que cette manière de procéder représenterait une réelle plus-value, de sorte que le texte devrait être modifié afin d'apporter cette précision. A supposer, au contraire, que telle n'était pas l'intention des auteurs du projet de loi, alors il n'y a pas lieu de retarder inutilement la procédure de désignation et la saisine de l'organe pourrait intervenir concomitamment à la publication sur le site internet du ministère.

Le Syvicol se demande également ce qu'il advient des observations des intéressés et de l'avis de l'Observatoire de l'Environnement, quand bien même ceux-ci ne sont que consultatifs. Si le projet de loi prévoit que le Conseil de Gouvernement délibère quant au projet de désignation, le Syvicol suggère d'ajouter, par analogie avec le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire, que le ministre établit un rapport des observations, respectivement de l'avis de l'Observatoire, et propose au conseil les suites à y réserver ainsi que les modifications éventuelles au projet de désignation, dans le but de souligner leur prise en considération.

En ce qui concerne la partie graphique du projet de désignation, le Syvicol demande à ce que l'échelle pouvant aller - selon les termes du projet de loi, de 1/5.000 à 1/50.000, - soit ramenée à 1/2.500 pour des raisons de lisibilité.

²⁷ Selon les données disponibles en 2015

²⁸ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°6477

²⁹ Au lieu de deux journaux, par analogie avec la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

³⁰ Article 3 de la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, Mémorial A n°135

Enfin, il convient de redresser une erreur matérielle qui s'est glissée à l'endroit du paragraphe 5, premier tiret « concernant les zones spéciales de conservation », en ce qu'il y a lieu de lire « Le ministre transmet le projet de désignation des zones spéciales de conservation à la Commission Européenne ».

Art. 27. *Evaluation des incidences de plan ou projet*

Le projet de loi modifie substantiellement l'article 12 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, qui se retrouve scindé en 2 parties : ainsi, les prescriptions relatives aux plans ou projets susceptibles d'affecter une zone Natura 2000 de manière significative sont transférées à l'article 27 du projet de loi, tandis que les incidences environnementales des constructions à réaliser en zone verte sont traitées à l'article 57.1 § 4, 5 et 9 du projet de loi relatif aux demandes d'autorisation, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans la suite de l'analyse.

Il ressort de ce qui précède que le champ d'application de l'évaluation des incidences des plans ou projets sur l'environnement se réduit puisque seule une zone protégée Natura 2000 sera désormais couverte par cette disposition. Le Syvicol se pose la question de savoir s'il s'agit d'une omission volontaire des auteurs du projet de loi, à défaut d'explication au commentaire des articles et ce bien que le futur article 27 de la loi remplisse les exigences de la Directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la conservation de la faune et de la flore sauvages.

Le Syvicol se demande également comment cet article s'articule avec les autres textes légaux et réglementaires en vigueur prévoyant un mode d'évaluation environnementale et une procédure de consultation du public, dont notamment la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement³¹, ayant transposé la Directive 2001/42/CE, et la loi modificative subséquente du 29 mai 2009³². Il fait siennes les observations du Conseil d'Etat dans son avis du 13 novembre 2007 concernant le projet de loi relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement³³, ayant donné lieu à la loi précitée du 22 mai 2008, dans lequel il s'était interrogé sur les interférences des différentes réglementations mises en place et s'était prononcé en faveur d'une harmonisation des procédures en vue d'éviter des évaluations répétitives.

Le Syvicol déplore que le Gouvernement adopte une approche dispersée en instaurant une énième procédure d'évaluation environnementale, aggravant la situation périlleuse dans laquelle se retrouvent aussi bien les autorités locales que les particuliers quant au choix de la bonne procédure à appliquer pour l'évaluation environnementale prescrite par le droit communautaire ou national, et confrontant à un imbroglio juridique les citoyens désireux d'intervenir dans la procédure de consultation publique.

Quant au contenu de l'évaluation des incidences, le Syvicol renvoie aux remarques du Conseil d'Etat à l'endroit du projet de loi n°6477, lequel offrait au ministre la possibilité de « demander l'établissement d'une notice d'impact qui détermine si l'aménagement ou l'ouvrage est susceptible d'affecter les éléments naturels, les paysages et les habitats de populations d'espèces de l'annexe 10 de manière significative et si par conséquent une étude d'impact s'impose ». Le Conseil d'Etat avait critiqué cette notice d'impact dans la mesure où elle s'analyse comme un outil d'appréciation à l'usage des autorités compétentes en vue de décider si une étude d'impact s'impose ou non, décision dont la responsabilité incombe précisément à l'administration, et c'est à juste titre qu'il avait estimé qu'il appartenait « aux pouvoirs publics d'apprécier les

effets cumulés de différents acteurs dans une même zone donnée à travers cette notice d'impact ». Le Conseil d'Etat en avait tiré la conclusion qu'une notice d'impact ne saurait être imposée au demandeur d'autorisation et payée par lui.

Les auteurs du projet de loi semblent avoir voulu contourner cette difficulté en exigeant systématiquement la réalisation d'une évaluation sommaire des incidences, laquelle ferait désormais partie intégrante de la procédure d'évaluation des incidences, mais la problématique reste la même : est-ce qu'il n'appartient pas aux autorités étatiques de se prononcer sur la combinaison de plans ou projets sur une zone définie ?

Le Syvicol recommande d'enfermer la demande d'informations supplémentaires qui peut être adressée par le ministre dans un certain délai, afin de limiter la durée de la procédure.

Le paragraphe 5 soumet le plan ou projet et, « le cas échéant l'évaluation des incidences », à une consultation du public. Pourtant, si l'on suit la logique du texte, ce sont à la fois le projet de plan et l'évaluation sommaire des incidences qui devraient faire l'objet d'une consultation. Celle-ci se ferait d'ailleurs selon des modalités assez particulières : publication uniquement par la voie informatique, absence de délai imposé aux intéressés pour faire parvenir leurs observations ou suggestions³⁴ au ministère, pas de précision quant à leur prise en considération avant que le projet de plan soit approuvé.

Le paragraphe 7 de l'article sous examen, faute pour le commentaire des articles d'être explicite, semble avoir été inspiré par une tentative de répondre partiellement aux reproches précités du Conseil d'Etat. Les procédures d'évaluation environnementale se trouvant actuellement éparpillées sur plusieurs lois et règlements différents en fonction de la matière traitée, le projet de loi propose d'intégrer ou d'insérer l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences lorsqu'elle découle simultanément de la présente loi et d'autres dispositions législatives ou réglementaires, directement dans la procédure d'adoption de plans ou projets, « pour autant que lesdites procédures contiennent des exigences au moins équivalentes »³⁵. Les évaluations faisant double-emploi pourraient de la sorte être évitées, ce qui est recommandé par la directive 2001/42/CE. Or, étant donné que les règles sur la façon de procéder à l'évaluation environnementale sont discordantes³⁶, l'objectif visé par cette disposition ne peut malheureusement pas être atteint. Le Syvicol insiste dès lors sur la mise en place d'une procédure coordonnée d'évaluation environnementale et de consultation du public permettant de remédier aux incertitudes juridiques latentes et de parer à un éventuel double-emploi.

Art. 28. *Intégrité de la zone Natura 2000 et mesures compensatoires*

Hormis quelques adaptations textuelles, le futur article 28 du projet de loi correspond à l'article 12 de la loi actuelle et reste fidèle à la Directive transposée. Toutefois, il y a lieu de remarquer qu'au paragraphe 2, le qualificatif de « majeur » relatif aux raisons impératives d'intérêt public a disparu. Etant donné que celui-ci figure à la fois dans l'article 6 paragraphe 4 de la Directive et dans l'actuel article 12, il s'agit vraisemblablement d'un oubli qu'il convient de rectifier.

Le Syvicol suggère de reformuler le paragraphe 2 comme suit : « Le ministre ne délivre une autorisation portant dérogation à l'interdiction du paragraphe précédent que si un plan ou projet doit être néanmoins réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, constatées par le Gouvernement en conseil, et en l'absence de solutions alternatives. Le ministre impose au demandeur d'autorisation,

³¹ Mémorial A n°82 du 11 juin 2008

³² Mémorial A n°122 du 4 juin 2009

³³ Documents parlementaires n°5731

³⁴ A noter que la restriction « de nature scientifique » n'est plus de mise ici

³⁵ C'est du moins l'interprétation faite par le Syvicol, nonobstant la rédaction absconse du texte

³⁶ Que ce soit au niveau de la procédure, de la terminologie, etc

dans les conditions de la section 2 du chapitre 14, des mesures compensatoires et il peut assortir l'autorisation de conditions ou mesures d'atténuation afin de limiter l'atteinte à l'intégrité de la zone Natura 2000 ».

Cette formulation tend à supprimer la redondance en cas de déviance d'une autorisation portant dérogation à l'interdiction du paragraphe 1, et à clarifier les mesures qui doivent, respectivement peuvent être prises par le ministre pour protéger l'intégrité et la cohérence globale de la zone Natura 2000.

L'autorisation ministérielle visée se trouve automatiquement soumise aux conditions de la section 1 du chapitre 14, sans qu'il soit nécessaire d'en faire mention.

Le dernier paragraphe de l'article 28 prévoit que deux ministres, l'un ayant la gestion de l'eau, l'autre ayant l'environnement dans ses attributions, procèdent à une évaluation conjointe des impacts ayant trait au milieu aquatique. La même disposition se répète à l'article 57.1 paragraphe 6³⁷ qui concerne les demandes d'autorisation. A l'instar du Conseil d'Etat dans son avis du 26 février 2013 relatif au projet de loi n°6477, le Syvicol s'interroge sur les conséquences de cette disposition au niveau du traitement de la demande d'autorisation. Il est d'avis qu'il s'agit d'une décision commune, qui s'appuie sur une analyse conjointe de la situation par deux ministères. Or, la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau définit précisément les cas de figure dans lesquels une autorisation du ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions est requise. Par conséquent, il n'y a pas lieu de lui attribuer de nouvelles compétences – non autrement spécifiées – dans le cadre du présent projet de loi. Rien n'empêche par ailleurs le ministre responsable de l'instruction du dossier de consulter un de ses collègues sans que ceci soit expressément prévu dans le texte de loi. De plus, cet ajout laisse encore supposer qu'une demande selon le présent projet de loi équivaut à une demande selon la loi modifiée du 19 décembre 2008 précitée. Le Syvicol estime qu'il vaudrait mieux s'en tenir aux textes existants afin de ne pas rallonger inutilement les procédures et propose de supprimer le dernier paragraphe de l'article 28 du projet de loi.

Art. 29. Mesures de conservation

Si le nouvel article 29 n'ajoute rien par rapport à l'actuel article 37 de la loi modifiée du 19 janvier 2004, il omet cependant de préciser quelle autorité « prend » les mesures de conservation nécessaires. Il découle de l'article 30 que le ministre arrête les plans de gestion, qui mettent en œuvre les objectifs correspondant aux mesures de conservation. Celles-ci seront par ailleurs déclinées dans le plan national concernant la protection de la nature conformément à l'article 45 § 3 du projet de loi.

Art. 30. Plans de gestion

Le nouvel article 30 appelle plusieurs observations. Sachant que le gouvernement ambitionne d'arrêter d'ici la fin de l'année l'ensemble des plans de gestion pour les 66 zones Natura 2000 déclarées au Grand-Duché³⁸, et eu égard à la remarque préliminaire faite à ce chapitre, cette disposition revêt une importance toute particulière. Dès lors, le Syvicol demande à ce que les projets de plans de gestion des zones Natura 2000 soient soumis à une procédure de consultation du public, étant entendu que les communes et syndicats de communes doivent être associées à leur élaboration.

En effet, il est anormal que la tâche d'élaborer les projets de plans de gestion soit confiée à la seule Administration de la nature et des forêts, alors même que leur mise en œuvre incombe non seulement à l'Etat mais aussi et surtout aux communes et à leurs syndicats, leur suivi étant du ressort du Comité de pilotage Natura 2000.

Le Syvicol estime dès lors que la collaboration et la concertation entre les différentes instances concernées par les mesures imposées par les plans de gestion, doit présider à l'élaboration des pro-

jets de plans. Il appelle les auteurs du projet de loi à reconsidérer leur approche en :

associant les communes et les syndicats de communes dès la phase d'élaboration des projets de plans de gestion, ce qui permettra de faciliter leur mise en œuvre ultérieure notamment en définissant les charges qui pèseront sur les différents acteurs concernés. Ce raisonnement vaut d'autant plus que les communes se voient attribuer de nouvelles responsabilités en matière de protection de la nature, notamment sur les zones Natura 2000.

Le Syvicol estime dès lors que la collaboration et la concertation entre les différentes instances concernées par les mesures imposées par les plans de gestion, doit présider à l'élaboration des projets de plans. Il appelle les auteurs du projet de loi à reconsidérer leur approche en :

- associant les communes et les syndicats de communes dès la phase d'élaboration des projets de plans de gestion, ce qui permettra de faciliter leur mise en œuvre ultérieure notamment en définissant les charges qui pèseront sur les différents acteurs concernés. Ce raisonnement vaut d'autant plus que les communes se voient attribuer de nouvelles responsabilités en matière de protection de la nature, notamment sur les zones Natura 2000.
- introduisant une procédure de consultation du public sur les projets de plans de gestion, en modifiant le paragraphe 3 de l'article 30.

De la même manière, il appelle à un rapprochement des champs d'action de l'Administration de la nature et des forêts, qui a la charge de veiller « à la réalisation et au respect des plans de gestion », et du comité de pilotage Natura 2000 créée à l'article 31, lequel doit suivre « la mise en œuvre du plan de gestion ». Ne serait-il pas indiqué d'instaurer un échange fructueux entre l'administration étatique et cet organe ?

Concernant la structure de l'article 30, il conviendrait de rassembler au paragraphe 1^{er} les précisions quant au contenu du plan de gestion et sa composition. Le Syvicol insiste pour que la partie graphique des plans de gestion soit dressée à l'échelle 1/2.500. L'alinéa 2 du paragraphe 1 pourrait dès lors se lire comme suit : « Le plan de gestion est composé d'une partie écrite et d'une partie graphique à l'échelle 1/2.500 ».

Suivant la même logique, la procédure d'élaboration des projets de plans de gestion, arrêtés par le ministre, devrait faire l'objet du paragraphe 2. Il convient de préciser que les projets de plan de gestion établis par l'Administration de la nature et des forêts, sous l'autorité du ministre, sont transmis pour avis au Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. Le Syvicol conseille de respecter ici la dénomination exacte du « Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles ». D'un point de vue purement formel, il est souhaitable que les demandes d'avis visées par le projet de loi aux articles 26 §5, 30§3 et 34§1 répondent à une formule standardisée, à charge pour les auteurs de choisir laquelle est la plus pertinente.

Le Syvicol rappelle que les remarques suivantes sont faites sous réserve de l'introduction d'une consultation du public sur les projets de plan de gestion.

Le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles dispose d'un délai de 3 mois à compter l'envoi de la demande pour émettre son avis – lequel n'est, a priori, que consultatif. Le commentaire des articles précise que ce délai est un délai d'ordre et non de rigueur. Rappelons que le délai d'ordre ne contraint pas l'autorité publique à agir, contrairement au délai de rigueur dont le non-respect entraîne la perte de droits, respec-

³⁷ (6) Toutes conséquences éventuelles sur le milieu de l'eau sont évaluées conjointement avec le ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions.

³⁸ Selon le Plan National pour la Protection de la Nature, Mémorial A194 du 14 février 2017

tivement a pour effet de dessaisir l'autorité de sa compétence à son expiration.

En d'autres termes, ce délai est indicatif et le conseil supérieur est admis à émettre son avis après l'expiration du délai, pour autant que le ministre n'ait pas continué la procédure et procédé à la publication. Pour ce qui est de la publication des plans de gestion, le Syvicol réitère ses remarques à l'égard de l'article 27 du projet de loi.

Le paragraphe 4 prévoit que le plan de gestion peut faire l'objet d'une révision tous les 10 ans. Il est proposé de rectifier la deuxième phrase du paragraphe comme suit : « Sur base du rapport du comité de pilotage Natura 2000 prévu par l'article 31, le ministre décide (...) ». L'établissement d'un rapport par le comité de pilotage suppose également de compléter l'article 31.

Art. 31. Comité de pilotage Natura 2000

Le Syvicol salue la création d'un comité de pilotage Natura 2000, sous réserve de ses précédentes observations. En effet, il est d'avis qu'un comité de pilotage devrait être nommé pour chaque zone Natura 2000, ce qui doit permettre de l'associer à l'élaboration des projets de plans de gestion. A défaut de ce faire, cette disposition ressemble fort à de la moutarde après dîner.

En ce qui concerne la composition de cet organe, le Syvicol constate que les syndicats de communes ou les communes sont représentés par un seul membre. Cette composition ne reflète pas un juste équilibre entre les partenaires publics, dans la mesure où les communes et les syndicats de communes doivent assurer la mise en œuvre des plans de gestion, au même titre que l'Etat³⁹. Ainsi chaque syndicat de communes respectivement chaque commune sur le territoire de la zone Natura 2000 concernée, doit avoir au moins un représentant au comité de pilotage. Quid enfin de la procédure de nomination des membres ?

Concernant les attributions du comité de pilotage, une clarification s'impose au niveau du paragraphe 3 qui précise que « dans les 6 mois à compter de la nomination du comité de pilotage, le comité de pilotage Natura 2000 est consulté en vue d'accompagner la transposition des objectifs opérationnels du projet de plan de gestion ».

Dans ce contexte, le Syvicol se pose la question de savoir comment le comité de pilotage, nommé par arrêté du ministre simultanément au plan de gestion pourrait accompagner la transposition des objectifs opérationnels d'un « projet » de plan ? Il doit s'agir d'une erreur puisqu'en toute hypothèse, le comité de pilotage ne pourra qu'être consulté sur le plan de gestion arrêté par le ministre.

Finalement, le Syvicol propose d'ajouter au paragraphe 3, que le comité de pilotage Natura 2000 suit la mise en œuvre du plan de gestion « en étroite coopération avec l'Administration de la nature et des forêts - comme suggéré précédemment -, et établit un rapport tous les dix ans au moins ».

Art. 32. Mesures appropriées prises par l'Etat et les communes contre les détériorations des zones Natura 2000

L'article 32 du projet de loi vient compléter l'article 38 de la loi actuelle en imposant à l'Etat et aux communes de prendre « les mesures appropriées pour assurer la cohérence écologique du réseau Natura 2000 ». Dans son avis du 18 février 2013 relatif au projet de loi n°6477, le Syvicol avait marqué son opposition avec cette disposition qui entraîne de nouvelles obligations, très évasives, pour les communes, et ce sans réelle contrepartie financière. Le Conseil d'Etat s'était par ailleurs posé la question de la valeur normative de cet article, à savoir s'il s'agit d'une obligation de résultat ou de

moyens ? Le Syvicol abonde dans ce sens alors que la portée de cet article est difficile à saisir.

En réalité, le nouvel alinéa 2 de l'article 32 doit être lu en parallèle avec l'article 63 du projet de loi, inspiré par une proposition du réseau des syndicats de protection de la nature et des parcs naturels. Le Syvicol soutient l'ancrage de la mission du secteur communal dans la loi, et il est d'avis que l'article 63 traduit de manière proportionnée la volonté de favoriser 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.

Dans ces conditions, le Syvicol considère que l'article 32 alinéa 2 est redondant voire même contradictoire avec l'article 63 du projet de loi qui affirme que les communes ont l'obligation de promouvoir la cohérence écologique sur le plan local. Le Syvicol souligne qu'il appartient à l'Etat d'orienter la politique nationale en matière de protection de la nature, d'assumer la responsabilité quant au respect des obligations communautaires issues des directives « Habitats » et « Oiseaux », et qu'il ne peut déléguer cette mission. Il s'y ajoute le fait que c'est le ministre qui peut, de manière exceptionnelle et sous les conditions de l'article 28 du projet de loi, accorder une autorisation portant dérogation à l'interdiction de porter atteinte à l'intégrité d'une zone Natura 2000, les communes n'ayant aucune compétence en la matière.

En conclusion et pour les motifs invoqués ci-dessus, le Syvicol doit s'opposer à l'alinéa 2 de l'article 32 du projet de loi.

L'alinéa 3 de l'article 32 n'a pas lieu d'être dans la mesure où il correspond à une dénomination employée dans la loi actuelle et qui a été remplacée par les « zones protégées d'intérêt communautaire appelées zones Natura 2000⁴⁰ » dans le présent projet de loi.

Chapitre 8 : Zones protégées d'intérêt national

Art. 33. Identification des zones protégées d'intérêt national

L'intitulé de cet article ne coïncide pas exactement avec son contenu, alors que les termes de « définition », « déclaration », « désignation » des zones protégées d'intérêt national sont employés indifféremment dans le texte.

Deux erreurs matérielles sont à signaler : au paragraphe 2, la référence au chapitre 8 est à remplacer par « chapitre 7 » ; au paragraphe 3, la référence à l'article 47 est erronée alors que c'est l'article 45 qui est visé.

Art. 34. Elaboration du projet de désignation des zones protégées d'intérêt national

Le Syvicol suggère de remplacer le terme « création » (de zones protégées d'intérêt national) par « désignation », puisqu'il s'agit d'offrir à ces parties du territoire national une protection supplémentaire.

Par analogie avec l'article 26 du projet de loi, le paragraphe 1er pourrait se lire comme suit : « Sur proposition du ministre, le Gouvernement en conseil approuve le projet de désignation de zones protégées d'intérêt national, le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles demandé en son avis. »

Pour ce qui est du contenu du projet de désignation, le Syvicol réitère sa demande visant à ce que les cartes topographiques soient établies à une échelle 1/2.500. En outre, un plan de gestion devrait être joint au dossier du projet de désignation, alors que le fait qu'un projet de plan de gestion - qui plus est « sommaire » - soit inclus dans le dossier du projet de désignation, ne remplit pas les garan-

³⁹ Voir le Plan national concernant la protection de la nature 2017-2021, approuvé par le Gouvernement en Conseil en date du 13 janvier 2017 : « La mise en œuvre des plans de gestion sera assurée par l'Etat et les communes tout en comblant les lacunes au niveau de la planification et de la coordination avec d'autres acteurs, notamment les propriétaires et exploitants, ainsi que d'autres acteurs œuvrant dans le domaine de la protection de la nature. A cet effet, des échanges seront organisés au sein de comités de pilotage à instaurer par regroupement de plans de gestion, afin de promouvoir les bonnes pratiques et d'assurer la réalisation des mesures de conservation. »

⁴⁰ Cf articles 2 et 3, 3.1.2 du projet de loi

ties suffisantes et ne permet pas au public consulté de s'exprimer en toute connaissance de cause.

Art. 35. Publication du projet de désignation

L'article 35 du projet de loi est caractérisé par une insécurité juridique certaine nécessitant une réécriture partielle. Ceci est d'autant plus important que d'après le plan national pour la protection de la nature, le gouvernement envisage de déclarer au moins 40 sites d'ici 2021, à un rythme de 8 sites par an.

Sur le fond, le Syvicol s'étonne que la désignation d'une zone protégée d'intérêt national ne fasse pas l'objet d'une publication par voie électronique, ni d'un avis du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. Cette approche n'est pas cohérente par rapport à la désignation des zones Natura 2000, ce d'autant plus que la désignation de zones protégées d'intérêt national est encore plus sensible pour le propriétaire ou détenteur de fonds que la désignation d'une zone Natura 2000, dans la mesure où elle peut générer pour le propriétaire ou détenteur de fonds des charges et/ou des servitudes. A défaut de justification dans le commentaire des articles de l'option discutée choisie par les auteurs du projet de loi, le Syvicol demande à voir reconsidérer le mode de publication.

Il faut encore mettre en évidence un autre problème en lien avec la dernière phrase du paragraphe 2 : la consultation du public est une formalité substantielle de la procédure de désignation d'une zone protégée d'intérêt national, de sorte qu'un éventuel défaut dans la publication légale constitue un vice de procédure de nature à entraîner l'annulation de toute la procédure.

Sur la forme, les délais indiqués dans le texte posent problème. Selon l'interprétation faite par le Syvicol, la procédure de désignation peut durer jusqu'à 3 mois : la commune dispose d'un délai d'un mois pour procéder au dépôt et à la publication du dépôt, les intéressés de 30 jours pour faire valoir leurs observations, le conseil communal d'un mois pour faire parvenir son avis et les objections des particuliers au ministre⁴¹.

Il est suggéré de raccourcir le délai imparti aux communes pour le dépôt et la publication et de le ramener à quinze jours. Ce gain de temps pourrait profiter au conseil communal pour rendre son avis alors que le délai d'un mois est manifestement insuffisant pour ce faire, les conseils communaux ne se réunissant pas tous les mois dans la plupart des communes. Il est dès lors proposé de rallonger ce délai à 2 mois, ce qui permettra également au conseil communal de prendre connaissance des objections des particuliers.

Le Syvicol propose dès lors de reformuler le texte de l'article 35 comme suit – sans préjudice quant à un éventuel avis consultatif :

1. Le ministre adresse, aux fins d'enquête publique, le dossier aux communes concernées.
2. Dans les quinze jours à compter de la réception du dossier, les communes concernées procèdent au dépôt pendant trente jours du dossier à la maison communale, où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ainsi que sur les sites internet de la commune et du ministère ayant l'environnement dans ses attributions, portant invitation à prendre connaissance du dossier.
3. Les objections contre le projet de désignation doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée dans les 30 jours à compter du dépôt effectué conformément au paragraphe 2. Le collège des bourgmestre et échevins transmet les réclamations au conseil communal et demande son avis sur le projet de désignation.
4. Dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai visé au paragraphe 3, le collège des bourgmestre et échevins transmet

au ministre le dossier avec les objections des particuliers et l'avis du conseil communal.

5. Sur base des avis qui, dans le délai visé au paragraphe 4, sont parvenus de la part des communes consultées, ainsi que des objections des particuliers, le ministre décide des suites à y réserver et des modifications éventuelles au projet de désignation de zones protégées d'intérêt national.

Art. 37. Servitudes et interdictions liées aux zones protégées d'intérêt national

Le nouvel article 37 rallonge de sept nouveaux points la liste des charges ou servitudes pouvant limiter l'usage du droit de propriété sur les fonds situés dans une zone protégée d'intérêt national. Les auteurs du projet de loi expliquent qu'il s'agit de reprendre les interdictions qui pouvaient s'appliquer en vertu des règlements grand-ducaux d'exécution de la loi actuellement en vigueur. Si le Syvicol ne se prononce pas sur cette liste, il se demande toutefois ce que les auteurs entendent par « véhicule roulant motorisé ou non ».

A noter qu'au premier alinéa, la référence aux « objectifs de l'article 36 » est à corriger en ce sens qu'il s'agit de l'article 34.

Art. 38. Réalisation et respect des plans de gestion dans le cadre des zones protégées d'intérêt national

La disposition est similaire à celle donnant compétence à l'Administration de la nature et des forêts pour l'établissement des projets de plan de gestion des zones Natura 2000 et du suivi de l'exécution de ces plans. Néanmoins, le texte omet de préciser quelle est l'autorité qui arrête les plans de gestion et selon quelles modalités.

Le Syvicol demande à ce que le suivi de la mise en œuvre d'un plan de gestion d'une zone protégée d'intérêt national se fasse en partenariat avec les communes ou les syndicats de communes concernés par analogie avec les zones Natura 2000, le cas échéant sous la supervision du Conseil national pour la protection de la nature et des ressources naturelles à défaut d'un organe créé spécifiquement pour ce faire.

En effet, même si l'Etat a bien sûr un rôle prédominant dans l'exécution des plans de gestion sur ces zones, il est fortement discuté que les propriétaires et détenteurs privés ou publics de fonds sur lesquels des charges ou servitudes sont imposées n'aient plus voix au chapitre.

Art. 39. Notification du projet de classement

Dans un souci de cohérence avec les autres dispositions du chapitre 8, le Syvicol propose de remplacer dans l'intitulé et le corps de la section 2 le terme de « classement » par celui de « déclaration » respectivement de « désignation ».

Le projet de loi laisse au ministre le soin de notifier ou non aux propriétaires des fonds concernés le projet de désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Or, le propriétaire ou détenteur dont la propriété est frappée d'une servitude ou d'une interdiction découlant de la déclaration en zone protégée d'intérêt national en vertu de l'article 37 du projet de loi, n'est pas personnellement informé de cette désignation, et il est partant à craindre qu'il n'en ignore l'existence. Le Syvicol est partant d'avis que la notification devrait être obligatoire quelle que soit l'hypothèse envisagée mais surtout au cas où la déclaration de zone protégée d'intérêt national entraîne une servitude ou une interdiction en vertu de l'article 37, afin de protéger les droits des propriétaires concernés et de leur permettre le cas échéant de faire valoir leur point de vue dans le cadre de la procédure de désignation.

Art. 40. Servitude provisoire

Cette disposition précise que les effets du classement s'appliquent de plein droit aux fonds concernés à compter du jour où le ministre notifie sa proposition de désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Dans ces conditions, on comprend mal pourquoi, d'après

⁴¹ en réalité le délai visé au paragraphe 3 s'entend comme le délai de consultation et non de publication

les auteurs du projet de loi, une servitude provisoire ne serait pas susceptible d'indemnisation, à partir du moment où son point de départ est établi.

Art. 41. Servitudes spécifiques

L'article 41 du projet de loi vient préciser les conditions dans lesquelles une servitude ouvre droit à indemnité. Le Syvicol se demande si cette précision est absolument nécessaire, puisque selon le droit commun, les servitudes sont à indemniser si elles sont assimilables à une expropriation⁴². Si le législateur entend néanmoins maintenir la disposition précitée, il pourrait s'inspirer de l'article 4 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, lequel prévoit un acte de notification du propriétaire concerné énumérant les conditions du classement et l'informant de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement.

Par contre, le Syvicol se demande s'il ne faudrait pas limiter dans le temps le droit de demander une indemnisation, en prévoyant un délai de prescription abrégé comme c'est le cas dans la loi dite Omnibus.

Chapitre 9.- Zones protégées d'intérêt communal

Depuis la création du statut de zone protégée d'importance communale en 2004, il s'avère qu'aucune zone protégée d'importance communale n'a été désignée. Le Syvicol souhaite préciser à cet endroit que d'après les informations qu'il a pu recueillir, cette situation tient avant tout au fait que lorsque des communes ou syndicats de communes ont proposé au ministère la désignation d'une zone protégée d'intérêt communal, il en est résulté la désignation d'une zone protégée d'intérêt national. Néanmoins et forts de ce constat, les auteurs du projet de loi n°6477 avaient voulu y remédier en proposant d'alléger la procédure de désignation (adoption d'un règlement communal ; suppression de la consultation publique), tout en accompagnant cette désignation de mesures incitatives (servitudes et charges ; droit de préemption) de manière à encourager les communes à se lancer dans cette voie. Toutefois, leur proposition avait suscité, à juste titre, l'opposition formelle du Conseil d'Etat au niveau procédural, en ce qu'elle tendait à remettre en cause le principe de l'autonomie communale en réintroduisant un mécanisme de tutelle d'autorisation, contraire à la législation communale en vigueur.

Aussi, le Conseil d'Etat avait-il suggéré de renoncer à la création de zones protégées d'intérêt communal et de traiter dans un souci de cohérence, tous les instruments normatifs que le législateur met à la disposition des communes, dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Entre-temps, le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune a été abrogé et remplacé par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017. L'article 32 dudit règlement offre la possibilité aux communes de désigner des parties du territoire communal qui comprennent des espaces naturels et des paysages dignes de protection ou de sauvegarde, comme secteurs protégés et éléments de type « environnement naturel et paysage » d'importance communale.

De même, l'article 30 permet également aux communes de désigner des zones de servitude « urbanisation », aux fins d'assurer dans les zones urbanisées, les zones destinées à être urbanisées ou dans les zones destinées à rester libres, la sauvegarde de la qualité urbanistique, ainsi que de l'environnement naturel et du paysage d'une certaine partie du territoire communal.

Il s'y ajoute que les orientations retenues dans le présent projet de loi vont dans le sens contraire d'une invitation des communes à désigner des zones protégées d'intérêt communal :

- D'une part, le droit de préemption au profit des communes sur les zones protégées d'intérêt communal, pourtant prévu dans l'avant-projet de loi, a disparu, supprimant par là-même le principal instrument mis à la disposition d'une commune qui veut initier une politique environnementale.
- D'autre part, le mode de désignation de ces zones – soit dans le plan d'aménagement général, soit par le biais d'une procédure « ad hoc » - n'est compatible ni avec le principe de l'autonomie communale posé par l'article 107 de la Constitution, ni avec la loi communale.

Au vu de l'analyse qui précède, le Syvicol s'est demandé quelle serait la valeur ajoutée pour les communes de la désignation de zones protégées d'intérêt communal en l'absence de mesures incitatives, par exemple financières. Certaines communes ont d'ailleurs adopté une approche pragmatique en la matière, en signant des conventions avec les syndicats de communes et les propriétaires privés, de sorte que le besoin d'ajouter une couche de protection supplémentaire ne se fait pas sentir.

Le Syvicol est partant arrivé à la conclusion que la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain constitue le cadre privilégié pour répondre aux objectifs visés par le projet de loi. Le règlement d'application du 8 mars 2017 précité permet aux communes de définir des secteurs protégés d'importance communale à finalité environnementale, avec la conséquence que ces terrains peuvent être frappés d'une servitude.

Art. 45. Elaboration du plan national concernant la protection de la nature

L'article 45 du projet de loi apporte quelques modifications mineures par rapport au texte actuel. Celui-ci prévoit dans son paragraphe (1) que « Le ministre établit, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats de communes et les milieux concernés par un plan national concernant la protection de la nature ». Or, le Syvicol s'étonne de l'approbation par le Gouvernement en conseil le 13 janvier dernier⁴³ du Plan national concernant la protection de la nature couvrant la période 2017-2021. En l'espèce, il n'a pas été spécifiquement consulté respectivement sollicité avant l'adoption de ce plan national et du catalogue de mesure l'accompagnant. Une clarification des termes « en collaboration » s'impose dès lors.

Le Syvicol espère que lors de la prochaine révision du plan national, le Gouvernement aura à cœur de donner du sens à cette collaboration, ce d'autant plus que selon le nouveau paragraphe 3, le plan comprendra désormais la contribution et la participation des communes et syndicats de communes à la mise en œuvre concrète du plan national, ainsi que la répartition sommaire des missions des différents acteurs. Il serait dès lors inconcevable que les communes et les syndicats de communes qui porteront, ensemble avec l'Etat, la responsabilité de mettre en œuvre les mesures concrètes du plan ne soient pas associées à sa révision.

Chapitre 12.- Droit de préemption

Le Syvicol se félicite de ce que les auteurs du projet de loi aient repris l'idée issue de l'ancien projet de loi n°6477 tendant à l'introduction d'un droit de préemption au profit des communes et de l'Etat, mais il constate avec regret que son assiette a été réduite au strict minimum, à savoir qu'il s'applique uniquement sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national.

Comme indiqué précédemment, le Syvicol est en faveur de l'introduction d'un véritable droit de préemption « environnemental », permettant à une commune ou un syndicat de communes d'acquiescer en priorité et à l'amiable, dans certaines zones préalablement définies par elle, un bien immobilier mis en vente à sa valeur de marché, en vue de remplir les missions lui incombant par la loi sous examen. Une telle mesure pourrait notamment aider considé-

⁴² Conformément à ce qui a été jugé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n°101/13 du 4 octobre 2013

⁴³ Mémorial A n°194 du 14 février 2017

ablement les communes, respectivement les syndicats de communes, à créer des pools compensatoires régionaux en vue de réaliser les mesures compensatoires.

Cet élargissement du champ d'application du droit de préemption s'inspire de l'ouverture récemment opérée par la loi Omnibus, au niveau du droit de préemption prévu dans le Pacte Logement, en vue de la réalisation de logements sociaux ou subventionnés, de travaux de voirie et d'équipements publics et de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

D'autre part, force est de constater que nos voisins ont, eux aussi, désigné le droit de préemption comme instrument privilégié de leur politique de développement. Ainsi, la législation française en matière d'urbanisme⁴⁴ connaît plusieurs droits de préemption à finalité environnementale : le Code de l'urbanisme instaure un droit de préemption dans les espaces naturels sensibles, du fait de leurs qualités écologiques et patrimoniales, qui est encadré par un plan local d'urbanisme⁴⁵. Il prévoit également un droit de préemption relatif à la protection et la mise en valeur des espaces agricoles ou naturels périurbains⁴⁶, ou encore un droit de préemption relatif à la protection de l'environnement contre les nuisances.

Le Syvicol est conscient que s'agissant d'une mesure créant une distorsion du marché, le droit de préemption n'a pas vocation à être généralisé mais qu'il doit, au contraire, être strictement encadré et limité.

Le droit de préemption est d'ailleurs mieux accepté par un propriétaire que l'expropriation, d'autant plus s'il en est informé à un stade précoce soit avant les pourparlers avec un éventuel acheteur. Partant du postulat que ce dernier souhaite se défaire de son bien, si atteinte il y a à son droit de propriété, celle-ci est moindre. En l'espèce, le droit de préemption pourrait s'avérer un instrument particulièrement efficace alors que pour le moment son usage est relativement limité.

Il convient néanmoins de prendre en considération les observations du Conseil d'Etat exprimées par rapport à l'extension du droit de préemption dans la loi dite Omnibus, et de lui assigner un objectif précis justifié par l'intérêt général et de fixer des critères entourant son exercice. La proposition de texte formulée sous le commentaire de l'article 47 s'inspire de ces réflexions.

Le Syvicol propose encore, à l'instar du système mis en place en France, de transférer cette responsabilité sur le propriétaire qui souhaite mettre en vente son bien. Dans ce cas, l'aliénation serait subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à l'administration communale où se trouve situé le bien⁴⁷, comportant l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée. Cette solution présente l'avantage de ne pas créer de frustration lorsque les parties sont déjà à un stade avancé des négociations, respectivement ont déjà signé un compromis de vente sous condition suspensive, et de simplifier en pratique le travail des notaires. Une proposition de texte sera faite en ce sens à la suite du commentaire des articles 52 à 54 du projet de loi.

Art. 47. Pouvoirs préemptants

De manière générale, le Syvicol est d'avis que le droit de préemption prévu à l'article 47 du projet de loi ne va pas assez loin. Il déplore notamment que les auteurs du projet de loi, contrairement à ce qui était envisagé par le projet de loi n°6477, n'aient pas inclus dans l'assiette du droit de préemption, les terrains appartenant à des propriétaires privés et sur lesquels des mesures compensatoires sont réalisées en vertu de l'article 60.1 (3). Il considère également qu'il convient d'éviter que le droit de préemption ne

bénéficie concurremment à plusieurs pouvoirs préemptants, avec le risque de se neutraliser mutuellement. On pourrait ainsi imaginer une disposition similaire à celle existant en droit français, permettant au titulaire du droit de préemption de déléguer son droit à une autre autorité publique, le bien acquis entrant alors dans le patrimoine du délégataire⁴⁸. Une telle disposition permettrait de ne pas faire perdre l'avantage du droit de préemption lorsque le pouvoir préemptant titulaire de celui-ci ne souhaite pas l'exercer, et de faciliter le travail des notaires dans le cadre de l'article 51 du projet de loi. Cette délégation trouverait à s'appliquer par exemple en ce qui concerne les zones protégées d'intérêt national, où les communes et les syndicats de communes pourraient bénéficier d'une délégation de la part de l'Etat.

Le Syvicol demande à voir élargir et préciser le champ d'application et les bénéficiaires du droit de préemption. Il formule une proposition de texte en ce sens, en prenant comme modèle le nouvel article 3 de la loi du 22 octobre 2008 dite « Pacte-Logement », tel que modifiée par la loi Omnibus.

« Les pouvoirs préemptant et les biens soumis au droit de préemption sont :

- la commune pour les parcelles sises dans les secteurs et éléments protégés de type « environnement naturel et paysage » au sens de l'article 32 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune,
- la commune pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cinquante mètres longeant la limite d'un secteur protégé de type « environnement naturel et paysage » et située à l'extérieur de ce secteur,
- l'Etat, la commune et le syndicat de communes pour toutes les parcelles sises dans les zones protégées d'intérêt national,
- l'Etat pour tous les terrains sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées en vertu de l'article 60.1 (3) situés à l'extérieur du périmètre d'agglomération, et la commune et le syndicat de communes pour tous les terrains sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées en vertu de l'article 60.1 (3) situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation des objectifs visés par l'article 1^{er} et de la mission confiée aux communes par l'article 63. Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la constitution de pools compensatoires conformément à l'article 60.3.»

Art. 48. Objet du droit de préemption

Le commentaire des articles, on ne peut plus succinct, précise que les articles 47 à 54 règlent le droit de préemption tel que le premier projet n°6704 le prévoyait, en prenant en considération l'avis y relatif du Conseil d'Etat. Or, si la première affirmation est vraie, la seconde l'est beaucoup moins.

Ainsi, l'article 1595 du Code civil a été abrogé par la loi du 4 juillet 2014 portant réforme du mariage, la Cour constitutionnelle ayant jugé la prohibition de la vente entre époux contraire à l'article 10bis de la Constitution⁴⁹. Sont donc exclues du champ d'application de l'article 48 du projet de loi, les « aliénations entre conjoints » au même titre que les aliénations entre concubins ou partenaires légaux.

Figurent encore sur cette liste les « aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 44 ». Il faut supposer que la référence s'entend comme à l'article 47. Enfin, le dernier tiret

⁴⁴ Les dispositions relatives au droit de préemption sont regroupées au Livre II du Code de l'urbanisme intitulé « Préemption et réserves foncières »

⁴⁵ Articles L215-1 à L215-3 du Code de l'urbanisme

⁴⁶ Articles L113-16 et L113-25 du Code de l'urbanisme

⁴⁷ Articles L213-2 et suivants du Code de l'urbanisme

⁴⁸ Article L215-3 du Code de l'urbanisme

⁴⁹ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 janvier 2010

concerne les « projets d'acquisition des organismes d'utilité publique agréés pour l'achat et la gestion de zones protégées ». Ces organismes d'utilité publique agréés sont encore mentionnés à l'article 60.3 (2) du projet de loi, mais sans précision quant aux organismes publics visés.

Le Syvicol en conclut qu'il s'agit d'une réminiscence de l'ancien projet de loi n°6704, lequel avait envisagé d'insérer un nouvel article 57 quater accordant au ministre le pouvoir d'autoriser d'autres organismes à créer des réserves foncières de compensation environnementales ou à réaliser des mesures compensatoires préalables. Le Syvicol constate avec soulagement que les auteurs du projet de loi semblent avoir finalement tranché en faveur d'une mise en place et d'une gestion des pools compensatoires par l'Etat respectivement par les communes et les syndicats de communes. Il demande partant à voir supprimer ce dernier tiret, sinon à voir clarifier le rôle et la mission de ces organismes.

Art. 52 à 54

Il résulte des articles 52 et 53 du projet de loi que le pouvoir préemptant dispose au total d'un délai de 2 mois pour informer le notaire de sa décision d'exercer son droit de préemption au prix et aux conditions mentionnées dans le dossier de notification. Or, de l'analyse du Syvicol, la durée du délai imparti aux autorités communales pour l'exercice de leur droit de préemption est trop court par rapport à la fréquence des réunions du conseil communal, ce qui l'empêche de procéder à l'examen du dossier de notification en temps utile. Il est partant à craindre que faute de réponse, le pouvoir préemptant soit considéré comme ayant renoncé à son droit de préemption.

Le Syvicol a formulé ci-dessus une proposition visant à ce que le propriétaire désireux de se séparer de son bien puisse se renseigner auprès de l'administration communale pour savoir si son bien est soumis à un droit de préemption, et le cas échéant, accomplisse lui-même les démarches en vue de signaler au pouvoir préemptant son intention d'aliéner l'immeuble, par le biais d'un formulaire-type de déclaration. Celui-ci pourrait, sous réserve de disposer des outils informatiques nécessaires, être introduit par la voie électronique afin de faciliter les démarches des propriétaires.

Le Syvicol propose ainsi de remplacer l'avis de réception du dossier de notification, par un certificat à délivrer par le pouvoir préemptant au propriétaire, dans le délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration d'aliénation, indiquant s'il entend ou non se prévaloir de son droit de préemption.

Dans le premier cas de figure, le pouvoir préemptant disposerait ensuite d'un délai de 2 mois à partir de la délivrance du certificat, pour prendre une délibération quant à l'exercice du droit de préemption. Le cas échéant, ce délai pourrait être suspendu afin de permettre au pouvoir préemptant d'adresser au propriétaire une demande unique de communication de documents supplémentaires. Ce délai de 2 mois devrait ainsi permettre au collège des bourgmestre et échevins de saisir le conseil communal de la déclaration d'aliénation, puisque c'est ce dernier qui est habilité à prendre une décision quant à l'acquisition du bien. A partir de cette délibération, la passation de l'acte authentique pourra intervenir dans les meilleurs délais, sous la condition suspensive de l'approbation du ministre de l'Intérieur au cas où le montant de l'acquisition dépasse la valeur de 250.000.-EUR. Cette manière de procéder devrait introduire davantage de transparence et de sécurité juridique tant pour le propriétaire que pour le pouvoir préemptant.

Au contraire, au cas où le pouvoir préemptant n'entend pas exercer son droit de préemption, ce certificat constituerait la preuve

pour le vendeur qu'il a bien accompli les démarches auprès du pouvoir préemptant en vue de lui signaler la future vente. Enfin, il convient de maintenir une disposition selon laquelle le silence de l'administration vaut renonciation à son droit de préemption, afin de prévenir toute situation de blocage pour le propriétaire.

Bien entendu, ces démarches pourront toujours être accomplies par le notaire, dûment mandaté par le propriétaire-vendeur en vertu d'un mandat.

Art. 55. Objet des subventions

L'article 55 du projet de loi prévoit l'instauration de régimes d'aides financières en faveur de la protection de l'environnement naturel, de l'espace rural et des forêts. Le Syvicol se réjouit de l'introduction de nouveaux objectifs ainsi que du rallongement de la liste des mesures qui peuvent être subventionnées. Il regrette néanmoins que l'adhésion des communes à un syndicat de communes ne puisse faire l'objet d'une telle subvention, ce à quoi nous reviendrons lors de l'analyse de l'article 63 du projet de loi.

Les plans de gestion prévus à l'article 30 du projet de loi ne sont pas expressément visés, contrairement aux mesures de gestion prévues à l'article 34.4. Il serait encore utile de préciser que les « modifications des constructions » sont celles résultant des dispositions de l'article 7 (1).

Alors que la législation en vigueur prévoit qu'un règlement grand-ducal détermine les catégories de bénéficiaires, les conditions d'octroi et les montants des aides financières à accorder, ces dispositions ont été intégrées dans le futur article 55, lequel définit les objectifs de ces aides, l'organe chargé du paiement, les bénéficiaires, leur montant et les conditions d'octroi.

Il semble que les auteurs du projet de loi aient voulu fixer par la voie législative, les grands principes du versement de ces aides, alors que les règlements grand-ducaux prévoyant le versement de primes, de subventions ou d'aides par secteur concerné sont légion⁵⁰. Toutefois, au vu du nombre de règlements grand-ducaux auquel le texte fait renvoi, six au total, le Syvicol se demande s'il ne vaudrait pas mieux le maintenir dans sa version actuelle, à savoir qu'un ou plusieurs règlements grand-ducaux d'exécution viendront préciser les régimes d'aides institués à l'article 55.

Pareillement, le Syvicol se demande si la terminologie employée, à savoir « subventions » est adéquate. Nombreuses sont les lois qui prévoient une contribution financière de l'Etat, sous des formes ou qualificatifs différents : aide, subvention, prime, abattement, allocation, subside, prêt. Or, une subvention se définit comme une « aide financière sans contrepartie, somme allouée, en général par les pouvoirs publics, en faveur d'une œuvre, d'une institution ou d'une entreprise digne d'intérêt et d'encouragement »⁵¹. Cette définition ne semble dès lors ni compatible avec les conditions imposées au bénéficiaire en contrepartie de la subvention au paragraphe 5, ni avec une éventuelle demande de restitution selon le paragraphe 9. Le Syvicol suggère d'utiliser le terme plus neutre d'« aide », laquelle serait accordée et exécutée sous certaines conditions⁵².

Il attire l'attention des auteurs du projet de loi sur la rédaction ambiguë du paragraphe 9, alors que l'énumération des sanctions pouvant être appliquées à une personne bénéficiaire d'une aide ayant résilié son engagement ou ne s'étant pas conformée aux conditions imposées, ne donne pas de sens. Une clarification du texte est ici indispensable pour assurer un minimum de transparence des décisions prises par l'administration.

Le Syvicol approuve l'introduction au paragraphe 10 d'une disposition permettant à l'administration de renoncer à exiger la restitution

⁵⁰ A titre d'exemples, le règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier ; Règlement grand-ducal du 13 mars 2009 concernant les aides aux mesures forestières en agriculture et en forêt ; etc

⁵¹ Gérard Cornu, vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, 2005

⁵² C'est d'ailleurs ce terme qui est employé par le règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 précité et notamment à l'article 36, qui paraît avoir inspiré les auteurs du projet de loi

de l'aide accordée, sous certaines conditions et dans les cas limitativement énumérés. Il estime néanmoins que seule une renonciation partielle ou totale à la restitution est possible – la renonciation temporaire n'étant pas une option. Il serait également souhaitable de compléter les hypothèses visées par le texte, par une disposition autorisant l'administration à dispenser de la restitution, lorsque le non-respect des conditions est imputable à la force majeure ou que l'inobservation des engagements est la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté du bénéficiaire des aides⁵³.

Art. 56. Aides aux associations agréées

Le texte est à corriger en ce sens que les associations agréées sont celles visées à l'article 66.

Chapitre 14.- Critères d'autorisation, de refus et voie de recours

Art. 57. Demandes d'autorisation

Le Syvicol se demande quelle est la valeur normative de cette disposition, qui semble superfétatoire.

Art. 57.1. Dossier de demandes d'autorisation

De manière générale, le Syvicol plaide en faveur d'une dématérialisation des procédures, ce qui devrait non seulement simplifier considérablement les démarches administratives du demandeur d'autorisation, mais faciliter également le traitement par l'administration des demandes d'autorisation. Si le dépôt des demandes d'autorisation par voie électronique n'est dès lors pas mentionné expressément par le projet de loi, le Syvicol espère que les réflexions menées dans le cadre plan d'action gouvernemental de simplification administrative, intitulé «Einfach Lëtzebuerg» aboutiront à une évolution dans ce sens.

Le Syvicol salue la volonté des auteurs d'instaurer une procédure unique pour toutes les demandes d'autorisation en vertu de la présente loi ce qui représente, toutes demandes confondues, plus d'une quarantaine d'autorisations différentes. Néanmoins, au vu de la diversité des demandes d'autorisation introduites, il faut se poser la question de savoir si cette procédure «standard» est adaptée à tous les types d'autorisations. Ainsi, l'exigence du dépôt d'un dossier complet représente une charge disproportionnée pour une demande d'autorisation de modification mineure d'une construction existante en zone verte (art.7), pour l'installation d'un abri de jardin (art.6), l'organisation d'une randonnée (art.15) ou bien encore pour l'abattage d'un arbre (art.14).

Le point e) du paragraphe (2) de l'article 57.1 pourrait ainsi être complété ou modifié par une formule générale, en ce sens que le dossier doit contenir tous les éléments de nature à prouver que la demande d'autorisation remplit les conditions exigées par l'article en vertu duquel elle est sollicitée.

Dans un souci de cohérence et de lisibilité du texte, les demandes visant une autorisation de construire - points a), b), c) et g) - pourraient être regroupées séparément, et la liste des documents à remettre par le demandeur d'autorisation pourrait coïncider avec celle exigée dans le cadre d'une demande d'autorisation de bâtir : un extrait cadastral à l'échelle 1/2500 de la parcelle concernée, datant de moins de trois mois au jour de la demande (point b), un plan de situation à l'échelle 1/2500 (point d), et des plans de construction (point g).

En l'espèce, le Syvicol estime qu'il est essentiel d'apporter un soin particulier à la rédaction de cet article alors que le risque est grand que le ministre ne reçoive pas les documents nécessaires à l'instruction de la demande d'autorisation, entraînant le rejet de la demande ou la nécessité de solliciter des informations supplémentaires de la part du demandeur d'autorisation. Au vu de la complexité du dispositif, la mise à disposition de formulaires en ligne⁵⁴ pour les demandeurs d'autorisation serait alors plus que bienvenue, à la

condition que cela soit une obligation et non une simple possibilité comme indiqué au paragraphe 7.

Le Syvicol s'étonne de la demande au point c) de joindre au dossier de demande d'autorisation d'une nouvelle construction, un « *extrait de l'Administration du cadastre et de la topographie démontrant les propriétés du demandeur d'autorisation datant de moins de trois mois* ». Il ignore pour quelle raison les auteurs veulent connaître la liste de tous les biens immobiliers dont est propriétaire le demandeur d'autorisation, ce d'autant plus qu'il n'est pas prohibé de construire sur un terrain dont on n'est pas propriétaire. A supposer que cette requête soit en rapport avec l'article 60.1. (3) du projet de loi, alors le demandeur d'autorisation devra de toute façon apporter la preuve qu'il est propriétaire du terrain sur lequel il demande le droit d'exécuter les mesures compensatoires. Il ne peut donc s'agir que d'une erreur matérielle, à défaut cette exigence relèverait d'une intrusion dans la sphère privée portant atteinte aux droits fondamentaux du demandeur d'autorisation.

Le paragraphe 3 concerne deux situations différentes qui devraient chacune faire l'objet d'un paragraphe distinct. Il y a encore lieu de préciser qu'il s'agit d'une « *demande d'autorisation portant dérogation à l'interdiction de l'article 17* ».

Le Syvicol se montre perplexe par rapport au paragraphe 4 alors qu'il éprouve des difficultés à identifier les cas concrets de demande d'autorisation visés par les auteurs. Il faut qu'il s'agisse d'une demande visant « des constructions à réaliser en zone verte » (articles 6, 7, 9, 10, 12 et 17), et qui sont « susceptibles d'affecter de manière significative l'environnement naturel, l'intégrité et la beauté du paysage, les habitats d'espèces relevantes, les zones protégées d'intérêt national, individuellement ou en conjugaison avec d'autres constructions ». Le commentaire des articles, d'après lequel « le paragraphe quatre trouve à s'appliquer pour éviter que, sans recourir à une étude d'impact, le ministre ne délivre une autorisation de refus à tort », et le recours à une terminologie par ailleurs utilisée dans la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ne font qu'obscurcir ce mystère. Le Syvicol appelle dès lors les auteurs du projet de loi à préciser leurs intentions, notamment les cas de figure visés. Il exprime cependant d'ores et déjà son désaccord par rapport à une disposition permettant le recours à une étude d'impact de manière systématique – et discrétionnaire – afin de faciliter la tâche de l'administration. Cette charge pour le demandeur d'autorisation est démesurée, surtout au vu du caractère subjectif des situations dans lesquelles cette étude pourrait être demandée.

En ce qui concerne le paragraphe 6, le Syvicol renvoie à ses observations en rapport avec l'article 10 du projet de loi. Soit, la demande d'autorisation requiert également celle du ministre ayant la gestion de l'eau dans ses attributions, soit elle ne tombe pas dans le champ d'application de la loi du 19 décembre 2008 précitée. Il appartient donc au ministère d'analyser en interne la demande d'autorisation sans que cet examen ne puisse retarder la procédure, de sorte que cette disposition, qui risque de créer la confusion dans l'esprit du demandeur d'autorisation, est sans objet.

Les paragraphes 8 à 10 ne remplissent pas les objectifs de transparence et de simplification administrative que se sont fixés les auteurs du projet de loi. Le Syvicol est d'avis qu'un demandeur d'autorisation doit pouvoir, à chacun des stades de la procédure administrative, être en mesure de connaître le statut de sa demande : est-elle recevable ? Est-elle en cours d'instruction ? Quel délai reste-t-il au ministre pour prendre une décision ? La rédaction du texte ne permet pas de répondre à ces questions, pourtant essentielles à un traitement efficace et transparent de la demande d'autorisation. A ces considérations pratiques, vient se greffer une insécurité juridique en ce qui concerne les délais et voies de recours.

⁵³ Ce cas de figure est appréhendé par l'article 40 (3) du règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier

⁵⁴ Par exemple sur le site internet du Gouvernement qui centralise les informations sur les procédures : <https://www.guide-urbanisme.lu>

Ainsi, il est impensable qu'un dossier de demande d'autorisation incomplet soit « renvoyé et n'est pas traité ». Le demandeur d'autorisation doit, au minimum, savoir quels sont les documents manquants et être invité à compléter son dossier. De même, il est indiqué au paragraphe 10 que le ministre informe le demandeur que le dossier est complet dans les deux mois de la réception, alors que le paragraphe 9 accorde au ministre un délai de trois mois pour solliciter des informations ou études supplémentaires, ce qui est contradictoire. Il convient de signaler ici que le délai de trois mois accordé au ministre pour délivrer l'information que le dossier de demande est complet, nous semble excessivement long.

Enfin, si le dossier est « résumé non complet », quelles sont les voies de recours pour le demandeur, faute de motivation ? Le principe contraire devrait prévaloir. En outre, afin de faciliter les démarches ultérieures du demandeur, le Syvicol propose de lui adresser un accusé de réception du dossier renseignant le numéro qui lui a été attribué.

Le Syvicol propose dès lors de remplacer les paragraphes 7 à 10 par le texte suivant, qui s'inspire de la procédure de délivrance des autorisations d'établissement classés⁵⁵ :

(7) Dès la réception du dossier, le ministre envoie un accusé de réception comportant le numéro de dossier attribué.

(8) Dans le délai de trois mois à compter de la réception du dossier, le ministre informe le demandeur que le dossier de demande d'autorisation est complet. A défaut de réception de cette information, le dossier est présumé complet.

Lorsque le dossier demande d'autorisation n'est pas complet, le ministre invite le demandeur une seule fois dans le délai précité à compléter le dossier. Cette demande écrite est adressée au demandeur et mentionne de façon précise tous les éléments qui font défaut.

Le ministre peut encore solliciter, une seule fois dans le délai précité, des informations supplémentaires de la part du demandeur.

(9) Le demandeur complète le dossier ou fournit au ministre les informations supplémentaires demandées, par lettre recommandée avec avis de réception dans un délai de trois mois à compter de la réception du courrier l'invitant à compléter son dossier ou sollicitant des informations supplémentaires. A défaut pour le demandeur de faire parvenir au ministre les renseignements demandés dans le délai précité, la demande d'autorisation est considérée comme nulle et non avenue.

Le Syvicol est d'avis que les paragraphes 1 et 11 pourraient, dans un souci de lisibilité, être fusionnés de sorte que le paragraphe 1^{er} – dans une version épurée – pourrait se lire comme suit : « Les demandes d'autorisation sont adressées, par lettre recommandée avec accusé de réception, au ministre, qui transmet un résumé de la demande d'autorisation pour information à l'administration communale territorialement compétente ». En effet, le Syvicol est d'avis que l'on pourrait soit supprimer l'affichage (dans la mesure où le projet de loi ne prévoit pas de consultation du dossier de demande d'autorisation et que les voies de recours ne sont ouvertes qu'une fois l'autorisation accordée ou refusée), soit prévoir une possibilité de consulter le dossier de demande d'autorisation auprès du ministère, et dans ce cas renseigner la durée et les modalités d'affichage à la commune.

Art. 57.2. Délivrance d'autorisation

La rédaction du paragraphe 1 (« Le ministre délivre l'autorisation sollicitée ») est ambiguë dans la mesure où elle donne à penser que le seul choix offert au ministre est celui de délivrer l'autorisation sollicitée. Le texte serait bien plus lisible en fusionnant ce pa-

ragraphe avec le paragraphe 1 de l'article 59, lequel mentionne un refus ministériel. En outre, étant donné que le silence prolongé de l'administration s'analyse comme une décision implicite de refus⁵⁶, une telle précision à la dernière phrase de l'article 57.2 est inutile. Si le Syvicol est favorable au principe de l'autorisation tacite, il faut néanmoins remarquer que son introduction à cet endroit risquerait de donner lieu à des difficultés pratiques, alors que certaines des autorisations requièrent la définition de conditions ou d'obligations spécifiques.

Le paragraphe 2 prévoit que la décision « portant autorisation ou refus d'autorisation » est notifiée au requérant et en copie à la commune territorialement compétente, qui délivre et affiche un certificat « attestant que la demande d'autorisation a fait l'objet d'une décision ministérielle ». Le Syvicol se demande quelle est l'utilité de procéder à l'affichage d'un refus d'autorisation ? De plus, comment la commune pourrait-elle délivrer un tel certificat en présence d'une décision implicite de refus ? Il est d'ailleurs hautement hypothétique que des tiers intéressés intentent un recours contre une décision de refus d'autorisation, tandis que le délai de recours pour le demandeur d'autorisation pour attaquer une décision de refus court à compter de sa notification, respectivement du moment où le silence administratif peut être considéré comme un refus.

En outre, il convient d'ajouter la précision que le public pourra prendre inspection de la décision d'autorisation ainsi que des plans y afférents, afin de mettre les tiers en mesure de déterminer si un recours peut être envisagé. Le Syvicol est d'avis que cette consultation devrait se faire auprès du ministère, qui dispose du dossier complet de demande d'autorisation – alors que la commune n'en a qu'un résumé.

Au regard de ce qui précède et afin d'améliorer la cohérence du texte avec les autres textes législatifs⁵⁷, le Syvicol propose de modifier les paragraphes 1 et 2 de l'article 57.2. comme suit :

« (1) La décision portant autorisation ou refus d'autorisation est notifiée au requérant et, en copie, à la commune territorialement compétente, dans les trois mois qui suivent le courrier certifiant que le dossier est complet, respectivement de la réception des informations supplémentaires visées à l'article 57.1 (9).

(2) Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la demande d'autorisation a fait l'objet d'une autorisation ministérielle est affiché à la maison communale, pendant le délai durant lequel l'autorisation est susceptible de recours, et une copie de l'autorisation est publiée sur le site internet de la commune. Le certificat mentionne que le public peut prendre inspection au ministère de la décision et des plans appartenant à l'autorisation pendant le même délai. L'affichage doit avoir lieu au plus tard dix jours après la réception de la décision d'autorisation. »

Le Syvicol attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur un oubli au paragraphe 3, qui doit se lire comme suit : « *Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de l'affichage du certificat conformément au paragraphe 2.* » Cet article est dérogoire dans la mesure où de manière générale, le délai de recours (pour les tiers) court à compter de l'affichage du certificat sur le chantier par le maître de l'ouvrage, selon une jurisprudence désormais établie. Néanmoins, au vu de la difficulté à prouver le point de départ de ce délai, le Syvicol approuve la solution préconisée par les auteurs du projet de loi consistant à fixer le point de départ du délai de recours devant les juridictions administratives à partir de la date de l'affichage du certificat à la commune.

Le Syvicol s'interroge sur la signification et la portée du paragraphe 4. En effet, l'article 60.1 (5) impose déjà au ministre d'éviter la réalisation des mesures compensatoires sur des terrains à haute

⁵⁵ Article 9 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

⁵⁶ Article 4 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

⁵⁷ Notamment l'article 24 (2) du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, et des articles 31 et 32 de la loi Omnibus

valeur agricole. Si les auteurs entendent préciser que l'autorisation ministérielle peut être assortie de conditions visant à réduire les incidences sur les terrains à haute valeur agricole, alors cette disposition devrait figurer à l'article 58 du projet de loi.

Le paragraphe 5 a pour objet de fixer la durée de validité de l'autorisation accordée par le ministre, respectivement de permettre au ministre de la renouveler. Le Syvicol rappelle que l'article 41 de la loi Omnibus, vient à peine de modifier l'alinéa 4 de l'article 57 actuel de la loi, qui prévoit que « *L'autorisation est périmée de plein droit si, dans un délai de deux ans, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Sur demande écrite et motivée du bénéficiaire, le ministre peut accorder deux prorogations du délai de préemption d'une durée maximale d'une année chacune* ». Cette modification a été adoptée sur base d'un amendement de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, qui a jugé opportun d'aligner le régime des autorisations en matière d'environnement sur celui des autorisations de construire, la seule différence étant que ces dernières ont une durée de validité d'un an.

Le Syvicol se rallie à l'analyse précitée de la Commission et estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir une durée de validité de l'autorisation ministérielle supérieure à deux années – qui peut être prorogée pour une durée maximale de deux années, ce délai étant amplement suffisant et raisonnable pour permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'entamer les travaux. Cette singularité n'est pas davantage justifiée par la volonté des auteurs de tenir compte des constructions temporaires visées à l'article 6 (4) du projet de loi puisque, par définition, l'autorisation accordée est strictement limitée à la durée nécessaire pour la réalisation d'autres constructions qui en sont le complément. Par conséquent, le texte est à conserver selon sa dernière modification.

Enfin, le paragraphe 7 est, par analogie avec la législation sur l'aménagement communal, à compléter par la précision que le certificat doit être affiché par le maître de l'ouvrage aux abords du chantier, « de manière aisément visible et lisible » à partir de la voie publique par les personnes intéressées, et ce pendant toute la durée du délai de recours visé au paragraphe 3.

Art. 58. Autorisations assorties de conditions

Le Syvicol approuve l'introduction de critères transparents et unifiées par le biais d'un règlement grand-ducal, même s'il aurait souhaité plus de précisions à ce sujet.

Par contre, la disposition selon laquelle le ministre peut prescrire les mesures appropriées pour remédier à une utilisation de la construction constitutive d'« *un danger pour l'environnement naturel en général* » manque de précision et d'objectivité, et peut partant donner lieu à une interprétation extensive. Qu'entend-on par « mesures appropriées » ?

Bien que les hypothèses couvertes par le projet de loi soient d'une grande diversité, le Syvicol se prononce en faveur d'une formulation plus restrictive des pouvoirs du ministre afin d'éviter des différences de traitement. De la même manière, le Syvicol considère que ces conditions et mesures doivent répondre aux objectifs de la loi définis à l'article 1^{er} du projet de loi, dont la liste est plus restrictive. A titre d'exemple, n'y figure pas l'intégrité des eaux ou de l'atmosphère.

Le paragraphe 3 autorise le ministre, au cas où le bénéficiaire de l'autorisation reste en défaut d'exécuter les conditions et mesures lui imposées après une mise en demeure, à faire réaliser lesdits travaux par l'Administration de la nature et des forêts, aux frais du bénéficiaire. Les auteurs souhaitent étendre les pouvoirs du ministre en cas d'inexécution des conditions auxquelles l'autorisation a été soumise – assimilable à une abstention coupable – à l'hypothèse où le bénéficiaire commet une violation de la loi ou de ses règlements d'exécution, se traduisant par un acte positif, en l'occurrence une exécution non conforme de l'autorisation.

Si le Syvicol partage le souci des auteurs du projet de loi de voir respecter les conditions de l'autorisation ministérielle, il exprime ses doutes par rapport à la légalité de cette disposition, dans la mesure où à partir du moment où l'infraction est constatée conformément à l'article 69, les dispositions pénales prévues au chapitre 16 du projet de loi sont applicables, et notamment l'article 68 (6) qui nécessite l'intervention d'un juge pour ordonner le rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Cela reviendrait à donner en pratique au ministre le pouvoir de se dispenser de la procédure judiciaire.

Art. 59. Refus d'autorisation

L'article 59 du projet de loi vise les cas dans lesquels le ministre peut refuser une autorisation. Conformément aux développements faits à l'endroit de l'article 57.2. (1), le paragraphe premier est à supprimer. Il est d'ailleurs évident que le ministre est libre de refuser l'autorisation sollicitée, à la seule condition de motiver sa décision.

Rappelons à ce sujet que tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériellement exacts et légalement admissibles⁵⁸, qui doivent être retraçables à la fois par le juge administratif et par les administrés intéressés en vue d'assurer l'efficacité du contrôle juridictionnel.

Pour le Syvicol, les motifs invoqués à l'article 59 (2) du projet de loi pour justifier un refus ministériel, qui relèvent pour certains de l'appréciation politique, ne permettent pas ce contrôle de légalité par le juge administratif alors qu'ils sont affectés d'un degré élevé de subjectivité. C'est notamment le cas de l'hypothèse où les projets du requérant « sont de nature à porter préjudice à la beauté et à l'intégrité du paysage », ou « lorsqu'ils sont contraires à l'objectif (en réalité aux objectifs) général de la présente loi tel que défini à l'article 1^{er} », aux contours tellement flous et imprécis qu'il semble impossible que le juge ne puisse statuer sans se livrer à une appréciation de l'opportunité de l'action administrative, ce qui lui est théoriquement interdit s'il statue dans le cadre d'un recours en annulation.

A ce sujet, il convient de faire le parallèle avec l'article 61 du projet de loi qui propose de remplacer l'actuel recours en réformation par un recours en annulation. Or, ce changement n'est pas sans incidence en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs du juge et le Syvicol appelle d'ailleurs au maintien du recours de pleine juridiction.

Le Syvicol est d'avis qu'un éventuel refus d'autorisation ministériel ne devrait intervenir que sur base de critères objectifs qui doivent pouvoir être contrôlés par le juge administratif, et il invite partant les auteurs à réécrire l'article 59. Une formulation similaire à celle de l'article 37 alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain pour les autorisations de construire – « l'autorisation n'est accordée que si (...) – pourrait être une piste.

D'autre part, le refus ministériel ne devrait intervenir que tant que des conditions et mesures ne permettent pas de rendre les projets du requérant conformes à la présente loi. Cette dernière précision prend en compte l'hypothèse où l'impact des projets sur l'environnement serait tel qu'il ne serait pas possible de les diminuer ou de les atténuer en imposant le respect de certaines conditions.

Section 2 : Mesures compensatoires

Les articles 60.1 à 60.6 constituent la principale innovation du projet de loi : la constitution de pools compensatoires, l'un national, les autres régionaux, faisant office de réserves foncières destinées à répondre à la compensation de projets ayant provoqué une atteinte au patrimoine naturel. A l'avenir, les pools compensatoires devront ainsi absorber le besoin de compensation, sans que le demandeur d'autorisation n'ait à se soucier de la réalisation, de l'exécution et du suivi des mesures compensatoires lui imposées.

⁵⁸ TA, 21 février 2008, n°22932 du rôle

Du point de vue de la philosophie du projet de loi, le Syvicol est tout à fait favorable à la création de pools compensatoires, dans la mesure où le principal obstacle à la réalisation concrète de projets de construction soumis à autorisation en vertu de la présente loi, à savoir le besoin de compensation, serait levé. Le système devrait donc faciliter et accélérer la réalisation de projets d'aménagement.

De même, le système des pools compensatoires, géré par les autorités publiques, devrait éviter l'éparpillement de mesures compensatoires sur des terrains isolés ou qui pourraient être utilisés pour l'agriculture, tout en s'assurant que les mesures compensatoires soient effectivement réalisées, avec un suivi dans le temps.

Le projet de loi entend ainsi remédier aux déficits du système actuel, qui n'a pas fonctionné de manière optimale et qui a entraîné une spéculation immobilière galopante sur des terrains, notamment en zone verte.

Désormais, l'Etat, et le cas échéant les pools de gestionnaires régionaux, seront responsables et comptables de la réalisation des mesures compensatoires, à partir du moment où le demandeur d'autorisation se sera acquitté du paiement d'une somme forfaitaire calculée selon un système d'éco-points.

Il regrette néanmoins que certaines modalités liées à la mise en œuvre pratique des pools compensatoires n'aient pas été approfondies, ce qui aurait peut-être conduit les auteurs du projet de loi à revoir certaines grandes lignes du projet de loi. Le Syvicol soutient le concept des pools compensatoires, sous la réserve des remarques qui suivent.

Art. 60.1. *Objet des mesures compensatoires*

L'article 60.1. pose le principe de la réalisation des mesures compensatoires dans les pools compensatoires. Le Syvicol approuve ce principe qui répond à une approche cohérente, dans la mesure où les mesures compensatoires seront ainsi regroupées dans des zones préalablement identifiées.

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, le Syvicol propose de conférer au paragraphe 2 le libellé suivant : « *La réalisation des mesures compensatoires s'effectue dans les pools compensatoires conformément à l'article 60.3.* ». Un renvoi spécifique aux articles 6 (1) et 7 du projet de loi ne semble pas justifié dans la mesure où le ministre peut toujours autoriser à titre exceptionnel, la réalisation des mesures compensatoires sur des terrains dont le demandeur a la maîtrise foncière. A défaut, cela signifie que les constructions visées ne pourraient pas être compensées dans les pools compensatoires. D'autre part, il faudrait également viser l'article 6 (2) en ce qu'il concerne des constructions servant à l'habitation ayant un lien fonctionnel direct avec les activités d'exploitation visées à l'article 6 (1).

L'article 60.1. (3) prévoit qu'exceptionnellement et sur demande motivée du demandeur d'autorisation, la réalisation des mesures compensatoires peut être autorisée sur des terrains dont le demandeur a le droit de disposer. D'après le commentaire des articles, cette demande serait systématiquement accordée par le ministre, « à sa seule discrétion ». Le Syvicol demande à ce que cette expression soit rayée, puisque le ministre est libre de faire droit ou non à cette demande et que, comme toute décision administrative, elle doit être motivée. Qu'en est-il de la localisation du terrain dans un autre secteur écologique ? Peut-elle entraîner un refus du ministre à cette demande ?

De même, il faut se demander à quel stade de la procédure le demandeur produit sa « demande motivée » ? Est-ce au moment du dépôt du dossier de demande d'autorisation en vertu de l'article 57.1 ?

Le Syvicol rappelle sa demande visant à voir frapper les terrains sur lesquels des mesures compensatoires ont été réalisées d'un droit de préemption au profit de l'Etat, des communes ou des syndicats de communes. Or, ceci n'est possible que dans la mesure où le demandeur d'autorisation est propriétaire desdits terrains, terminologie à préférer par rapport à celle de « maîtrise foncière ». Il

convient également de se poser la question du suivi des mesures compensatoires réalisées. En effet, l'efficacité des mesures compensatoires se manifeste dans le temps. Il serait donc opportun de prévoir un contrôle des mesures compensatoires réalisées après une certaine période, ou de signer une convention avec le demandeur d'autorisation par laquelle soit, il s'engage à assurer lui-même le suivi des mesures compensatoires sur une période donnée, soit à déléguer ce suivi à un acteur public contre paiement d'une indemnité le cas échéant.

Le paragraphe 4 est à lire ensemble avec le paragraphe 3 auquel il se rapporte. En tenant compte de ses observations, le Syvicol suggère de modifier lesdits paragraphes comme suit :

« (3) Sur demande motivée du demandeur lors du dépôt du dossier de demande d'autorisation, le ministre peut, exceptionnellement, autoriser la réalisation des mesures compensatoires sur des terrains appartenant au demandeur et situés dans le même secteur écologique. L'autorisation précise les mesures compensatoires à réaliser, leur localisation et leur envergure.

La réalisation concrète de ces mesures compensatoires doit se faire endéans le même délai que celui relatif à la réalisation des projets pour lesquels ces mesures sont prescrites, suivant les conditions imposées par le ministre. »

Art. 60.2. *Envergure des mesures compensatoires*

L'article 60.2 du projet de loi concerne l'évaluation des mesures compensatoires par le système des éco-points. Sauf erreur d'interprétation, on doit constater que deux évaluations sont nécessaires, puisqu'il faut bien savoir ce qui est à compenser avant de vouloir compenser :

- une évaluation négative et abstraite de l'envergure des mesures compensatoires à réaliser par le demandeur, c'est-à-dire la différence en éco-points de l'état initial et de l'état final du terrain faisant l'objet de l'autorisation – autrement dit, de la destruction, réduction ou détérioration qui sera à compenser. Selon le paragraphe 1er, les frais de cette évaluation sont à supporter par le demandeur d'autorisation, mais qui la réalise ? De même, cette évaluation doit intervenir pendant la phase d'instruction de la demande d'autorisation, puisque celle-ci va poser les conditions relatives à leur réalisation. Le délai imposé au ministre à l'article 57.2 peut-il être respecté ?

Le règlement grand-ducal d'exécution à venir est ici d'une importance cruciale.

- une évaluation positive et concrète des mesures compensatoires réalisées – ou plutôt à réaliser, sachant que la réalisation des mesures compensatoires se fait sur plusieurs années, respectivement que les effets des mesures compensatoires réalisées se mesurent dans le temps – ainsi on ne peut pas créer de toute pièce et du jour au lendemain un biotope protégé ou un habitat d'espèces.

S'agissant de deux opérations distinctes, le Syvicol recommande de les traiter dans deux articles séparés, dans un souci de lisibilité du texte.

La deuxième opération pose également problème dans la mesure où le projet de loi se situe dans la théorie, il fonctionne sur le papier mais relève en pratique d'un optimisme quelque peu exagéré. Par exemple, le système permet de mettre en compte la valeur qu'une forêt aura dans 10 années, alors que les arbres ne sont pas encore plantés.

Certes, le système des éco-points est objectif et transparent, mais il ne peut pas être le reflet de la réalité, puisqu'il y aura forcément une fluctuation entre ce qui a été comptabilisé sur le registre en éco-points, et la valeur réelle du biotope ou de l'habitat créé sur le terrain.

Il faudra donc veiller à ne pas comptabiliser des mesures compensatoires qui ne seront jamais atteintes, en introduisant la possibilité de réévaluer les terrains après une période donnée, une fois les

mesures compensatoires concrétisées. Cette réévaluation permettrait de prendre en considération un éventuel déficit ou excédent en éco-points au profit du gestionnaire du pool, à charge pour ce dernier de compenser celui-ci par le biais d'une gestion durable et d'une valorisation des pools compensatoires.

Le Syvicol demande à recevoir pour avis le projet de règlement grand-ducal d'exécution visé au paragraphe 2 de l'article 60.2, lequel met en œuvre un point crucial de la loi. Cela pourrait lui permettre de déterminer ce que les auteurs entendent par « les modalités relatives au monitoring à installer ».

Enfin, comme une commune peut être gestionnaire d'un pool compensatoire conformément à l'article 60.3, il convient de l'ajouter à l'énumération faite au paragraphe 3.

Art. 60.3. Réalisation des mesures compensatoires dans les pools compensatoires

L'article 60.3 du projet de loi instaure les pools compensatoires. Sur le fond, le Syvicol soutient l'idée développée par le projet de loi de centraliser les mesures compensatoires dans des pools mis en place et gérés par des administrations publiques, afin de réduire la pression immobilière sur les terrains sis en zone verte et de favoriser une compensation qualitative équivalente aux habitats et biotopes endommagés ou détruits. Sur la forme cependant, la voie choisie par les auteurs du projet suscite quelques observations.

Réalisation de mesures compensatoires indépendamment et préalablement à toute autorisation :

C'est ce qui est prévu par le paragraphe 1er de l'article 60.3. En pratique, un promoteur pourrait acheter des éco-points par anticipation et se constituer ainsi un compte « crédeur » sur le registre des éco-points, qui sera ensuite débité avant l'exécution d'une autorisation lui imposant des mesures compensatoires. L'évaluation de l'envergure des mesures compensatoires visée à l'article 60.2 (1) du projet de loi, serait alors reportée au moment où la demande d'autorisation est instruite. Or, est-ce que la consultation du registre se fera automatiquement par l'Administration de la nature et des forêts, puisqu'elle examine de la demande d'autorisation (article 72 du projet de loi) et qu'elle est chargée par ailleurs de la gestion du registre (article 60.5. (1) du projet de loi) ? Ou est-ce qu'il appartient au demandeur d'autorisation de le signaler lors de l'introduction de la demande d'autorisation ?

Si le système n'est pas dénué d'intérêt, le Syvicol craint cependant que les mesures compensatoires ou éco-points enregistrés au registre des mesures compensatoires soit rapidement absorbés par des demandes émanant de promoteurs soucieux d'anticiper de futurs projets de construction et de se disposer d'un « capital en éco-points », alors que le registre devra déjà absorber le déficit lié aux projets non encore compensés, et la demande liée à l'exécution de futures autorisations - estimée à 50ha par an⁵⁹ mais peut-être sous-évaluée.

Il redoute dès lors que le registre des éco-points ne soit rapidement saturé par de telles demandes préalables entraînant un nombre incontrôlable d'éco-points débités, même si l'article 70.5. atténue quelque peu cette observation dans la mesure où il autorise l'enregistrement de mesures compensatoires planifiées mais non encore réalisées. En outre, il faut se demander sous quelles conditions le ministre autorise, respectivement pour quels motifs il peut refuser le débit du registre des éco-points (cf article 60.5 (2) du projet de loi).

D'après le commentaire des articles, la mesure a pour but d'accélérer la réalisation de projets. Or, vu que l'article 60.1. (4) impose le paiement de la redevance avant l'exécution de l'autorisation, ce qui est une simple formalité, le démarrage des projets de construction autorisés pourrait se faire immédiatement - une fois les pools compensatoires créés et le registre des éco-points opérationnel. Dans ces conditions, le Syvicol se demande s'il faut maintenir cette

possibilité qui risque d'entraîner des problèmes de gestion et de planification des mesures compensatoires pour les gestionnaires de pool. Il attire également l'attention des auteurs du projet de loi sur les conséquences financières de cette disposition si la valeur monétaire des éco-points était sujette à modification ultérieure.

Il s'y ajoute le fait que le texte autorise la réalisation de ces mesures compensatoires dites « préalables » à la condition qu'elles soient réalisées dans des pools compensatoires « appartenant ou détenus par l'Etat, les communes, les syndicats de communes, un organisme d'utilité publique agréé pour l'achat et la gestion de zones protégées ». Pour le Syvicol, la compensation environnementale relève d'une vision à long terme, ce qui soulève la question d'une détention précaire des terrains sur lesquels des mesures compensatoires sont réalisées. Qu'adviendra-t-il de ces mêmes terrains à l'issue du contrat de location ou du bail emphytéotique ?

Enfin, le Syvicol s'étonne de retrouver dans cette énumération « un organisme d'utilité publique agréé pour l'achat et la gestion de zones protégées ». Le projet de loi ne fait aucune référence ni ne définit un tel organisme. Un début d'explication peut être recherché dans le projet de loi n°6477 qui prévoyait dans son article 36, que « le ministre peut autoriser d'autres organismes à créer des réserves foncières de compensations environnementales ou à réaliser des mesures compensatoires préalables ». Dans son avis au sujet du projet de loi précité, le Syvicol avait déjà critiqué cette disposition, estimant que « les réserves foncières de compensation environnementale devraient rester un outil à la disposition des pouvoirs publics qui mettent en œuvre le plan national pour la protection de la nature ».

Etant donné que les gestionnaires de pools compensatoires sont limitativement identifiés - l'Etat, les communes et les syndicats de communes -, un autre acteur ne devrait pas avoir accès à la réalisation de mesures compensatoires.

Pour toutes ces raisons, le Syvicol se demande s'il convient de maintenir le paragraphe 1er de l'article 60.3 et de permettre la réalisation de mesures compensatoires sans qu'elles ne soient imposées par une autorisation.

Finalement, l'article 60.3 (1) dernier alinéa dispose que « Les frais d'acquisition de tout terrain ayant bénéficié d'un cofinancement étatique ou européen et destiné à faire partie d'un pool compensatoire ne sont éligibles que pour la moitié de la partie non-cofinancée ». Cette disposition se rapporte à la valeur monétaire des éco-points, pour le calcul de laquelle les frais d'acquisition des terrains sont pris en considération dans le coût global. Sa place est partant à la suite de l'article 60.4 (2). Le Syvicol comprend tout à fait que le gestionnaire d'un pool compensatoire ne puisse facturer au demandeur d'autorisation une part de ses frais déjà couverts par une aide étatique. Par contre, le gestionnaire doit pouvoir réclamer l'intégralité des frais qu'il a effectivement supportés pour cette acquisition, et non seulement la moitié de la partie non-cofinancée. Il se pose encore la question de savoir si cette disposition vaut pour les terrains déjà acquis et qui seraient apportés à un pool compensatoire - soulevant un problème de rétroactivité de la loi - ou uniquement pour les terrains acquis postérieurement à l'entrée en vigueur de celle-ci. Le commentaire des articles ne renferme d'ailleurs aucune explication. Cette restriction n'est dès lors pas justifiée aux yeux du Syvicol.

Mise en place des pools compensatoires :

Le paragraphe 2 de l'article 60.3. prévoit la création de deux types de pools compensatoires : un pool compensatoire national, mis en place et géré par l'Etat, et des pools compensatoires régionaux, mis en place et gérés par les communes ou les syndicats de communes.

Avant toute chose, il convient de préciser que la création de pools compensatoires régionaux est une simple faculté pour les com-

⁵⁹ Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2016, Commission de l'Environnement de la Chambre des Députés

munes. Ainsi, si une commune n'a pas créé de pool compensatoire régional ou si elle n'a pas adhéré à un syndicat de communes gestionnaire d'un tel pool, elle pourra malgré tout, comme tout demandeur d'autorisation, avoir recours aux mesures compensatoires enregistrées au registre et réalisées dans le pool compensatoire national ou dans les pools compensatoires régionaux gérés par un syndicat ou une autre commune. Cette approche a été expressément confirmée au Syvicol par Monsieur le Secrétaire Camille Gira lors d'une entrevue qui a eu lieu le 19 mai 2017. Néanmoins, il faut remarquer que cela ne ressort pas clairement et sans équivoque du texte du projet de loi.

L'article 60.3 (2) pourrait dès lors être modifié comme suit : « Les communes ou les syndicats de communes peuvent créer des pools compensatoires régionaux, dont la mise en place et la gestion se fait comme suit : (...) ». Cette précision est d'importance dans la mesure où, de l'analyse du Syvicol, plusieurs facteurs pourraient entraîner une réticence des communes à se lancer dans une telle entreprise :

Sur le plan financier :

En premier lieu, il est évident que la création d'un pool compensatoire nécessite des ressources financières et humaines importantes, que ce soit initialement ou sur le long terme de la part des gestionnaires. Or, l'Etat est davantage à même de concéder cet effort que les communes, qui ne peuvent bénéficier d'aucune subvention.

A titre d'information, le plan national pour la protection de la nature 2017-2021 a prévu un budget de 25.000.000.-EUR sur 5 ans pour la seule création du pool compensatoire national, dont 7.000.000.-EUR pour l'année 2017.

Ce financement est d'autant plus difficile à assurer que les communes et leurs syndicats devront entièrement préfinancer la création des pools compensatoires ainsi que des mesures compensatoires, et attendre parfois longtemps avant de recevoir une redevance en retour. En effet, d'après l'article 60.4. (4), pour qu'un paiement intervienne, il faut que les mesures enregistrées soient débitées du registre. Les pools compensatoires régionaux vont donc nécessairement entrer en concurrence avec le pool compensatoire national, or c'est le ministre qui décide de l'implantation des mesures compensatoires. Confronté à une situation où le pool compensatoire national et un pool compensatoire régional peuvent tous les deux accueillir des mesures compensatoires, son choix risque de se porter de manière privilégiée sur le premier. L'encaissement pourra au mieux, être différé dans le temps, au pire, il n'interviendra jamais.

Finalement, le risque financier encouru par les communes devient bien réel à la lecture de l'article 60.4. (2) du projet de loi. L'analyse de cet article révèle que la valeur unitaire d'un éco-point correspond à une valeur forfaitaire déterminée par règlement grand-ducal. La redevance restituée au gestionnaire du pool compensatoire régional ne traduit donc pas le coût réel (incluant par exemple le prix d'acquisition des terrains) pour le gestionnaire de la réalisation des mesures compensatoires. Si ce coût peut être équilibré au niveau du budget de l'Etat, l'investissement est à fonds perdus pour les gestionnaires de pools compensatoires régionaux.

Sur le plan matériel :

La principale interrogation est de savoir comment les communes pourront entrer en possession des terrains destinés à accueillir des mesures compensatoires ? Si l'Etat peut compter sur l'Office National du Remembrement pour l'acquisition ou l'échange des terrains nécessaires, les communes et les syndicats de communes devront y parvenir « avec l'appui de l'Office National du Remembrement ». Le système des pools compensatoires implique que l'Etat est également à la recherche de terrains, même s'il pourrait réaliser des mesures compensatoires sur des terrains qu'il possède déjà. En l'absence d'un droit de préemption pouvant jouer au profit des communes, l'acquisition desdits terrains revient presque à une mission impossible, sinon de très longue haleine.

Il s'y ajoute que « les zones destinées à la création de pools compensatoires » devront être approuvées par le ministre, le Comité de gérance et l'Observatoire de l'Environnement demandés en leur avis. Qu'en est-il si le ministre refuse, *in fine*, la création du pool compensatoire régional ?

Enfin, les terrains acquis par les communes ou les syndicats de communes pour leurs propres besoins de compensation, doivent effectivement servir cet objectif. Par conséquent, il convient de s'assurer que dans le cadre de leur pouvoir de gestion, les gestionnaires sont libres de ne faire enregistrer au registre que les éco-points qui sont disponibles et donc être vendus.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il est à craindre que l'ampleur de la tâche ne décourage une grande majorité des communes de se lancer dans un tel projet. Il ne faut pas perdre de vue que les communes et les syndicats de communes volontaires pour s'engager dans la création d'un pool compensatoire régional, remplissent *in fine* une mission pour le compte de l'Etat. Il est partant dommage que ce dernier n'ait pas envisagé la création d'un pool compensatoire national incluant les communes et les syndicats de communes, au sein d'une structure à définir. L'Etat ayant une vue d'ensemble de la compensation écologique, cette approche aurait sans doute été plus efficace afin de rationaliser les mesures compensatoires, en utilisant un minimum de terrains pour générer un maximum d'éco-points. Ceci aurait permis de réduire la pression déjà forte sur le foncier et de ne pas acquérir ou échanger des terrains qui pourraient également être utiles à une commune ou un syndicat de communes. La réalisation et la gestion concrète des mesures compensatoires dans le pool national auraient ainsi pu être confiée aux communes ou syndicats de communes intéressés, par le biais de convention de gestion par exemple.

Le Syvicol s'interroge dès lors sur le bien-fondé des pools compensatoires régionaux, et regrette que la volonté affichée par l'Etat de collaborer activement avec les communes et les syndicats de communes ne se retrouve pas dans la mesure phare du projet de loi.

D'un point de vue purement rédactionnel, il convient d'ajouter au deuxième tiret de l'alinéa 4 « les communes ou les syndicats de communes prennent en charge la planification et l'exécution des mesures ainsi que la gestion desdits terrains comprenant les mesures compensatoires ». De la même manière, l'alinéa 5 pourrait être remplacé comme suit : « Toute commune ou syndicat de communes gestionnaire d'un pool compensatoire régional doit disposer du personnel ayant les compétences appropriées en matière environnementale d'un point de vue scientifique et technique. »

Art. 60.4. Paiement des mesures compensatoires

L'article 60.4 du projet de loi a pour objet de spécifier les modalités de paiement et la valeur monétaire des éco-points. Pour une meilleure compréhension du texte, il aurait été utile de définir, à côté du système numérique d'évaluation et de compensation, ce qu'est un éco-point.

Le Syvicol comprend le mécanisme instauré par le projet de loi comme suit : pour tout plan ou projet autorisé par le ministre en vertu des articles 13, 17, 28 et 58.1, est réalisé un inventaire de l'état initial du terrain sur lequel les travaux faisant l'objet de la demande d'autorisation sont projetés. Les surfaces de chaque type d'habitat, biotope ou autre utilisation du sol sont saisies et multipliées par leurs valeurs numériques unitaires respectives. Le calcul est ensuite refait à partir d'une simulation de la situation du terrain telle qu'elle sera après la réalisation du projet ou du plan. La comparaison du résultat de ces deux opérations permet de déterminer l'envergure des mesures compensatoires à réaliser par le demandeur d'autorisation (article 60.2), qui s'exprime en éco-points. Un résultat négatif ouvre le besoin de compensation, qui est à réaliser par le demandeur d'autorisation. Autrement dit, l'autorisation ministérielle accordée devra renseigner le bénéficiaire sur le nombre d'éco-points à compenser, qui devra « acheter » l'équivalent en éco-points dans le pool compensatoire désigné par le ministre conformément à l'article 60.3. Or, la rédaction du paragraphe 1

de l'article 60.4. est problématique dans la mesure où il n'est pas clairement établi que seul le terrain sur lequel les travaux sont projetés est concerné, et que les deux opérations d'évaluation ont lieu simultanément.

La rédaction actuelle laisse encore à penser que le demandeur d'autorisation serait libre d'acheter ses éco-points où bon lui semble, alors que c'est bien le ministre qui impose, dans son autorisation, les conditions relatives aux mesures compensatoires. De plus, il faut rappeler que le Conseil d'Etat analyse la redevance comme une taxe de quotité⁶⁰ dont les règles doivent être fixées par la loi, ce qui implique d'inscrire le montant de cette redevance, ou du moins un montant minimum et un montant maximum, dans le texte de la loi.

Le Syvicol invite partant les auteurs du projet de loi à reformuler cet article, ce qui pourrait se faire de la manière suivante : « Tout demandeur d'autorisation peut avoir recours aux mesures compensatoires enregistrées au registre des éco-points contre le paiement d'une somme correspondant au besoin de compensation, exprimé en éco-points, multiplié par la valeur monétaire d'un éco-point ».

Il s'agit ensuite, pour déterminer le prix qui sera finalement à payer par le bénéficiaire de l'autorisation, de multiplier le nombre d'éco-points à compenser, par la valeur monétaire d'un éco-point. C'est là que le bât blesse : par définition, la valeur monétaire d'un éco-point se compose donc d'éléments incluant « les frais pour l'acquisition des terrains en zone verte, les frais de planification, les frais de réalisation concrète, les frais de gestion des mesures compensatoires, et les frais administratifs relatifs à la tenue du registre numérique ». Or, tous ces éléments sont variables, à commencer par le prix d'acquisition des terrains, en passant par les frais de gestion des mesures compensatoires, qui dépendent des mesures compensatoires concrètes qui seront réalisées (le coût de l'entretien d'un marais n'est pas le même que celui d'une lande à genêt).

Pour remédier à des différences de valeur entre pools compensatoires, respectivement à l'intérieur même des pools compensatoires, les auteurs du projet de loi proposent de fixer une valeur moyenne pour l'ensemble du territoire, qui sera « précisée par règlement grand-ducal ».

S'il y a accord sur le fait que le mécanisme de calcul doit être aussi objectif et transparent que possible pour assurer une égalité de traitement des bénéficiaires d'autorisation, il est entendu qu'il doit néanmoins offrir un minimum de garantie quant au risque financier encouru par les gestionnaires de pool compensatoire régionaux. Cette différence de prix aléatoire entre le coût réel des mesures compensatoires réalisées et la redevance restituée au gestionnaire du pool compensatoire pourrait lui porter gravement préjudice, et pourrait mettre un terme à toute velléité de s'engager dans un pool compensatoire régional.

Le Syvicol propose dès lors que l'Etat s'engage à payer aux gestionnaires de pools compensatoires régionaux, les mesures compensatoires réalisées dès leur enregistrement au registre par leurs soins, selon l'article 60.3. (3). Il demande également à ce que l'Etat s'engage à compenser financièrement la différence entre la redevance payée par le demandeur d'autorisation et le coût des mesures compensatoires réalisées, ou tout au moins le prix de l'acquisition des terrains. Une autre possibilité consisterait pour les communes et les syndicats de communes, à vendre leur excédent d'éco-points à l'Etat, lequel viendrait alimenter le registre des mesures compensatoires – considéré dans ce cas comme un pot commun.

Il faut encore remarquer que certaines communes ou syndicats de communes possèdent déjà des terrains situés en zone verte, qui pourront ainsi faire l'objet d'un apport en nature dans le pool compensatoire régional. Or, ces terrains, parfois acquis depuis de très nombreuses années, l'ont été pour un prix nettement inférieur

au prix actuel du marché. Le Syvicol demande partant à ce qu'une possibilité de réévaluation de la valeur de ces terrains à dire d'expert soit introduite dans le texte du projet de loi.

S'agissant des paragraphes 3 et 4, le Syvicol propose de commencer la phrase par « si les mesures compensatoires sont réalisées », et de remplacer « exploitant » par « gestionnaire ». Enfin, si la redevance est « restituée » au gestionnaire du pool compensatoire régional concerné, il faudrait prévoir ou préciser à qui la redevance doit être payée. Le cas échéant, le bénéficiaire de l'autorisation pourrait procéder au paiement directement auprès du gestionnaire du pool désigné dans l'autorisation, à charge pour ce dernier de délivrer une quittance permettant l'exécution de l'autorisation, évitant ainsi le transfert des fonds.

Enfin, l'article 57.2 devrait être complété pour prévoir que l'autorisation ministérielle doit renseigner le bénéficiaire sur les mesures compensatoires à réaliser (nombre d'éco-points, montant de la redevance, pool compensatoire désigné pour accueillir les mesures compensatoires). En effet, à aucun moment le texte ne précise quand le demandeur d'autorisation sait combien il doit compenser, respectivement payer. Il semble logique que cela soit mentionné dans l'autorisation ministérielle, puisque le système devrait permettre de calculer la différence en éco-points à un moment où l'autorisation n'a pas encore été exécutée (cf article 60.2 du projet de loi).

Art. 60.5. Registre des mesures compensatoires

Cet article est relatif à la tenue et à la gestion du registre des mesures compensatoires. Le Syvicol remarque à l'endroit du paragraphe 1er, que l'Administration de la nature et des forêts gère le registre, sous l'autorité du ministre. Or, c'est la même administration qui contribue à l'instruction des dossiers de demande d'autorisation en vertu de l'article 72 du projet de loi, et qui prend en charge de la gestion du pool compensatoire national, en vertu de l'article 60.3 (2) du projet de loi. Ne serait-elle pas à la fois juge et partie ?

Le Syvicol demande à ce que les gestionnaires de pools compensatoires régionaux soient informés par le ministre du débit des éco-points du registre et qu'ils disposent d'un accès à un compte personnel créé dans ce registre, afin d'avoir une vue d'ensemble des mesures compensatoires enregistrées et donc de pouvoir planifier leurs actions en fonction du nombre d'éco-points disponibles dans leur pool compensatoire. Un tel accès serait sans aucun doute également profitable pour les demandeurs/bénéficiaires d'autorisation.

Le paragraphe 2 prévoit que le débit des éco-points du registre des mesures compensatoires est autorisé par le ministre. Le Syvicol rappelle que cette autorisation ne peut en aucun cas remplacer l'autorisation ministérielle visée à l'article 57.2, et qu'il avait demandé la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 17.

Art. 60.6. Comité de gérance

L'article 60.6 du projet de loi créé un comité de gérance auquel il attribue certaines missions. Le Syvicol demande à ce que chaque gestionnaire de pool compensatoire régional désigne un représentant pour siéger au Comité de gérance, sans préjudice des représentants des syndicats de communes.

Le Comité de gérance ayant notamment pour mission de proposer des zones destinées à la création de pools compensatoires et d'en assurer le suivi, cette demande est justifiée.

Art. 61. Recours en annulation

Les auteurs du projet de loi proposent de remplacer le recours en réformation prévu à l'article 58 de la loi par un recours en annulation.

⁶⁰ Avis du CE du 18 novembre 2014 sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir, documents parlementaires n°6722

Le Syvicol s'interroge sur les motifs qui ont poussé les auteurs du projet de loi à vouloir supprimer le recours de pleine juridiction, qui existe depuis 1982 et sans que cela n'ait, du point de vue communal, causé d'insatisfaction ou de contradiction entre des décisions juridictionnelles. Le recours en réformation ne peut être prévu que par une loi spéciale, ce qui est le cas par exemple en matière d'aménagement du territoire⁶¹.

Le recours en réformation se distingue du recours en annulation quant aux pouvoirs dévolus au juge administratif dans la mesure où, dans le cadre du recours en réformation, il ne se limite pas à l'appréciation des faits matériels, mais englobe encore l'opportunité de la mesure en discussion.

Si l'état du dossier lui permet de statuer, le juge confirme ou réforme la décision incriminée, en substituant sa propre décision à celle de l'administration après réexamen de la décision entreprise sous tous ses aspects.

Il convient de souligner que la coexistence avec le recours en annulation contre les décisions prises par le bourgmestre ne pose pas de problème particulier, puisque les champs de compétence ne sont pas les mêmes : ainsi, le bourgmestre vérifie la conformité des travaux envisagés avec le PAG et le PAP le cas échéant, et son règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Au contraire, le ministre examine la demande d'autorisation sur base de la loi sous examen. Il est donc tout à fait possible, par exemple, que le bourgmestre accorde son autorisation, tandis que le ministre refuse la sienne. Simplement, l'autorisation ne pourra pas être exécutée en attendant que le contentieux soit vidé quant au fond.

En ce qui concerne l'effet de la réformation de la décision dans le temps, c'est plutôt le recours en annulation qui pose problème dans la mesure où le juge analyse la légalité de l'acte litigieux au jour où il a été posé, même si entre-temps un changement législatif est intervenu.

Le commentaire des articles précise finalement que « avoir un pouvoir de réformation, signifie aussi avoir des compétences particulières dans ce domaine, qui devient de plus en plus spécialisé et technique ». Que faut-il comprendre par-là ? Que ces compétences sont l'apanage de l'administration ?

Le Syvicol tient à souligner que le juge administratif peut ordonner toute mesure d'instruction qu'il juge utile. Il peut ainsi tout à fait ordonner une expertise s'il estime ne pas disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires pour procéder à un réexamen de l'affaire en qualité de juge du fond. De la même manière, il lui est loisible de prendre une décision de principe quitte à s'en remettre à l'administration pour les mesures techniques ou de détail⁶².

Il plaide dès lors pour le maintien du recours en réformation, qui représente un avantage certain en terme de rapidité et d'efficacité pour les administrés : lorsque le juge substitue sa propre décision à celle de l'administration, le jugement respectivement l'arrêt met également fin au contentieux administratif, sans que la demande ne soit soumise, à nouveau, au bon vouloir de l'administration.

De plus, il s'agit de la contrepartie de la liberté recherchée par les auteurs du projet de loi dans l'appréciation et l'interprétation des dispositions légales (cf articles 58 et 59 du projet de loi par exemple) : soit les décisions ministérielles se fondent sur des critères objectifs qui peuvent être contrôlés par le juge administratif ; soit elles se fondent sur des critères entachés de subjectivité, et alors le caractère approprié de l'acte peut être remis en cause.

Le Syvicol se prononce donc contre un recours en annulation. Il se demande d'ailleurs ce qu'il adviendra des procédures judiciaires en cours pour le cas où cet article serait adopté par les députés dans le sens voulu par les auteurs.

Art. 63. Secteur communal

Le Syvicol appuie l'introduction dans la loi d'une définition des missions communales, qui doit aller de pair avec la suppression de la mention des communes à l'alinéa 2 de l'article 32 pour les motifs indiqués au commentaire de cet article. Il analyse cette mission comme un complément au rôle de l'Etat en matière de protection de la nature, qui ne saurait se décharger des obligations lui incombant de par les directives communautaires au détriment des communes ou des syndicats de communes.

Une préoccupation certaine des communes concerne le financement de cette mission, lequel s'effectue majoritairement par des subsides versés via le Fonds pour la protection de l'environnement. Or, les missions obligatoires des communes sont de manière générale financées par le biais de recettes non affectées. En attendant l'inscription du principe de connexité⁶³ dans la constitution, une discussion sur la prévisibilité à plus long terme des ressources financières en faveur des communes qui s'engagent activement dans ce domaine devrait être ouverte.

Le Syvicol s'étonne par ailleurs de retrouver l'intitulé exact de cette nouvelle mission, résultant de l'article 63 du projet de loi, à la page 29 du plan national concernant la protection de la nature 2017-2021 qui, il faut le rappeler, n'a pas été établi en « collaboration » avec les communes et les syndicats de communes...

L'alinéa 2 de l'article 63 dispose que « Les communes peuvent conférer cette mission à un syndicat de communes ». Le texte précise donc bien qu'il s'agit d'une faculté pour les communes en application du principe de l'autonomie communale, qui peuvent choisir d'exercer elles-mêmes cette mission. Il est donc tout à fait surprenant de lire un peu plus loin dans ledit plan national, que « d'ici 2021, toutes les communes actuellement conventionnées (et non membres) devront être affiliées à un syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature, afin de bénéficier des mêmes subventions que les communes membres d'un syndicat. » En outre, il apparaît que l'engagement figurant dans le programme de la coalition gouvernementale, d'après lequel « le Fonds pour la protection de l'environnement sera révisé afin de faciliter aux petites municipalités l'adhésion aux syndicats pour la protection de la nature » n'a pas été suivi d'effet. Comment le Fonds pourrait-il faciliter cette adhésion, si « faciliter » n'était pas à comprendre comme une incitation financière ?

S'il s'avérait que l'Etat entend utiliser l'argument financier pour forcer les communes qui ne sont pas membres d'un syndicat à y adhérer, cette attitude serait pour le moins choquante alors que d'un autre côté il ne respecte pas ses propres promesses. Notre Constitution garantit à la fois la liberté d'association et l'autonomie communale, et le Syvicol juge inadmissible que les communes qui jouissent de leur droit de ne pas s'associer au sein d'un syndicat de communes soient sanctionnées financièrement.

Art. 64. Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles

L'article 64 du projet de loi modifie légèrement les missions et la composition du Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles. Au paragraphe 1^{er}, premier tiret, les auteurs du projet de loi ont omis de viser l'article 44 du projet de loi qui attribue au Conseil la mission de donner son avis sur la désignation de zones protégées d'intérêt communal. De la même manière, si les suggestions du Syvicol devaient être retenues, il faudrait y ajouter les articles 26 et 35 du projet de loi.

En ce qui concerne la composition du Conseil supérieur, le Syvicol constate que le nombre de ses membres augmente de 10 à 13. Comme l'article 70 (5) du projet de loi n°7047 modifiant la loi

⁶¹ Article 16 de la loi modifiée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire

⁶² Cour administrative, 13 mars 2001, n°12596C du rôle

⁶³ « (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. » (article 124 (3) de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle constitution, document parlementaire n° 6030/18)

modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau a justement pour objet de modifier cet article, il se demande quelle en est la raison. Il estime en tout état de cause que la composition de cet organe doit figurer dans le projet de loi, comme c'est le cas pour l'Observatoire de l'environnement ou le Comité de pilotage Natura 2000 instauré à l'article 31 du projet de loi.

Le Syvicol est d'ailleurs d'avis que les communes et les syndicats de communes ne sont pas suffisamment représentés au sein de cet organe et que chaque syndicat de communes œuvrant dans le domaine de la protection de la nature devrait y avoir au moins un représentant.

Art. 66. Associations et fondations d'utilité publique d'importance nationale

Cet article concerne les associations environnementales, c'est un copié-collé de l'article 63 du texte actuel. Le Syvicol renvoie aux observations du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 47 du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relatif à l'eau, lequel prévoit une disposition similaire.

Il est d'avis que la condition exigée par le texte qui veut que les associations « exercent depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement » n'est pas justifiée à partir du moment où ces associations sont régulièrement constituées et disposent d'un agrément ministériel.

Art. 67. Infractions et pouvoirs du ministre

L'article 67 du projet de loi accorde au ministre le pouvoir de prononcer la fermeture du chantier en cas de travaux contraires à la loi ou à une décision ministérielle prise en vertu de la loi. Le Syvicol se demande si ce pouvoir n'entre pas en concurrence avec le pouvoir de police communale dévolu au seul bourgmestre en application de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui lui attribue explicitement la compétence de veiller à l'exécution des lois et règlements de police, dont relèvent tant la législation que la réglementation en matière d'urbanisme, et s'il ne faudrait dès lors pas limiter l'intervention du ministre au seul cas de la violation de son autorisation.

Il convient également de souligner qu'il est généralement admis que, à un stade précontentieux, le bourgmestre invite un administré à enlever un aménagement réalisé sans autorisation avec comme conséquence la remise des lieux en leur pristin état.

D'après une jurisprudence constante⁶⁴, une telle invitation est à considérer comme une mesure d'exécution préliminaire de l'arrêté de fermeture de chantier dans la saine intention de conférer à l'administré l'occasion d'éliminer volontairement dans un certain délai le résultat de son agissement illégal tout en évitant une condamnation afférente de la part du juge judiciaire, qui est seul compétent pour ordonner la suppression de constructions érigées illégalement et la remise en pristin état d'un site. Ce raisonnement s'appliquerait dès lors par analogie à cette nouvelle compétence ministérielle, qui s'exercera sous le contrôle du juge conformément à l'article 68 (3). C'est encore la raison pour laquelle le Syvicol avait exprimé ses doutes à l'encontre de l'article 58 (3) du projet de loi autorisant l'administration de la nature et des forêts à faire exécuter les travaux aux frais du bénéficiaire lorsque le bénéficiaire de l'autorisation a commis une infraction.

A noter que le ministre est également tenu de respecter le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, qui est applicable en matière de fermeture de chantier, sauf lorsqu'il y a péril en la demeure.

Art. 69. Constat des infractions

L'article 69 du projet de loi introduit la possibilité pour les agents désignés au paragraphe 1er, de décerner des avertissements taxés. Le Syvicol s'interroge sur la conformité de cet article avec le principe de la légalité des peines, et recommande de s'inspirer de l'article 43 du projet de loi n°7047 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau qui autorise les agents y visés à décerner des avertissements taxés en cas de contravention aux dispositions de la loi, et fixe le montant minimal et maximal de l'amende.

Le Syvicol estime plus approprié que les agents suivent une formation professionnelle spéciale, et il propose de remplacer le terme « subi » par « suivi » à la première phrase du paragraphe 2.

Art. 70.5. Mesures compensatoires

Cet article prévoit que des mesures compensatoires « projetées », donc qui sont simplement planifiées mais pas encore réalisées, pourront être enregistrées au registre des mesures compensatoires pendant un délai de 7 années après l'entrée en vigueur de la loi. Or, le Syvicol rappelle que par le passé, la mise en œuvre des mesures compensatoires n'a pas toujours été satisfaisante, et il craint que cette disposition n'ancre la compensation écologique dans un monde virtuel et n'affaiblisse l'objectif visé par le projet de loi d'enrayer la perte de la biodiversité et des écosystèmes.

Il encourage partant l'Etat à poser dès à présent les jalons en vue de la création du pool compensatoire national et à se concerter avec les futurs gestionnaires de pools compensatoires régionaux, afin de s'assurer d'une mobilisation et d'une mise en action rapide à partir du moment où la loi entrera en vigueur, ce qui devrait permettre de ramener ce délai à un délai raisonnable en pratique.

Art. 71. Modification de la loi portant institution d'un Fonds pour la protection de l'environnement

Cette modification consiste en une adaptation de la loi modifiée du 31 mai 1999 aux dispositions du projet de loi sous examen. Le Syvicol regrette l'arbitrage rendu par le gouvernement qui a finalement décidé de ne pas augmenter l'aide en vue de la constitution du réseau des zones protégées et des plans d'action en faveur des habitats et espèces, de même que l'absence d'une aide financière pour les communes en vue d'adhérer à un syndicat de communes.

Art. 73. Modification de la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat

L'article 73 du projet de loi entend modifier l'article 4 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, qui règle la composition de l'Observatoire de l'environnement naturel.

Si la composition de l'Observatoire a été modifiée à plusieurs reprises⁶⁵, les syndicats de communes y ont toujours disposé d'un seul représentant, ce qui était nettement insuffisant eu égard aux missions leur incombant. Le Syvicol se félicite que le projet de loi améliore la représentativité des syndicats dans cet organe, en prévoyant la nomination d'« un représentant par syndicat ». Il interprète cette ouverture comme un signal en faveur d'une plus grande collaboration entre les pouvoirs publics en matière environnementale, qui pourrait également bénéficier aux autres organes consultatifs tels que le Conseil supérieur pour la protection de la nature et des ressources naturelles ou les futurs Comité de pilotage Natura 2000.

⁶⁴ TA, 18.10.2004, n°17732 ; TA, 28.02.2005, n°18597 ; TA, 05.07.2010, n°25866 ; TA, 13.07.2005, n°19338 ; TA, 23.01.2006, n°19812 ; TA, 25.04.2012, n°27959

⁶⁵ Le projet de loi n°7047 prévoit lui aussi une modification de cet article

PROJET DE LOI N°7113 RELATIF AU REVENU D'INCLUSION SOCIALE

Avis du 28 août 2017

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, après consultation de l'Entente des offices sociaux asbl, se permet par la présente de formuler ses remarques par rapport au projet de loi n°7113 relatif au Revenu d'inclusion sociale.

Il regrette tout d'abord de ne pas avoir été consulté en amont, étant donné que, même si le projet de loi ne concerne les communes qu'indirectement – par l'intermédiaire des offices sociaux, qui, rappelons-le, sont des établissements publics placés sous la surveillance des communes⁶⁶ – il aura néanmoins des conséquences pour celles-ci.

En effet, l'article 14 du texte sous revue dispose que :

« Sont institués auprès des Offices sociaux des agents régionaux d'inclusion sociale chargés d'aider l'Office à accomplir les missions lui dévolues par les articles du présent chapitre.

Ces agents sont affectés aux Offices sociaux et l'Etat participe à leur financement. Les droits et devoirs des parties sont réglés par convention à passer avec le Gouvernement. »

Les services régionaux d'inclusion sociale mentionnés viendront se substituer aux services régionaux d'action sociale (SRAS). Des agents de ces derniers travaillent actuellement auprès de certains offices sociaux, mais sont souvent liés à d'autres institutions, notamment les centres médico-sociaux.

Dorénavant, tous les offices sociaux disposeront donc d'agents régionaux d'inclusion sociale (ARIS). Cette réforme permettra sans doute une simplification pour les bénéficiaires et une meilleure coordination des différents acteurs en matière d'aide sociale, ce qui, en principe, ne saurait être que salué.

INCERTITUDES EN CE QUI CONCERNE LE RECRUTEMENT DES AGENTS RÉGIONAUX ET LEURS LIENS HIÉRARCHIQUES AVEC LES OFFICES SOCIAUX

Le texte manque cependant de précision en ce qui concerne les modalités d'engagement des agents en question. En effet, l'article 14, disposant qu'ils « sont affectés aux Offices sociaux », donne à penser qu'ils ne sont pas recrutés directement par ces derniers.

L'article 44, quant à lui, accorde une priorité d'embauche aux agents exerçant au moment de l'entrée en vigueur de la loi la tâche de service régional d'action sociale « et qui ne sont pas déjà engagés auprès d'un Office social ». Il semble donc indiquer, au contraire, que les agents en question seront bien à recruter par les offices sociaux.

Ce *modus operandi* se retrouve d'ailleurs dans les conventions actuelles, selon lesquelles l'organisme de gestion (c'est-à-dire, dans notre cas, l'office social) « conclut un contrat de louage de services⁶⁷ avec le personnel choisi d'un commun accord par les parties contractantes de la présente convention ».

Si l'intention des auteurs du projet de loi consiste donc à faire des offices sociaux les autorités chargées de la nomination des agents régionaux, il serait utile de le préciser en reformulant l'article 14 de sorte à énoncer clairement les attributions de l'Etat et des offices sociaux dans cette matière.

En cas d'engagement par les offices sociaux, on devrait s'attendre à ce que ceux-ci soient les supérieurs hiérarchiques des agents régionaux en application de l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, qui place le personnel de l'office « sous la direction et l'autorité du conseil d'administration ». Ceci risquerait cependant d'entrer en conflit avec l'article 14 commenté ici, qui charge les agents régionaux d'aider l'Office national d'inclusion sociale à accomplir ses missions légales.

En plus, le texte est muet en ce qui concerne le statut et les conditions de travail des ARIS. Seront-ils engagés comme fonctionnaires, employés communaux ou salariés à tâche intellectuelle ? La liberté accordée dans cette matière aux offices sociaux se traduira par une grande hétérogénéité des relations professionnelles entre les ARIS et les offices sociaux. Celle-ci ne sera que renforcée par le fait que les agents des SRAS actuels, en cas d'engagement par un office social en exécution de l'article 44, « continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient restés dans leur emploi antérieur ».

Les offices sociaux devront non seulement faire face à une augmentation en volume du travail administratif lié à la gestion du personnel engendrée par la hausse de leurs effectifs, mais ce travail se complexifiera en plus à cause de la pluralité de régimes applicables. C'est une source de coûts supplémentaires pour les offices sociaux, coûts qui, de l'avis du SYVICOL, devraient être pris en charge par l'Etat.

Afin d'éviter toutes ces incertitudes et difficultés, le SYVICOL estime qu'il serait préférable que l'Etat procède à l'engagement des ARIS et à la reprise des agents actuellement en fonctions pour les affecter (à ce moment-là, ce terme serait plus approprié) aux offices sociaux moyennant convention.

MISE À DISPOSITION DES LOCAUX PAR LES OFFICES SOCIAUX

Par ailleurs, le projet de loi laisse aux offices sociaux le soin de mettre à disposition les locaux et équipements adéquats pour l'installation des ARIS. Cette obligation frappera probablement tous les offices sociaux, même ceux qui accueillent d'ores et déjà des agents régionaux d'action sociale, car le nombre d'ARIS sera nettement supérieur à celui des agents actuels (voir plus bas).

Les mesures à prendre par les offices sociaux pour se conformer à cette disposition varieront en fonction de leurs bâtiments actuels et pourront comprendre la location de bureaux additionnels, des travaux de construction ou de transformation d'édifices existants, l'acquisition de mobilier et de matériel informatique, etc. Une question se pose encore au cas où il est matériellement impossible de créer les locaux nécessaires au siège d'un office social : faudra-t-il alors que l'office tout entier déménage dans un autre bâtiment ?

Le projet sous revue prévoit un délai maximal de 6 mois⁶⁸ entre la publication de la loi et son entrée en vigueur. Ce délai ne pourra guère être respecté dans tous les cas, en particulier lorsque des travaux sont nécessaires.

En outre, il est évident que l'obligation de mettre à disposition des locaux supplémentaires engendrera des frais non négligeables. Le projet de loi se contente de prévoir une participation financière de l'Etat à la mise en place des ARIS, sans fournir de précisions quelconques.

Actuellement, selon la fiche financière, les SRAS sont dotés de personnel à hauteur d'un total de 29,25 ETP (équivalents temps-plein). Sur base de l'augmentation prévisible des dossiers à traiter et d'une clé de répartition de 100 dossiers par ETP, le nombre d'ARIS sera de 76 ETP, 47 ETP supplémentaires étant donc à recruter.

⁶⁶ Articles 5 et 6 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

⁶⁷ C'est-à-dire un contrat de travail établissant un lien de subordination entre le salarié et l'employeur

⁶⁸ Article 53 : « le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Mémorial »

Toujours selon la fiche financière, l'Etat prendra en charge les frais de rémunération de ces agents (3.628.212 euros), ainsi que les frais de bureau courants, les frais de route et les frais de formation (113.000 euros).

Aux termes des conventions actuelles avec les offices sociaux concernant les SRAS, « l'Etat assume les frais administratifs, les frais de route et de séjour et les frais de personnel dans la limite des crédits budgétaires mis à sa disposition ». Comme la fiche financière prévoit que les frais à charge de l'Etat autres que ceux de rémunération augmentent proportionnellement au nombre d'ETP, on peut supposer qu'il n'y aura pas de changements en ce qui concerne la nature des frais pris en charge par l'Etat.

Ceci signifie par ricochet que tous les frais relatifs à la mise à disposition de locaux et d'équipements seront à charge des offices sociaux. Selon les informations du SYVICOL, cette analyse aurait été confirmée lors de réunions entre les conseils d'administration des offices sociaux et Madame la Commissaire de Gouvernement à l'action sociale.

Rappelons que l'article 23 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale pose le principe que le déficit annuel de chaque office social est pris en charge à parts égales par l'Etat et la ou les communes dont relève l'office social. Une partie des frais incombant aux offices sociaux selon la répartition ci-dessus grèvera donc les budgets communaux, alors même que les agents régionaux en question auront comme mission « d'aider » l'Office national

d'inclusion sociale, qui sera un organe purement étatique. En effet, selon l'article 12 du projet de loi, il est « institué sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Le SYVICOL se doit de rappeler dans ce contexte la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, qui dispose à son article 9, paragraphe 2 que « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi ». Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dont une des principales missions consiste à vérifier le respect de la Charte dans les Etats qui y ont adhéré, en a déduit le « principe de connexité »⁶⁹, selon lequel à chaque nouveau transfert de compétences aux collectivités locales – cette notion doit être entendue au sens large, incluant les offices sociaux – doit être clairement associé le mode de financement correspondant. Or, force est de constater que ce principe n'est pas respecté en l'espèce.

Estimant, d'une façon plus générale, que les coûts résultant de l'établissement de services décentralisés d'une administration étatique ne sauraient, même en partie, être mis à charge des communes, le SYVICOL demande que l'Etat couvre l'ensemble des frais liés directement ou indirectement à la mise en place des ARIS. Il propose dès lors de remplacer à l'article 14 commenté, 2^e alinéa, la 1^{ère} phrase comme suit : « Ces agents sont affectés aux Offices sociaux et l'Etat prend en charge l'intégralité des frais y relatifs. »

PROJET DE LOI N°7065 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

Avis du 18 septembre 2017

REMARQUES GÉNÉRALES

Le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire a été profondément remanié par des amendements de la Commis-

sion du Développement durable de la Chambre des Députés, suite à l'avis du Conseil d'Etat du 13 juin 2017.

La version actuelle du texte⁷⁰, qui vient d'être soumise à la Haute Corporation pour avis complémentaire, a été analysée par le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises du point de vue communal.

Comme il l'avait déjà précisé dans son avis du 29 septembre 2014 relatif aux 4 plans directeurs sectoriels qui étaient en procédure à ce moment, le SYVICOL ne conteste pas que la réalisation des objectifs de l'aménagement communal d'intérêt général nécessite une approche régionale ou nationale et justifie certaines restrictions au principe de l'autonomie communale, pour autant que celles-ci se limitent au strict nécessaire et respectent le principe de subsidiarité.

Il note avec satisfaction que le Gouvernement a fait preuve d'une approche participative, notamment en tenant compte d'une partie des observations du SYVICOL et des communes dans le cadre de la refonte des projets de plans directeurs sectoriels dont la procédure d'élaboration fut avortée en 2014 et en associant des représentants du SYVICOL à plusieurs groupes de travail.

Le SYVICOL regrette cependant que le projet de loi commenté ne traduise guère cette attitude partenariale mais est, au contraire, empreint d'une approche « top down » très prononcée. Ainsi, par exemple, le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) garde une grande force coercitive vis-à-vis des communes et le plan directeur sectoriel (PDS) et le plan d'occupation du sol (POS) permettent au pouvoir exécutif national, s'il en décide ainsi, de prendre le contrôle total de l'aménagement communal sur les fonds auxquels ces outils s'appliquent.

En outre, le texte laisse parfois entrevoir un certain manque de confiance envers les autorités communales. Comment expliquer autrement des dispositions comme l'obligation d'assister aux réunions d'information relatives aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol à laquelle le collègue des bourgmestre

⁶⁹ Voir par exemple : Recommandation 79 (2000) sur les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences : un test concret pour la subsidiarité fondée sur le 4^e rapport général de contrôle politique de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale - [Application des articles 3.1, 4.1 à 4.5 et 9 de la Charte]

⁷⁰ Document parlementaire 70654

et échevins est expressément soumis, ou encore les sanctions draconiennes auxquelles ce dernier s'expose en cas de non-respect de cette prescription, en cas de dépassement de délais de procédure, etc. ?

Finalement, le SYVICOL regrette que les projets de règlements grand-ducaux auxquels le projet de loi renvoie, ainsi que les projets de plans directeurs sectoriels actuellement en cours d'élaboration, ne lui aient pas été soumis pour avis. Le présent avis s'entend donc sous réserve de ces documents.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

CHAPITRE 2 – PROGRAMME DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Art. 5. Définition, contenu et forme

L'article 5 donne une définition générale du programme directeur d'aménagement du territoire.

Comme indiqué au commentaire de l'amendement qui est à sa source, les auteurs du texte ne souhaitent pas conférer de caractère coercitif au programme directeur, mais envisagent ce dernier comme un document d'orientation guidant les mesures futures du Gouvernement afin de réaliser les objectifs de l'aménagement du territoire énoncés à l'article 1^{er}.

Il convient d'abord de soulever une incohérence entre cette disposition, qui ne mentionne que le Gouvernement, et l'article 8, paragraphe 2, selon lequel « le programme directeur oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes, y compris en matière d'élaboration des projets d'aménagement général [...] ».

L'article 8 est à lire en combinaison avec l'article 32 du projet de loi sous revue, qui apporte des modifications à deux articles de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le paragraphe 1^{er} modifie l'article 1^{er} de ladite loi en disposant que le terme « aménagement communal » désigne une organisation qui « est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire ». Actuellement, l'article en question dispose que l'aménagement communal « reprend et précise les orientations du programme directeur ». Aux yeux du SYVICOL, cette reformulation n'apporte guère de clarification, tant qu'il n'est pas précisé ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par les termes « orienter » et « orientations ».

Le 2^e paragraphe du même article 32 modifie l'article 18 de ladite loi du 19 juillet 2004 en ce sens que le ministre de l'Intérieur, avant de statuer sur l'approbation d'un projet de PAG, vérifie la conformité de celui-ci à la loi. Ce contrôle inclut sans doute le respect de l'article mentionné à l'alinéa précédent, c'est-à-dire la question de savoir si le PAG est orienté par le PDAT. Il va sans dire, vu le caractère général du programme directeur, que la marge d'appréciation du ministre de l'Intérieur est considérable.

Pour le Gouvernement, on peut donc admettre que, par rapport au projet de loi initial, le PDAT a perdu de son caractère contraignant avec la formulation retenue par la Commission, ceci d'autant plus que, le Gouvernement étant l'auteur du programme directeur, il lui est loisible de le modifier, quitte à respecter la procédure prévue dans ce cas. Du point de vue communal cependant, pour les raisons exposées ci-dessus, le PDAT n'a rien perdu de son caractère coercitif.

Ceci dit, une question importante se pose par rapport aux projets d'aménagement généraux de nombreuses communes, qui sont en préparation ou en procédure actuellement. Si un tel projet est soumis à l'approbation ministérielle après la publication d'un nouveau programme directeur, le ministre est obligé de vérifier s'il est

effectivement orienté par ce dernier. S'il estime que le résultat de ce contrôle est négatif, un refus du projet d'aménagement général tout entier devrait en résulter, entraînant des conséquences désastreuses pour la commune.

Le SYVICOL rappelle que l'élaboration d'un PAG est un processus qui dure plusieurs années et dont la définition des grandes orientations, en tenant compte du programme directeur disponible à ce moment, constitue une des premières étapes. Il n'est donc guère possible d'adapter un projet d'aménagement général finalisé et dont la procédure d'adoption est entamée à un revirement substantiel du programme directeur.

Pour cette raison, le SYVICOL estime qu'il est indispensable de compléter le projet de loi par une disposition transitoire selon laquelle un projet d'aménagement général dont la conformité au droit applicable lors de son premier vote par le conseil communal a été contrôlée par la Commission d'aménagement en vertu de l'article 11 de la loi du 19 juillet 2004 ne peut être remis en cause par des changements ultérieurs au niveau du programme directeur d'aménagement du territoire.

Une autre remarque s'impose par rapport à l'alinéa 2 de l'article 5, selon lequel il reviendrait dorénavant au programme directeur de désigner les centres de développement et d'attraction supérieurs, moyens et régionaux.

Contrairement à l'alinéa 1^{er}, dont l'emploi de termes relativement vagues comme « orientations », « objectifs politiques », etc. est en ligne avec le caractère non contraignant qu'il est prévu de donner au programme directeur, l'alinéa 2 donne au Gouvernement en conseil le droit de prendre une décision produisant des effets juridiques directs pour les communes. En effet, le classement dans une des différentes catégories de CDA aura sans doute des répercussions sur l'établissement des instruments d'aménagement du territoire situés en aval, notamment les plans directeurs sectoriels. Comme ceux-ci relèvent du pouvoir réglementaire et prendront donc la forme de règlements grand-ducaux, il faut se poser la question s'il ne devrait pas en être de même de la définition des CDA.

Art. 6. Procédure d'approbation

L'article 6 définit la procédure d'adoption du programme directeur avec plus de précision que l'article 6 de la loi du 30 juillet 2013 actuellement en vigueur, notamment en ce qui concerne la consultation des communes. Le délai dans lequel celles-ci doivent présenter leurs observations sera d'ailleurs augmenté de 3 à 4 mois, ce qui est à saluer.

Le paragraphe 2 prévoit un règlement grand-ducal réglant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail participant à l'élaboration du programme directeur. Ignorant si un projet de texte afférent existe déjà, le SYVICOL demande à être représenté au sein de ce groupe de travail, comme c'est le cas actuellement⁷¹.

Aux termes du paragraphe 5, le ministre établit un rapport des avis des communes (et du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire) et propose au Gouvernement les suites qu'il entend y réserver. Le SYVICOL regrette qu'aucun retour d'informations aux communes ne soit prévu. A ses yeux, suivant les règles d'une bonne pratique administrative, mais aussi conformément à l'approche participative dont le Gouvernement se réclame en la matière, ces dernières devraient être informées, par un courrier motivé du ministre, des suites données.

Art. 8. Mise en œuvre

Comme il a été soulevé ci-dessus, l'article 8 se recoupe en partie avec l'article 5, tout en étendant l'effet orienteur du programme directeur aux communes.

⁷¹ Règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire

CHAPITRE 3 – PLANS DIRECTEURS SECTORIELS ET PLANS D'OCCUPATION DU SOL

Section 1^{re}. Plans directeurs sectoriels

Art. 9. Définition

Le paragraphe 2, alinéa 2 de l'article 9 prévoit que les zones superposées introduites par un plan directeur sectoriel « peuvent [...] emporter l'obligation pour les communes de conformer le plan d'aménagement général et exceptionnellement le plan d'aménagement particulier aux prescriptions du plan directeur sectoriel ».

Cette disposition est à mettre en relation avec l'article 21, paragraphe 2, selon lequel « le règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel peut comporter des zones qui se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement général et exceptionnellement aux projets d'aménagement particuliers qui n'ont pas encore été dûment approuvés [...] ».

Si l'interprétation du SYVICOL est correcte, les deux dispositions citées se contredisent dans la mesure où la première permet au plan directeur sectoriel, moyennant une zone superposée, d'obliger la commune à modifier un plan d'aménagement particulier dûment approuvé, alors que la seconde ne permet l'établissement d'une zone superposée qu'exceptionnellement sur des fonds couverts d'un projet d'aménagement particulier en procédure, mais en aucun cas sur ceux couverts par un plan d'aménagement particulier dûment approuvé.

S'y ajoute que le terme « exceptionnellement » n'est pas approprié dans un texte légal, du moins lorsque les circonstances justifiant l'exception ne sont pas indiquées avec précision.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le SYVICOL recommande donc de clarifier les dispositions en question. Sans préjudice de ses remarques à l'endroit de l'article 21, il estime que les plans d'aménagement particuliers dûment approuvés ne devraient plus pouvoir être mis en cause par un plan directeur sectoriel postérieur.

Art. 11. Contenu

Le SYVICOL salue le fait que l'article 11, paragraphe 1^{er} fixe l'échelle de la partie graphique du plan directeur sectoriel à 1:2.500, ce qui correspond à une revendication du secteur communal dans l'intérêt de la clarté de ces documents et donc de la sécurité juridique.

Le paragraphe 2 énumère les différentes prescriptions qu'un plan directeur sectoriel peut édicter. Cette disposition permet d'interdire aux communes de créer ou d'étendre certaines zones (1^o), de restreindre le choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol (2^o), de prévoir le reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné (4^o) ou encore d'édicter des prescriptions urbanistiques (7^o), pour ne citer que ces exemples. Il met à la disposition du pouvoir exécutif un arsenal d'outils lui permettant, s'il le souhaite, de réduire à néant l'autonomie des communes en matière d'aménagement communal.

Comme il a été précisé plus haut, le SYVICOL ne conteste pas que l'intérêt général national justifie un certain dirigisme en la matière. Néanmoins, le principe de subsidiarité, selon lequel « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens »⁷², exige que l'atteinte à l'autonomie communale soit réduite au minimum. Or, on peut se demander si l'ampleur des compétences accordées en l'occurrence aux autorités nationales respecte cette exigence.

Quelle que soit la position adoptée par le législateur, le SYVICOL appelle le Gouvernement à élaborer les futurs plans directeurs sectoriels en dialogue avec les communes et de limiter les atteintes à l'autonomie de celles-ci au strict minimum.

Art. 12. Procédure d'élaboration

Le paragraphe 1^{er} de l'article 12 prévoit l'élaboration des plans directeurs sectoriels en collaboration avec des groupes de travail composés de représentants « des ministères et administrations de l'Etat en associant, le cas échéant, tout autre acteur concerné par la politique sectorielle visée ». Comme on imagine mal un plan directeur sectoriel n'ayant aucun effet sur les communes, le SYVICOL demande que le texte soit modifié afin que la représentation de celles-ci aux groupes de travail soit systématique.

Le paragraphe 3 prévoit l'organisation d'une ou de plusieurs réunions d'information publiques dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un plan directeur sectoriel, ce qui est sans doute utile.

Le SYVICOL est cependant surpris du fait que le projet de loi dispose d'abord que ces réunions se tiennent en présence d'un membre du collège des bourgmestre et échevins de chaque commune territorialement concernée, qu'il insiste ensuite sur le caractère obligatoire de cette présence et qu'il érige finalement un éventuel non-respect de cette obligation en une faute ou négligence grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale.

Nous reviendrons aux sanctions dans le cadre de l'analyse de l'article 29, mais il convient dès à présent de se poser des questions sur leur application dans le présent cas. En effet, l'obligation d'assister à une réunion ne frappe pas une personne déterminée, mais un membre – n'importe lequel – d'un organe collégial. Comment alors déterminer celui qui est fautif ?

Le SYVICOL rappelle que les projets de plans directeurs sectoriels lancés en 2014 ont suscité un vif intérêt auprès des autorités communales, démontré par leur forte présence aux réunions d'information organisées à l'époque, aussi bien que par le fait que, selon les informations du SYVICOL, toutes les communes sans exception ont présenté des observations dans le cadre de cette procédure. Les communes sont tout à fait conscientes de l'importance des effets des plans directeurs sectoriels sur leur développement et il n'est donc, aux yeux du SYVICOL, nullement nécessaire d'insister autant sur la présence d'élus aux réunions d'information.

En outre, le texte prévoit que les réunions d'information seront organisées par le ministre « ensemble avec le ou les collèges des bourgmestre et échevins de la ou des communes territorialement concernées » et que ces derniers y invitent leur population. Aux yeux du SYVICOL, cette manière de procéder serait adéquate si le projet de plan directeur sectoriel était un document élaboré en dialogue et d'un commun accord entre les autorités étatiques et communales. Or, telle n'est pas l'intention des auteurs du projet de loi, qui réservent aux autorités communales au maximum un rôle consultatif au sein du groupe de travail prévu au paragraphe 1^{er}. Pour cette raison, le SYVICOL estime que les réunions d'information devraient être organisées par l'auteur du projet de PDS, à savoir le ministre, rien n'empêchant bien sûr que les communes, si elles le souhaitent, mettent à disposition des locaux ou contribuent à diffuser l'invitation auprès de leurs ménages.

Suivant le paragraphe 4, alinéa 2, dans sa formulation actuelle, le conseil communal établit un avis au sujet des observations présentées dans le cadre de l'enquête publique. Prise à la lettre, cette disposition limite la compétence du conseil communal dans la procédure en question à commenter les observations présentées par des particuliers et ne lui laisse aucun droit d'initiative pour faire valoir ses propres remarques ou réflexions. Le SYVICOL demande avec insistance que cette disposition soit reformulée de façon à ce que le conseil communal soit libre de soulever dans son avis tous les éléments qui lui paraissent utiles.

Le paragraphe 6 concerne le rapport que le ministre établit en fonction des avis présentés et les modifications du projet de plan directeur sectoriel éventuellement décidées. Comme par rapport à l'article 6, paragraphe 5, le SYVICOL demande que les communes

⁷² Article 4, paragraphe 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985

soient systématiquement informées, par une lettre motivée de la part du ministre, des suites données à leurs avis.

Finalement, le paragraphe 8 prévoit la désignation d'un commissaire spécial en cas de manquement des autorités communales à leurs obligations énoncées aux paragraphes précédents. Suite à ses propositions de modification relatives à l'organisation des réunions d'information, le SYVICOL propose que la référence au paragraphe 3, alinéas 3 et 4 soit supprimée de l'alinéa sous revue. De toute façon, on peut se demander comment la désignation d'un commissaire spécial pour assister en lieu et place d'un élu communal à une telle réunion peut se faire en pratique, si l'absence n'est constatée qu'au moment de la réunion.

Art. 13. Procédure de modification ponctuelle

Le paragraphe 4 appelle la même remarque que l'article 6, paragraphe 5 et l'article 12, paragraphe 6. Il faudrait que les communes soient informées, par lettre motivée du ministre, des suites données aux remarques qu'elles ont présentées dans le cadre de la procédure consultative.

Art. 14. Commission de suivi

L'article 14, qui établit le principe que chaque plan directeur sectoriel est encadré par une commission de suivi, renvoie à un règlement grand-ducal aussi bien en ce qui concerne la composition, l'organisation et le fonctionnement de ces commissions, qu'en ce qui concerne de la définition des informations pouvant être demandées aux communes. Comme il s'agit de deux sujets importants pour les communes, le SYVICOL demande que le projet de règlement grand-ducal lui soit soumis pour avis.

Section 2. Plans d'occupation du sol

Art. 19. Procédure d'élaboration

Les remarques formulées par rapport à l'article 12 énonçant la procédure d'élaboration du plan directeur sectoriel valent aussi pour l'article 19.

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, étant donné que le POS porte généralement sur un territoire plus limité que le plan directeur sectoriel, la présence au groupe de travail de représentants de toutes les communes directement concernées par le projet de plan devrait être prévue.

Art. 20. Procédure de modification ponctuelle

Les observations ci-dessus relatives à l'article 13 concernant la procédure de modification ponctuelle du plan directeur sectoriel s'appliquent également à l'article 20.

Section 3. Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol

Art. 21. Effets du plan directeur sectoriel

Le paragraphe 1^{er} interdit, dès l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel, la délivrance d'autorisations de bâtir contraires aux prescriptions de ce dernier, à l'exception de celles qui constituent l'exécution d'un plan d'aménagement particulier dûment approuvé et de celles dont la demande a été présentée avant l'entrée en vigueur.

Cette disposition peut causer des difficultés pour des projets d'aménagement particuliers qui sont en procédure au moment de l'entrée en vigueur du plan directeur sectoriel. En effet, en vertu de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le ministre de l'Intérieur, lorsqu'il statue sur le projet d'aménagement particulier, doit vérifier la conformité de celui-ci aux « plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes ».

L'entrée en vigueur d'un PDS contraire au cours de la procédure d'approbation du projet d'aménagement particulier entraîne donc le refus d'approbation de ce dernier, ce qui est une source d'insécurité juridique pour les auteurs du PAP et peut causer des pertes de temps et d'argent importantes.

Pour éviter ceci, le SYVICOL plaide pour un élargissement de l'exception, prévue pour les plans d'aménagement particuliers, aux projets d'aménagement particuliers en procédure dès le moment où leur conformité à la loi, y compris les plans et programmes déclarés obligatoires, a été constatée par l'avis de la Cellule d'évaluation auprès du ministre de l'Intérieur⁷³.

Pour contrecarrer d'éventuelles initiatives de propriétaires de terrains visant à se soustraire aux prescriptions du futur plan directeur sectoriel en entamant une procédure de PAP dès la publication du projet suivant l'article 12, paragraphe 2, l'article 24 donne au ministre la faculté d'établir des servitudes provisoires là où il l'estime nécessaire.

A noter que la disposition citée ci-dessus de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 résulte de l'article 29, paragraphe 2 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. L'article 19, paragraphe 7 de cette dernière donne au projet de plan directeur des effets prohibitifs dès le début de la procédure publique, ce qui n'est pas l'intention des auteurs du projet de loi sous revue. Il convient donc de se demander si l'article 30 susmentionné ne devrait pas être modifié de sorte à supprimer le contrôle de conformité du PAP par rapport aux projets de plans et programmes à déclarer obligatoires.

Le paragraphe 2 prévoit la définition de zones qui se superposent de plein droit aux projets et plans d'aménagement général et « exceptionnellement » aux projets d'aménagement particulier. Selon la compréhension du SYVICOL, l'exception en question désigne l'obligation prévue à l'article 11, paragraphe 2, point 9, qui est celle de dédier 30% de la surface construite brute d'un PAP « nouveau quartier » au logement à coût modéré. Or, toujours selon la lecture du SYVICOL, cette obligation ne frappe que les PAP exécutant une zone résultant du plan directeur sectoriel « logement ». Dans ce cas de figure, cependant, l'élaboration du projet d'aménagement particulier ne peut être que postérieure à la définition de la zone superposée, de sorte qu'aucun conflit ne devrait pouvoir se présenter. Cette disposition gagnerait à être clarifiée.

Selon le paragraphe 3, toutes les prescriptions du plan directeur sectoriel sont directement applicables dès l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le PDS, à l'exception de celles mentionnées à l'article 11, paragraphe 2, points 2 et 4, qui doivent être mises en œuvre par le plan d'aménagement général. Il s'agit de celles qui restreignent le choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol à prévoir (2°) et de celles qui prévoient le reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné (4°).

A moins que la mise en œuvre ne se fasse par un plan d'occupation du sol conformément à l'alinéa 3, le caractère coercitif des prescriptions en question résultera donc d'une décision des autorités communales. D'éventuelles demandes d'indemnisation afférentes seront dès lors dirigées contre les communes, alors même qu'elles auront agi dans l'exercice d'une compétence liée.

Le SYVICOL se doit dans ces conditions de réitérer sa revendication, formulée déjà dans son avis susmentionné du 29 septembre 2014, que l'Etat assume lui-même la responsabilité pécuniaire de ses décisions politiques en remboursant, dans de pareils cas, aux communes les indemnités que celles-ci se verront obligées de payer, ainsi que tous les frais de justice occasionnés éventuellement dans ce contexte.

⁷³ Article 30, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Section 4. Dispositions communes au plan directeur sectoriel et au plan d'occupation du sol

Art. 23. Mesures de publicité

Selon le paragraphe 1^{er}, il doit être fait mention dans tout acte ou promesse de vente, de location ou de transfert d'un droit réel immobilier, ainsi que dans tout moyen de publicité relatif à de telles opérations, de l'existence, le cas échéant, d'un PDS ou POS en vigueur ou en projet, ainsi que des servitudes provisoires éventuelles. Cette mention se basera sur une attestation à délivrer par ministre.

Le paragraphe 2 prévoit la publication de l'ensemble des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol sur les sites Internet du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Administration du Cadastre et de la Topographie.

Le texte ne donne pas de réponse claire à la question de savoir si l'attestation ministérielle est à demander systématiquement ou seulement pour les immeubles dont il résulte des sites Internet mentionnés qu'ils sont frappés d'un plan, projet de plan ou de servitudes provisoires.

Si les auteurs du projet de loi favorisent la 2^e hypothèse, on peut se demander pourquoi les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol sont publiés en ligne, mais non pas les projets de tels plans, ni les servitudes provisoires. Ceci ne permet pas aux parties à une opération telle que visée au paragraphe 1^{er} de s'informer de façon exhaustive. Dans le doute, elles devront demander l'attestation ministérielle systématiquement, ce qui engendrera pour le ministère une charge administrative considérable.

Quelle que soit la voie privilégiée, il convient de fixer un délai de réponse au ministre afin d'éviter le risque d'un ralentissement disproportionné des opérations immobilières. Vu que l'attestation ministérielle se base sur un simple constat de l'existence – ou non – de prescriptions et n'implique pas de prise de décision, le SYVICOL propose de fixer ce délai à un mois suivant la réception de la demande.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le SYVICOL propose que le paragraphe 2 soit modifié en ce sens que les projets de plans et les servitudes provisoires soient également publiés et que, en plus, l'obligation de mention ne s'applique qu'aux informations publiquement accessibles via les sites Internet prévus.

Art. 24. Servitudes provisoires

Suivant le paragraphe 1^{er}, l'édition de servitudes provisoires est possible « au cours des études ou travaux tendant à établir ou modifier un plan directeur sectoriel ou un plan d'occupation du sol ». Cette disposition manque de clarté dans la mesure où elle n'indique pas de date précise et vérifiable à partir de laquelle des servitudes provisoires peuvent être décidées. Pour cette raison, le SYVICOL propose d'ouvrir cette possibilité à partir de la décision du Gouvernement en conseil lançant la procédure publique (articles 12,2 et 19,2).

Le paragraphe 2 dispose qu'aucune autorisation de bâtir contraire à une servitude provisoire ne peut être délivrée, à l'exception de celles en application d'un PAP dûment approuvé et de celles dont la demande a été présentée avant la notification prévue au paragraphe 3.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, le SYVICOL propose de dispenser des servitudes provisoires les projets d'aménagement particulier en procédure dont la conformité au droit positif a été constatée par l'avis de la Cellule d'évaluation auprès du ministère de l'Intérieur avant l'information, prévue au paragraphe 3, alinéa 2, des propriétaires des terrains grevés par les servitudes prévues.

CHAPITRE 5 – INDEMNISATION - SANCTIONS PÉNALES, SANCTIONS ET MESURES ADMINISTRATIVES

Art. 29. Sanctions pénales, sanctions et mesures administratives

Le paragraphe 5 dispose que le non-respect de certaines dispositions du projet de loi sous revue constitue une faute ou négligence grave au sens des articles 41 et 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Ces articles prévoient « en cas d'inconduite notoire, de de faute ou de négligence graves », la suspension limitée dans le temps ou la démission, respectivement, des échevins par le ministre de l'Intérieur et du bourgmestre par le Grand-Duc.

Peuvent être sanctionnés de la sorte :

1. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas envoyer endéans le délai prévu au ministre l'avis du conseil communal sur un projet de programme directeur (article 6, paragraphe 4) ;
2. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre son avis sur un projet de plan directeur sectoriel endéans le délai imparti (article 12, paragraphe 2, alinéa 3) ;
3. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas procéder, sous la forme et dans les délais prévus, au dépôt du projet de plan directeur sectoriel à la maison communale pour l'inspection du public (article 12, paragraphe 2, alinéa 5) ;
4. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas assister à une réunion d'information sur un projet de plan directeur sectoriel (article 12, paragraphe 3, alinéa 3) ;
5. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas inviter la population à ladite réunion (article 12, paragraphe 3, alinéa 4) ;
6. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre d'avis concernant les observations présentées par le public au sujet du projet de plan directeur sectoriel (article 12, paragraphe 4, alinéa 2) ;
7. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas envoyer l'avis susmentionné avec des copies des observations présentées par le public au ministre endéans le délai indiqué (article 12, paragraphe 5) ;
8. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre son avis sur un projet de plan d'occupation du sol endéans le délai imparti (article 19, paragraphe 2, alinéa 3) ;
9. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas procéder, sous la forme et dans les délais prévus, au dépôt du projet de plan d'occupation du sol à la maison communale pour l'inspection du public (article 19, paragraphe 2, alinéa 5) ;
10. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas assister à une réunion d'information sur un projet de plan d'occupation du sol (article 19, paragraphe 3, alinéa 3) ;
11. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas inviter la population à ladite réunion (article 19, paragraphe 3, alinéa 4) ;
12. le fait pour le conseil communal de ne pas émettre d'avis concernant les observations présentées par le public au sujet du projet de plan d'occupation du sol (article 19, paragraphe 4, alinéa 2) ;
13. le fait pour le collège des bourgmestre et échevins de ne pas envoyer l'avis susmentionné avec des copies des observations présentées par le public au ministre endéans le délai indiqué (article 19, paragraphe 5).

Le SYVICOL considère cette disposition comme inacceptable pour les autorités communales, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, il est d'avis que les auteurs du projet de loi, en assimilant de simples non-respects d'éléments de procédure par un organe collégial à des fautes ou négligences graves telles que prévues par la loi communale détournent ces sanctions de leur fin initiale, qui consiste à pouvoir sanctionner des membres du collège des bourgmestre et échevins pris individuellement pour leur comportement (« inconduite notoire ») ou leurs actes personnels.

S'y ajoute que la sévérité des sanctions possibles paraît excessive par rapport aux manquements incriminés. Le dépassement du dé-

lai pour envoyer un dossier au ministre justifie-t-il la suspension, voire la démission du collège des bourgmestre et échevins tout entier ?

Finalement, force est de constater que le paragraphe 5 attribue au collège des bourgmestre et échevins la responsabilité pour le non-respect de certaines obligations qui ne relèvent pas entièrement de sa compétence. En effet, s'il appartient certes au collège de soumettre un dossier au conseil, il ne saurait contraindre ce dernier à se prononcer endéans un certain délai. Concrètement, dans la liste ci-dessus, les points 1, 2, 6, 8 et 12 concernent des actes qui relèvent de la compétence du conseil communal. Les points 7 et 13 renvoient à des obligations que le collège des bourgmestre et échevins ne peut remplir que sous condition que le conseil communal ait adopté son avis en temps utile.

PROJET DE LOI N°7126 RELATIVE AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES MODIFIANT :

1. Le Code pénal ;
2. Le Code d'instruction criminelle ;
3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Avis du 18 septembre 2017

1. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

Le SYVICOL se propose de résumer dans cette partie ses principales revendications par rapport aux projets de loi sous examen :

1. La loi relative aux sanctions administratives communales doit garantir la **sécurité juridique** pour les communes (article 1): si les communes adoptent l'une ou l'autre des infractions sanctionnées par des amendes administratives prévues à l'article 20 du projet de loi, elles doivent être certaines que ces infractions n'entrent pas en conflit avec d'autres lois ou règlements grand-ducaux.

2. Les sanctions administratives et pénales doivent **coexister** sans se cumuler (articles 2 et 3): les conseils communaux peuvent définir dans leurs règlements de police générale des contraventions punies de peines de police, pourvu que ces faits ne soient pas sanctionnés par une loi ou un règlement, ou alors prévoir des sanctions administratives pour les faits limitativement énumérés à l'article 20 du projet de loi.

3. Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir **infliger une amende administrative entre 25.-EUR et 250.-EUR** (article 4.3): la mission du fonctionnaire sanctionnateur doit consister à décider d'infliger ou non une amende administrative et à en fixer le montant en tenant compte de la gravité des faits et des circonstances de l'infraction (et en fonction de l'éventuelle récidive), à l'intérieur de la fourchette fixée par la loi.

4. Le système des sanctions administratives doit assurer le respect et la bonne application des règlements de police générale (article 4.1): les communes doivent donc pouvoir poursuivre et **sanctionner elles-mêmes** la violation des normes qu'elles adoptent en désignant leur propre fonctionnaire sanctionnateur si elles le souhaitent.

Seuls les points 3 à 5 et 9 à 11 sont donc de la compétence exclusive du collège des bourgmestre et échevins et ce n'est partant que pour ces faits que celui-ci devrait pouvoir être sanctionné. Si le texte était en plus modifié comme proposé plus haut en libérant le collège des bourgmestre et échevins de ses obligations dans le cadre des réunions d'information (points 4, 5, 10 et 11), seuls les points 3 et 9 – il s'agit de l'obligation de déposer, respectivement, le projet de plan directeur sectoriel et le projet de plan d'occupation du sol à la maison communale – subsisteraient. Le SYVICOL demande dans ces conditions de rayer purement et simplement le paragraphe 5 et de procéder, en cas de non-respect des procédures, selon les règles du droit commun, qui permettent notamment l'envoi d'un commissaire spécial en cas de carence des autorités communales⁷⁴.

5. Seules les infractions qui sont en train de se commettre et dont l'auteur peut être identifié sans aucune autre forme d'investigation doivent faire l'objet d'une sanction administrative (article 20): ainsi, les infractions par omission (« le fait de ne pas ») où l'auteur de l'infraction est susceptible de ne pas être présent sur place doivent être retirées de la liste des infractions figurant à l'article 20 du projet de loi. Il en va de même des infractions pour lesquelles le paiement d'une amende administrative n'est pas susceptible de faire cesser le trouble à l'ordre public, et de celles dont la gravité justifie qu'une éventuelle atteinte soit punie d'une peine de police.

6. La personne, contre laquelle une infraction sanctionnée par le règlement de police générale d'une amende administrative est constatée, doit être **avertie qu'elle risque de se voir infliger une amende administrative entre 25.-EUR et 250.-EUR**, plus des frais administratifs de 15.-EUR (article 14). Le contrevenant peut alors **opter pour le paiement immédiat** d'une amende forfaitaire de 25.-EUR, qui éteint les poursuites.

7. Le paiement immédiat par le contrevenant doit se faire **dans les huit jours** à partir du constat de l'infraction selon les **moyens de paiement acceptés** par la commune, soit par virement, en espèces, par carte de crédit ou bancaire (article 16).

8. La constatation de plusieurs **infractions successives** sanctionnées par le règlement de police générale d'une amende administrative devrait donner lieu à une **sanction administrative unique**, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits. De plus, la loi devrait préciser que le contrevenant qui commet une infraction au règlement de police générale est **civilement responsable** des dommages qui pourraient en résulter, à l'exclusion de la commune.

9. A défaut de paiement immédiat, la commune doit pouvoir transmettre le constat au fonctionnaire sanctionnateur **par voie électronique**, sans qu'aucun délai ne lui soit imposé (article 7). Le fonctionnaire sanctionnateur doit communiquer au contrevenant par lettre recommandée les informations visées à l'article 8 (2) du projet de loi. Si le fonctionnaire sanctionnateur l'estime opportun, il doit pouvoir solliciter des **explications supplémentaires** de la part des agents qui ont constaté l'infraction. Ces renseignements seront joints au dossier administratif.

10. Le fonctionnaire sanctionnateur doit prendre sa décision dans un délai de **trois mois à partir de la réception du constat**, à la place du délai de quatre mois à partir du constat de l'infraction (article 9). Sa décision devrait alors être notifiée au requérant par lettre recommandée avec accusé de réception, et à la commune par voie électronique (article 10).

11. La commune doit disposer d'un **droit de recours** contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas infliger d'amende administrative au contrevenant (article 12). Si ce dernier fait usage de son droit de recours, la commune doit se voir **notifier la requête par voie de greffe**, pour valoir ses droits le cas échéant par

⁷⁴ Article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

la voie d'une requête en intervention volontaire. Le **jugement du tribunal administratif** doit être notifié aux parties ainsi que le cas échéant, à la commune du lieu de constatation de l'infraction par voie de greffe.

12. Les communes doivent pouvoir procéder au recouvrement des amendes administratives comme en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale, c'est-à-dire par la voie administrative **et la voie judiciaire** (article 13).

13. La **loi doit fixer les conditions et les limites** dans lesquelles les agents municipaux qui remplissent les conditions du futur article 15-1bis du Code de procédure pénale pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour **constater les infractions pénales** aux règlements de police générale et **rechercher leurs auteurs** (article 22).

14. Le SYVICOL appelle le législateur à reconsidérer plusieurs modalités prévues dans la loi belge du 24 juin 2013, qui ont été écartées par les auteurs du projet de loi mais qui présentent de son point de vue un intérêt, à savoir : la **récidive**, la **prestation citoyenne**, et la problématique des **mineurs**.

2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Monsieur le Ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL quant au projet de loi n°7126 par courrier du 25 avril 2017. Préalablement, les représentants du SYVICOL ont été invités par le ministère à des réunions au cours desquelles les grandes lignes du projet de loi leur ont été présentées. Le SYVICOL tient à remercier le ministère pour sa disponibilité dans ce dossier, même s'il aurait aimé être associé davantage à l'élaboration et à la rédaction du projet de loi, ce qui aurait sans doute permis d'éviter certaines incohérences.

Le présent avis a été élaboré avec l'aide d'un groupe de travail composé de représentants du SYVICOL, d'agents municipaux, de gardes-champêtres, et de fonctionnaires communaux notamment de la recette communale de la Ville de Luxembourg.

Le SYVICOL accueille favorablement le projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales, qui répond à une longue revendication des communes en matière de police administrative. Contrairement à la police judiciaire, la police administrative générale vise à prévenir les troubles à l'ordre public au sens large, sur un territoire donné et à l'égard de toute activité ou de toute personne. Comme le rappellent les auteurs du projet de loi, le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique est une mission historique et fondatrice des communes. Leur compétence en ces matières se traduit par le droit du conseil communal, de prendre des règlements communaux de police générale, c'est-à-dire des normes générales et abstraites s'appliquant à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire de la commune, sur base de l'article 29 de la loi communale.

La plupart des villes et des communes luxembourgeoises ont fait usage de cette faculté et adopté des règlements communaux de police générale définissant des contraventions, pour certaines visées par le présent projet de loi, qui sont actuellement sanctionnées par des peines de police, conformément à l'article 29 de la loi communale précitée.

Le problème tient cependant au fait que les règlements communaux de police générale ne sont pas sanctionnés dans le contexte actuel et que les communes sont privées, de fait, de la possibilité de faire respecter leurs règlements de police générale. La police ne dispose pas de suffisamment de moyens pour être efficacement au service des missions communales, et les autorités judiciaires

classent bien souvent sans suite des infractions qu'elle considère comme d'importance mineure.

Face à une impunité parfois systématique des violations de leurs règlements de police générale, les communes luxembourgeoises avaient invité le gouvernement à leur donner davantage de compétences pour agir contre les petits troubles à l'ordre public qui relèvent d'un quotidien bien réel. Or, c'est bien parce que « les organes répressifs de l'Etat peinent souvent à poursuivre » selon l'exposé des motifs du projet de loi qu'une autre solution est aujourd'hui recherchée. La défiance vis-à-vis du régime des sanctions administratives affichée par certaines communes belges pour lesquelles « *il existe des instances «verbalisantes» dont la tâche consiste à rechercher et poursuivre ces faits, à savoir la police et le parquet* » et qui « *ne veulent donc pas assumer cette tâche, d'autant plus qu'elles pensent qu'elles risquent de perdre la confiance de leurs habitants en tant qu'instance administratrice* »⁷⁵, est un sentiment qui pourrait être partagé par certaines communes luxembourgeoises. Force est de constater que l'Etat s'en remet encore une fois aux communes, avec toutes les conséquences qui en découlent. Ainsi, les communes étant, de facto, obligées de mettre en œuvre les sanctions administratives communales, elles devront en supporter l'impact financier, notamment par l'engagement de personnel supplémentaire.

Le gouvernement a donc décidé d'emboîter le pas à nos voisins belges où les sanctions administratives ont été introduites pour la première fois en 1999⁷⁶ et d'introduire les sanctions administratives communales. L'existence de sanctions administratives dans l'ordre juridique luxembourgeois est un principe acquis et l'on n'y reviendra pas. Les sanctions administratives sont largement répandues en Belgique⁷⁷, et malgré certaines critiques, le système semble avoir fait ses preuves⁷⁸, et les sanctions administratives se sont imposées comme un instrument et un outil au service des communes et de l'ordre public. Le SYVICOL n'entend pas rentrer dans les détails du système belge qui a servi d'inspiration aux auteurs du projet de loi. Il soulignera simplement le fait que les communes belges ont la possibilité de prévoir dans leur règlement général de police, pour les infractions qui ne sont pas sanctionnées pénalement par la loi, soit une amende administrative, soit une peine de police. Le législateur belge a laissé à la discrétion des communes le soin de définir ces infractions et leur mode de sanction, et il est allé jusqu'à donner aux communes le pouvoir de sanctionner certaines contraventions à la loi. Sans vouloir aller aussi loin que le texte de loi qui a servi de référence, le SYVICOL s'est néanmoins permis de formuler quelques suggestions à la suite de l'analyse du projet de loi n°7126 issues du système belge.

Le SYVICOL observe que le projet de loi est le résultat d'un compromis, qui tient compte des critiques formulées par le Conseil d'Etat contre le précédent projet de loi n°5916. Le texte belge a donc été énérvé de ses dispositions les plus sensibles, pour d'après les auteurs du projet de loi, « installer un système de sanctions simplifié autant que possible tout en ne négligeant pas les garanties juridiques dont tout justiciable doit disposer dans un Etat de droit ». Or, à trop vouloir simplifier, ils ont sacrifié aux impératifs de cohérence, de sécurité juridique et de clarté du texte de loi.

Le projet de loi n°7126 agit à la fois sur le volet administratif et le volet pénal :

- Au plan administratif, le projet de loi crée un catalogue d'infractions réprimées par des sanctions administratives
- Au plan pénal, le projet de loi donne la capacité aux agents municipaux, sous certaines conditions, de rechercher et constater les infractions pénales aux règlements de police générale

⁷⁵ Rapport d'étude 2006 : Evaluation de l'application de la loi relative aux sanctions administratives dans les communes, 7 années de sanctions administratives communales : https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/rapport_final_sac.pdf

⁷⁶ Loi du 13 mai 1999, publiée au Mémorial belge le 10 juin 1999

⁷⁷ Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, Analyse comparée, Réunion des Conseils d'Etat du Benelux et de la Cour administrative du Luxembourg, 21 octobre 2011

⁷⁸ Voir supra, n°1

L'articulation entre ces deux modes de sanctions s'avère essentielle, puisque le régime des sanctions administratives repose sur le fait qu'il est le corollaire de la compétence fondatrice des pouvoirs locaux, que constitue la police administrative générale.

En pratique, le succès des sanctions administratives repose sur un système attractif et facile d'utilisation pour les communes. En effet, les infractions punies par une sanction administrative doivent, contrairement aux infractions pénales qui ne peuvent pas être prises en charge efficacement par l'appareil pénal traditionnel, être constatées et sanctionnées de manière rapide et efficace. C'est précisément ce leitmotiv se perd au fil de la lecture du texte.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Titre I^{er}. Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er}. – Les sanctions

Section 1^{ère}.- Des infractions sanctionnées

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi pose la base légale du système des sanctions administratives communales. Ainsi, cet article autorise les conseils communaux à adopter dans leurs règlements de police générale des sanctions administratives contre les infractions limitativement énumérées à l'article 20 du projet de loi, « à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions ».

Or, précisément, le projet de loi est fondé sur le postulat que les sanctions administratives communales sont destinées à réprimer des infractions qui ne sont, en théorie, pas sanctionnées par un autre texte de loi ou par un règlement grand-ducal, que ce soit sur le plan pénal ou administratif. Si le principe « non bis in idem » est respecté, alors la précision apportée par le texte est inutile.

Il s'avère cependant que dans leur analyse du projet de loi, les différentes juridictions ont identifié plusieurs cas de figure dans lesquels le risque d'interférence entre sanctions pénales et sanctions administratives n'est pas à exclure. Le SYVICOL demande, au nom du principe de la sécurité juridique, à ce que les communes qui souhaitent mettre en œuvre des sanctions administratives aient l'assurance que ces infractions n'entrent pas en conflit avec des contraventions pénales prévues par des textes légaux ou réglementaires.

Il convient d'éviter toute équivoque dans la rédaction des infractions visées à l'article 20 du projet de loi en déterminant de manière claire et précise quels sont les faits qui sont susceptibles d'être sanctionnés administrativement à l'exclusion de poursuites pénales. Dès lors, le SYVICOL est d'avis que les infractions qui ont été identifiées comme posant problème devront soit être retirées de la liste établie à l'article 20 du projet de loi, soit être dépenalisées afin que des comportements répréhensibles comparables soient sanctionnés de manière homogène.

Section 2.- De la nature des sanctions

Article 2

L'article 2 du projet de loi laisse le choix au conseil communal d'incriminer un des comportements déterminés prévus au catalogue sanctionné par une amende entre 25 euros et 250 euros. Le SYVICOL soutient l'approche du gouvernement qui respecte l'autonomie des communes en leur donnant la faculté d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire, en application du principe de proportionnalité. En effet, contrairement à une norme supérieure qui risquerait d'imposer des règles assez strictes et rigides, les règlements communaux permettent de conserver une certaine souplesse qui est en lien avec leurs spécificités locales. Cette

approche est donc justifiée par la grande variété qui caractérise les villes et les communes luxembourgeoises, et la diversité de la population qui y vit. Il en découle que le type et le nombre d'incivilités ne sont pas les mêmes selon que l'on prend comme exemple une grande ville ou une petite commune rurale, de sorte que les communes doivent pouvoir déterminer librement quels sont les comportements qui peuvent être sanctionnés sur leur territoire, et s'ils doivent l'être administrativement ou pénalement.

Les règlements de police des communes devront donc prévoir une disposition type selon laquelle « *Les infractions aux articles (.....) du présent règlement seront punies d'une amende administrative s'élevant au minimum à 25.-EUR et au maximum à 250.-EUR, sans préjudice d'autres décisions de police administrative telles que la suspension ou le retrait d'une autorisation ou permission délivrée par la commune, ou la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif* ».

Article 3

L'article 3 du projet de loi exclut expressément le cumul entre sanctions pénales et administratives pour les mêmes infractions dans un règlement de police générale. Néanmoins et comme il a été rappelé ci-avant, les deux types de sanctions pourront coexister dans la mesure où elles visent des infractions différentes, ce qui est indispensable au bon fonctionnement de la police administrative générale.

Section 3.- Du fonctionnaire sanctionnateur

Article 4

L'article 4 du projet de loi concerne le fonctionnaire sanctionnateur. Le SYVICOL tient à souligner l'approche cohérente du système des sanctions administratives dans son ensemble, puisque toutes les étapes sont traitées au niveau administratif : depuis le constat par les agents, jusqu'à l'autorité judiciaire qui statue en dernier ressort. Néanmoins, il souffre d'un défaut fondamental au niveau de la définition de la mission du fonctionnaire sanctionnateur, de telle sorte que les règlements de police générale des communes risquent tout autant de ne pas être sanctionnés administrativement que pénalement.

Quant à la mission du fonctionnaire sanctionnateur

Celle-ci est précisée par l'article 4 (3) du projet de loi : « A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionnateur, soit acquitte, soit inflige une amende de 25.-EUR. La décision d'infliger l'amende emporte, au bénéfice de l'État, des frais administratifs de 15.-EUR à charge du contrevenant ».

Cette disposition est pour le moins surprenante dans la mesure où elle est contraire à l'article 2 du projet de loi ainsi qu'à l'exposé des motifs, aux termes duquel « à défaut de paiement immédiat, le contrevenant risque de se voir infliger une sanction administrative de 25.-EUR au moins et de 250.-EUR au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 15.-EUR ». Le texte précise encore que « seulement à défaut de paiement immédiat auprès de l'agent constatateur ou à la recette communale, le constat de l'infraction sera transmis à l'autorité administrative chargée d'infliger l'amende ». L'autorité administrative chargée d'infliger l'amende est donc bien le fonctionnaire sanctionnateur, qui cumule les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement et qui est dès lors doté d'un pouvoir de sanction.

L'argumentation développée par les auteurs à l'exposé des motifs du projet de loi s'inspire d'ailleurs directement du système belge auquel il est renvoyé, où le montant de l'amende à payer par le contrevenant est lié à l'appréciation par le fonctionnaire sanctionnateur des circonstances de l'infraction⁷⁹. L'avantage du fonctionnaire sanctionnateur est qu'il peut adapter le montant de l'amende à payer par le contrevenant aux circonstances de l'espèce :

⁷⁹ Article 7 de la loi modifiée du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales : « *La sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent et en fonction de l'éventuelle récidive* »

il analyse les constats, écoute les parties en cause et inflige une amende proportionnée à l'infraction.

Or, d'après l'article 4 (3) du projet de loi, le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas réellement d'amende administrative, il ne fait en quelque sorte que confirmer ou infirmer le constat fait par l'agent et dans ce cas il rend la procédure inutilement complexe. Cette approche n'est d'ailleurs pas cohérente avec la possibilité offerte au contrevenant de payer l'amende immédiatement : s'il reconnaît sa faute et fait amende honorable, il bénéficie en contrepartie de la clémence des autorités publiques par une atténuation du montant de l'amende à payer, qui est alors réduite à son minimum de 25.-EUR. Au contraire, s'il envisage de contester les faits, il devra peser les conséquences d'une éventuelle procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, à l'issue de laquelle il risque de se voir infliger une amende comprise entre 25.-EUR et 250.-EUR. A défaut, le paiement immédiat n'a aucun sens.

Outre le fait qu'il est difficile d'imaginer qu'un contrevenant introduise un recours judiciaire devant le tribunal administratif contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur - et s'expose par conséquent à une condamnation financière bien plus importante, dont le montant oscillera entre 25.-EUR et 250.-EUR -, comment le juge administratif, saisi d'un recours de pleine juridiction par le contrevenant, peut-il être en mesure d'analyser non seulement les points de fait et de droit, la légalité de la décision attaquée, mais encore son caractère approprié, en l'absence de véritable décision du fonctionnaire sanctionnateur ?

Toute voie de recours étant par ailleurs fermée à la commune, il faut bien constater que dans les faits, le contrevenant encourt seulement le minimum de l'amende administrative soit 25.-EUR, plus éventuellement 15.-EUR de frais administratifs s'il conteste l'infraction.

Dans ces conditions, le SYVICOL est d'avis que l'objectif recherché par le projet de loi, à savoir la lutte contre les petites incivilités, risque de ne pas être atteint. Le montant de l'amende doit être suffisamment dissuasif pour qu'une personne ne prenne pas le risque de braver une interdiction, cette tentation étant d'autant plus grande si l'enjeu est dérisoire. Si le contrevenant ne risque jamais plus que le montant minimal de l'amende, que ce soit en cas de paiement immédiat (article 15 (1)) ou à la suite d'une décision du fonctionnaire sanctionnateur (article 4 (3)), il se verra encourager à contester l'infraction. Le fonctionnaire sanctionnateur risque de se retrouver très rapidement submergé par des contestations manifestement abusives ou non fondées.

Le SYVICOL est partant d'avis que la mission du fonctionnaire sanctionnateur devrait consister à moduler le montant de l'amende dans les limites légalement fixées, soit entre 25.-EUR et 250.-EUR. Il devra ainsi examiner ainsi si les faits sont constitués et si les moyens à l'appui de la contestation du contrevenant sont justifiés, et prononcer une sanction en fonction de la gravité des faits. Sa mission pourrait être définie comme suit : « *Le fonctionnaire sanctionnateur a pour mission, sur base du constat dressé par les personnes visées à l'article 5 (1) et, le cas échéant des explications du requérant et/ou des personnes visées à l'article 5 (1), d'infliger ou non une amende administrative et d'en fixer le montant en tenant compte de la gravité des faits et des circonstances de l'infraction*⁸⁰ ». Le SYVICOL propose d'abandonner le terme « acquitter » qui a une connotation pénale très marquée, ce qui n'est pas forcément en adéquation avec l'objectif poursuivi par le projet de loi sous examen. Il est encore suggéré de transférer la précision que « la décision d'infliger l'amende emporte, au bénéfice de l'Etat, des frais administratifs de 15.-EUR à charge du contrevenant » à la fin de l'article 9 du projet de loi.

Si le fonctionnaire sanctionnateur ne peut qu'infliger une amende de 25.-EUR, alors le SYVICOL se demande quel est son rôle et

finalement son utilité ? Le fonctionnaire sanctionnateur complique inutilement la procédure et le SYVICOL est d'avis que l'on peut s'en dispenser puisqu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle autorité administrative qui n'a pas de réelles attributions. Dans ce cas, il suffirait que la loi détermine un montant fixe par infraction comme c'est le cas en matière d'avertissements taxés. Il reviendrait alors au juge administratif de vérifier si les faits reprochés au contrevenant sont établis et de confirmer ou de réformer l'amende administrative.

Quant à la désignation du fonctionnaire sanctionnateur

Le texte prévoit que le ministre de l'Intérieur désigne un ou plusieurs fonctionnaires de l'Etat pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur.

Le SYVICOL regrette que le projet de loi écarte d'office la possibilité pour une commune de désigner son propre fonctionnaire sanctionnateur, sans véritablement en expliciter les raisons. Les auteurs du projet de loi précisent que « les communes n'installeront pas un fonctionnaire sanctionnateur propre ». Le système belge qui a inspiré les auteurs du projet de loi, prévoit pourtant que le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par le conseil communal⁸¹. Peut ainsi être désigné en qualité de fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives, le secrétaire communal, un fonctionnaire contractuel ou statutaire ou encore un membre du personnel des associations ou des structures de coopération. Plusieurs communes peuvent également décider ensemble de désigner un fonctionnaire statutaire ou contractuel pour exercer les missions de fonctionnaire sanctionnateur. Si la commune ne souhaite pas désigner de fonctionnaire sanctionnateur, elle peut demander au conseil provincial de proposer un fonctionnaire provincial qui est ensuite désigné par la commune. Une enquête menée en 2006 auprès des communes en région Wallonne montre que sur les 180 communes qui appliquaient les sanctions administratives communales, 53,3% ont fait appel à un fonctionnaire sanctionnateur provincial, 32,2% ont désigné leur fonctionnaire sanctionnateur propre et 7,2% ont désigné un fonctionnaire commun avec les différentes communes de leur zone de police.

Le SYVICOL est d'avis que la désignation d'un fonctionnaire sanctionnateur par la commune présente l'avantage de lui permettre de maîtriser, du début à la fin, le processus juridique depuis l'édition du règlement général de police jusqu'au paiement de l'amende administrative résultant de sa violation. L'application du régime des sanctions administratives par les communes se verrait ainsi grandement facilitée, tout en préservant les droits des justiciables et notamment le principe d'égalité devant la loi grâce au contrôle juridictionnel des sanctions administratives. Pour anticiper d'éventuelles objections, il convient de mentionner que le principe d'impartialité est un principe général du droit et qu'il s'impose donc à toute autorité administrative, en particulier dans l'exercice de son pouvoir de sanction.

Le SYVICOL rappelle que le concept de l'autonomie locale inscrit à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁸², couvre le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Le principe de subsidiarité inscrit à l'article 4 (3) de la Charte prévoit que « *l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie* ». Le SYVICOL est d'avis que l'on se trouve précisément dans un tel cas de figure, et que par conséquent les principes de proportionnalité et de subsidiarité devront s'appliquer ici : les communes doivent avoir le droit, non seulement de faire constater, mais encore de

⁸⁰ « et en fonction de l'éventuelle récidive » : voir les développements à la partie IV du présent avis

⁸¹ Article 6 §3 de la loi modifiée du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

⁸² Signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, et approuvée par la loi du 18 mars 1987, le Luxembourg étant lié par tous les paragraphes de la partie I de la Charte

sanctionner la transgression de leur règlement général de police en désignant leur propre fonctionnaire sanctionnateur.

Il faut encore ajouter que les communes disposent déjà de compétences spéciales en matière de sanction administrative dans le domaine des transports, qu'elles se sont vues accordées par la loi du 13 septembre 2013 modifiant a) la loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics; b) la loi du 19 juin 2009 sur l'ordre et la sécurité dans les transports publics.

Eu égard à ce qui précède et dans le respect de l'article 107 de la Constitution, le SYVICOL demande à ce que les communes se voient investies par la loi de la compétence spéciale de sanctionner la violation de leur règlement général de police, cette compétence étant limitée aux sanctions purement administratives. Dès lors, si une commune dispose du personnel nécessaire à l'accomplissement de cette mission et qui remplit les conditions posées par l'article 4 (2), elle doit pouvoir désigner un fonctionnaire sanctionnateur, ce qui ne préjudicie en rien de la possibilité pour les autres communes d'avoir recours au fonctionnaire sanctionnateur désigné par le ministre de l'Intérieur.

Quant à la fonction de fonctionnaire sanctionnateur

L'article 4 (1) du projet de loi sous examen précise encore que le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction « en toute indépendance » et sans qu'il ne puisse « recevoir d'instruction à cet égard ». Comme le fonctionnaire sanctionnateur est par ailleurs tenu de se conformer à ses devoirs imposés par le statut général des fonctionnaires de l'Etat⁸³, le SYVICOL se demande s'il ne vaudrait pas mieux le doter d'un statut particulier, comme cela peut être le cas pour le médiateur. Ce statut justifierait également sa désignation pour un terme fixe de 7 ans. En tout état de cause, il convient de définir plus précisément ses compétences et ses attributions, ainsi que les moyens dont il dispose pour exercer sa mission, par exemple un secrétariat.

Chapitre 2. – Procédure administrative

Section 1^{ère}. - Constatations

Article 5

L'article 5 donne compétence aux membres du cadre policier de la Police grand-ducale, aux gardes-champêtres et aux agents municipaux pour constater les infractions qui font l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.

Cette expression de « témoins directs » est sujette à controverse, notamment par rapport aux pouvoirs dont disposent les membres de la Police grand-ducale et les agents municipaux pour ce qui est du constat des infractions punissables sur le plan administratif. En principe, les auteurs du projet de loi n'ont pas prévu d'accorder un quelconque pouvoir d'enquête aux agents municipaux, même s'il est communément admis que ces derniers sont autorisés à faire tout ce qu'une personne normale a le droit de faire sans porter atteinte aux droits des personnes ou à la propriété privée, par exemple sonner à la porte ou poser des questions. Se pose alors la question des compétences attribuées par la loi aux membres de la Police grand-ducale et aux agents municipaux respectivement gardes champêtres : quels sont leurs moyens d'enquête par rapport aux infractions visées à l'article 20 du projet de loi ?

En effet, certaines de ces infractions supposent que les agents se livrent à des vérifications ultérieures pour identifier le contrevenant, par exemple quant au propriétaire d'un terrain ou à l'identité de la personne résidant à une adresse. C'est particulièrement le cas des infractions passives ou des infractions par omission, alors que le contrevenant n'est pas forcément sur les lieux au moment où l'infraction est constatée (par exemple point 8 « le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage »).

La plupart de ces infractions administratives, qui font actuellement l'objet de sanctions pénales dans le règlement général de police de nombreuses communes, risquent de ne pas pouvoir être constatées sur le plan administratif faute de pouvoir imputer l'infraction à une personne en particulier.

Pour ce qui est des membres de la Police grand-ducale, il semblerait que leurs pouvoirs d'investigation soient pareillement limités par l'article 5 (1) et l'article 14 (1) qui suppose que l'auteur présumé des faits soit présent sur les lieux de l'infraction pour se voir remettre une copie du constat et énoncer son droit de contester l'infraction administrative. Retenir le contraire et admettre que les membres de la Police grand-ducale agissent dans le cadre défini au Code de procédure pénale en cas de constat d'une infraction pénalement punissable, reviendrait à remettre en cause le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, dans la mesure où le même fait punissable par la voie administrative serait traité différemment selon qu'il est constaté par un agent de la Police ou un agent municipal.

20 du projet de loi que des infractions dont l'auteur des faits peut être identifié au moment de la commission.

Enfin, la mise en place du système des sanctions administratives nécessitera une coopération étroite entre la Police grand-ducale et les autorités communales.

Du point de vue logistique, les constats dressés par les membres de la Police grand-ducale devront être transmis presque immédiatement aux recettes communales pour leur permettre d'imputer le paiement, alors que le contrevenant dispose d'un délai de 8 jours pour procéder au paiement immédiat. Il faudrait dès lors ajouter à la suite de l'article 5 (1) une disposition aux termes de laquelle « Dans le cas où la constatation est établie par un membre du cadre policier de la Police grand-ducale, celui-ci l'envoie dans les meilleurs délais et au plus tard dans les trois jours de la constatation à la recette communale de la commune sur le territoire de laquelle les faits se sont produits ».

L'article 5 (2) du projet de loi prévoit également la possibilité pour plusieurs communes « limitrophes » d'avoir un agent municipal en commun. Or, cette restriction tenant à la proximité des communes n'est pas sans poser de problèmes en pratique lorsque plusieurs communes voisines mais non limitrophes veulent engager un agent municipal. En effet, il se peut qu'une des communes concernées ne soit pas limitrophe de la commune qui procède à l'engagement de l'agent municipal. Dans un souci de simplification administrative, le SYVICOL demande à ce que cette restriction soit supprimée.

Article 6

Aux termes de l'article 6 du projet de loi, les personnes visées à l'article 5 sont habilitées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité sous peine d'une amende de 25 à 250.-EUR. Il semblerait donc que le refus de présenter une carte d'identité soit érigé par le projet de loi sous examen en une infraction pénale assortie d'une amende de 25.-EUR à 250.-EUR. Or, les agents municipaux ne sont pas autorisés à constater les infractions pénales à la loi, même si certains agents pourront à l'avenir constater les contraventions aux règlements de police générale grâce à la modification prévue à l'article 23 du projet de loi.

Par conséquent, l'agent municipal devra toujours, face au refus du contrevenant de présenter une carte d'identité, faire intervenir les forces de police en vue d'une vérification d'identité, tout en sachant qu'il n'a pas le droit de retenir un individu sur place.

Article 7

Selon cet article, si l'amende administrative reste impayée dans les huit jours à partir du constat, l'original doit être envoyé au fonctionnaire sanctionnateur dans un délai de quinze jours. Cela signifie que la commune devra attendre l'écoulement du premier délai de

⁸³ Chapitre 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

8 jours sans dépasser le délai de 15 jours pour procéder à l'envoi du constat au fonctionnaire sanctionnateur. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition vient compliquer inutilement la tâche des communes dans le traitement des infractions administratives.

Ainsi, elle impose au receveur communal de contrôler presque quotidiennement si les fonds ont été reçus sur le compte bancaire de la commune (surtout en cas de virement, ce qui peut prendre plusieurs jours), entraînant une charge de travail disproportionnée et un délai impossible à tenir en cas d'empêchement du receveur. Or, il faut bien observer que les communes ont tout intérêt à faire suivre le constat au fonctionnaire sanctionnateur dans le cas où l'amende n'a pas fait l'objet d'un paiement immédiat, de telle sorte que le délai imposé par l'article 7 du projet de loi est superfétatoire.

En ce qui concerne la transmission par la commune du constat au fonctionnaire sanctionnateur, le SYVICOL, dans la ligne droite de la volonté affichée par le gouvernement de s'engager dans l'ère numérique et de l'attente des communes en matière de simplification administrative, estime que ce projet de loi représente une excellente opportunité de mettre en place une transmission électronique des constats entre l'administration communale et l'Etat, dont les modalités pourront être précisées par un règlement grand-ducal.

Le SYVICOL demande à voir supprimer le délai prévu à l'article 7 et suggère de modifier l'article 7 du projet de loi comme suit : « *A défaut de paiement immédiat conformément à l'article 15 du projet de loi, le constat est transmis par la commune au fonctionnaire sanctionnateur par voie électronique* ». L'article 9 devra être modifié en conséquence, à savoir que la décision du fonctionnaire sanctionnateur devra être prise dans un délai de 3 mois à partir de la réception du constat par ses soins. Cette proposition a pour mérite de faire coïncider le délai accordé au fonctionnaire sanctionnateur pour prendre sa décision avec le délai de droit commun en matière administrative, et ce sans rallonger inutilement la procédure, puisque le délai de 4 mois à partir du constat écrit initialement prévu devrait être tenu.

Section 2.- Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Sous-section 1^{re}. - Déroulement de la procédure

Article 8

Selon l'article 8 (2), le fonctionnaire sanctionnateur « décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative ». Pourtant, l'article 7 du projet de loi met en place une saisine automatique du fonctionnaire sanctionnateur, dans la mesure où le simple défaut de paiement de l'amende administrative par le contrevenant dans le délai de 8 jours à partir de la constatation déclenche la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur.

D'un point de vue pratique, le SYVICOL est d'avis qu'il serait plus simple de n'énumérer à l'article Par hypothèse, le contrevenant conteste l'infraction. On s'étonne donc de voir accorder au fonctionnaire sanctionnateur le choix de poursuivre la procédure administrative en application du principe de l'opportunité des poursuites, qui est en principe réservé au domaine pénal. Ce choix est d'autant plus discutable que le fonctionnaire sanctionnateur peut toujours, à l'issue de la procédure administrative, décider de ne pas infliger d'amende au contrevenant. Le cas échéant, cette disposition n'aurait de sens que dans le cas où l'original du constat qui lui est transmis présente un vice de forme.

Le SYVICOL propose partant de modifier l'article 8 (2) comme suit : « le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée (...) ». Le cas échéant, cette communication pourrait se faire dans un certain délai à partir de la réception du constat transmis par la commune⁸⁴.

Il convient d'observer que si le contrevenant a la possibilité d'exposer ses moyens de défense devant le fonctionnaire sanctionnateur, ce dernier n'a pas les moyens de demander des explications supplémentaires aux agents visés à l'article 5. Il ne peut baser sa décision que sur le constat – qui devra dès lors être exhaustif, et les éventuels moyens de défense⁸⁵ présentés par le contrevenant. Le SYVICOL demande à ce que le texte accorde la faculté au fonctionnaire sanctionnateur, de solliciter des renseignements ou des explications supplémentaires de la part des agents qui ont constaté l'infraction, par respect du principe du contradictoire qui s'applique également en matière administrative. Ces renseignements devront être joints au dossier administratif.

Le texte prévoit que le contrevenant peut « exposer ses moyens de défense ». Est-ce qu'il faut comprendre par cette expression que le contrevenant est admis à faire valoir des moyens de preuve, et si oui, lesquels? Rappelons qu'en matière civile, les moyens de preuve légalement admissibles sont limitativement définis aux articles 1315 et suivants du Code civil, tandis qu'en matière pénale, la preuve est libre si elle est admissible. Dans la procédure administrative contentieuse, le régime de la preuve n'est soumis à presque aucune règle légale : aucun texte de portée générale ne fixe la charge de la preuve ni ne détermine les modes de preuves admissibles ou ne crée entre eux une hiérarchie qui s'imposerait au juge.

Certes, le requérant doit exposer des motifs précis et réunir, à l'appui de ses allégations, tous les moyens de preuve dont il peut disposer, et le juge est libre pour en apprécier la valeur et/ou pour décider de mesures d'instruction et de vérification supplémentaires. Cependant, il semble que le nouvel article 14-1 introduit par l'article 2 du projet de loi n°7124 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives restreint les pouvoirs du juge administratif dans le cadre de l'examen de l'affaire. En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que, par analogie, ce qui est admis devant le juge administratif doit pouvoir être admis devant le fonctionnaire sanctionnateur, y compris donc l'audition de témoins. Dans ce cas, une procédure spécifique devra être prévue.

Il faudrait encore préciser à l'article 8 (3) que lorsque le contrevenant est admis à présenter oralement sa défense, le fonctionnaire sanctionnateur convoque le contrevenant, éventuellement par lettre recommandée avec accusé de réception. En effet, que se passe-t-il dans l'hypothèse où le contrevenant ne se présente pas ou n'est pas représenté au jour fixé par le fonctionnaire sanctionnateur pour la présentation orale de sa défense ?

Articles 9, 10 et 11 du projet de loi

Ces trois articles sont relatifs à la prise de décision par le fonctionnaire sanctionnateur et à sa notification, c'est pourquoi il est proposé de les analyser ensemble.

Conformément aux développements faits à l'endroit de l'article 7 du projet de loi, le SYVICOL propose de ramener à 3 mois le délai accordé au fonctionnaire sanctionnateur pour prendre sa décision à partir de la réception du constat par voie électronique, ce qui correspond au délai de droit commun en matière administrative. L'article 9 (2) précise que le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative à l'expiration de ce délai, qui s'analyse dès lors comme un délai de rigueur dont le non-respect a pour effet de dessaisir l'autorité administrative de sa compétence à son expiration.

L'article 9 (1) du projet de loi prévoit encore que la décision du fonctionnaire sanctionnateur est portée à la connaissance du requérant par lettre recommandée. Compte-tenu du fait que cette décision est susceptible d'un recours devant le juge administratif dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision du fonction-

⁸⁴ Voir les observations faites à l'endroit de l'article 7 du projet de loi

⁸⁵ Il s'agit d'une nouvelle référence à la procédure judiciaire. Etant donné que le projet de loi se meut dans le contexte d'une procédure administrative, le SYVICOL préfère le terme « explications » ou « contestations »

naire sanctionnateur, le SYVICOL est d'avis que la notification doit impérativement avoir lieu par lettre recommandée avec accusé de réception afin de prouver de manière certaine le point de départ de ce délai. Il n'est pas prévu de notifier la décision à la commune, seule une copie de la décision devant être transmise à la commune concernée, selon les termes de l'article 11 du projet de loi.

Or, le SYVICOL revendique le droit pour la commune d'introduire un recours en réformation contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas infliger d'amende administrative. Dans ce cas, la décision du fonctionnaire sanctionnateur – quelle qu'elle soit – doit impérativement être portée à la connaissance de l'administration communale de manière formelle, le SYVICOL étant d'avis que la transmission par voie électronique doit pouvoir être suffisante.

L'article 10 (1) instaure encore différents délais à partir desquels le fonctionnaire sanctionnateur peut infliger l'amende administrative. Le SYVICOL considère que cette précision n'a pas lieu d'être, dans la mesure où la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur décrite à l'article 8 du projet de loi s'impose tant au contrevenant qu'au fonctionnaire sanctionnateur lui-même. Il va de soi que le fonctionnaire sanctionnateur ne peut prendre de décision avant l'expiration du délai accordé au contrevenant pour présenter sa défense, sans qu'il soit nécessaire de le préciser. De plus, un éventuel vice de forme serait sans incidence dans le cadre d'un recours en réformation.

Compte-tenu de ces remarques et des remarques formulées à l'endroit de l'article 7 du projet de loi, les articles 9 et 10 peuvent être regroupés dans une nouvelle disposition qui pourrait se présenter comme suit :

1. Le fonctionnaire sanctionnateur prend une décision motivée dans un délai de 3 mois à partir de la réception par voie électronique du constat écrit visé à l'article 5, paragraphe 1. Après l'expiration de ce délai, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.
2. La décision du fonctionnaire sanctionnateur est notifiée au contrevenant par lettre recommandée avec accusé de réception. La transmission de la décision par voie électronique à la commune vaut notification.
3. La notification doit indiquer les voies de recours ouvertes contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.

L'article 10 (3) précise que la « décision d'infliger une amende administrative a force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible ». Or, cette disposition est d'importance pour la commune au niveau de la perception et du recouvrement des amendes administratives puisqu'elle a pour conséquence de rendre l'amende administrative certaine, liquide et exigible. Comme la notification au contrevenant est effectuée par le fonctionnaire sanctionnateur, la commune ignore quel est exactement le point de départ du délai de recours ouvert au contrevenant contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur⁸⁶. Il s'y ajoute le fait qu'au plus tard dans le cadre d'une procédure de recouvrement de créance devant le Tribunal de paix, elle devra produire un certificat de non recours devant le juge administratif. Il en résulte un véritable casse-tête pour les recettes communales. Dans un souci de simplification administrative, le SYVICOL demande à ce que le fonctionnaire sanctionnateur transmette à la commune un certificat de non recours – le cas échéant, sollicité auprès du greffe du Tribunal administratif – et qui renseigne la date de notification de la décision au contrevenant.

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger l'article 11 du projet de loi comme suit :

1. La décision d'infliger une amende acquiert force exécutoire à partir du moment où aucun recours contre elle n'est plus possible.
2. Lorsque la décision a acquis force exécutoire, le fonctionnaire sanctionnateur transmet à la commune un certificat de non recours renseignant la date de notification de la décision au contrevenant, pour qu'elle procède à la perception et au recouvrement de l'amende administrative infligée au contrevenant.

Section 4.- Recours

Article 12

Cet article ouvre au contrevenant un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur, créé par le projet de loi n°7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Il est renvoyé aux observations du SYVICOL sur le projet de loi susvisé.

Chapitre 4.- Perception de l'amende

Article 13

Aux termes de l'article 13 du projet de loi, « les amendes administratives sont perçues au profit de la commune du lieu de constatation de l'infraction. »

Le texte du projet de loi manque de préciser quelle est l'autorité administrative en charge du recouvrement. Comme l'article 13 (2) fait référence aux dispositions prévues en matière de recouvrement des impôts et taxes par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le SYVICOL en déduit que c'est le receveur communal de la commune qui procède au recouvrement du montant de l'amende infligée par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le contrevenant se verra alors adresser un bulletin l'invitant à s'acquitter des montants dus dans un délai de 4 semaines à partir de sa réception, en application de l'article 149 de loi communale modifiée. Il faut remarquer qu'en Belgique, l'amende administrative doit être payée par le contrevenant dans le délai d'un mois qui suit le jour où la décision a acquis force exécutoire, par versement ou virement sur un compte de l'administration communale, ou en espèces auprès du Directeur financier de la commune. Le SYVICOL se demande si, justement, le caractère particulier des amendes administratives par rapport aux autres impôts et taxes perçues par les communes ne justifie pas la mise en place d'une procédure simplifiée plus rapide et plus efficace.

Le SYVICOL ne comprend d'ailleurs pas pourquoi, à l'endroit de l'article 13 (2), les auteurs du projet de loi ont décidé d'exclure expressément le recouvrement par la voie judiciaire et de ne laisser subsister que la voie administrative. Le commentaire des articles n'apporte aucune explication à ce sujet, sauf à préciser que l'exécutoire du ministre est remplacé par celui du collège des bourgmestre et échevins « qui vérifie si la dette est exigible, définitive et certaine ».

Il s'avère que dans la pratique, la voie administrative n'est plus guère empruntée par les communes qui lui préfèrent la voie judiciaire (ordonnance de paiement), bien plus rapide et plus efficace surtout dans l'hypothèse d'une exécution forcée de la décision notamment par le biais d'une procédure de saisie-arrêt sur salaire. Le SYVICOL demande partant à ce que la mention « par la voie administrative » soit rayée à l'article 13 (2) afin de laisser à la commune le choix entre les deux voies de recouvrement.

Une dernière incertitude porte sur les frais administratifs supplémentaires de 15.-EUR, qui s'appliquent d'office lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide d'infliger l'amende administrative. Ce montant revient de fait à l'Etat, et en l'absence de disposition

⁸⁶ Pour ce qui est de la notification du recours introduit par le contrevenant, ainsi que de la notification du jugement administratif, le SYVICOL propose de compléter les dispositions du projet de loi n°7124 qui fait l'objet d'un avis ci-dessous

spéciale, il faut supposer que c'est l'Etat qui récupère ses frais, indépendamment du recouvrement de l'amende administrative effectué par la commune. Dans le cas contraire, l'Etat devra mandater la commune pour procéder au recouvrement de ces frais en son nom et pour son compte, sous peine de voir le contrevenant contester leur exigibilité.

Chapitre 5.- Paiement immédiat de l'amende administrative

Article 14

L'article 14 (1) dispose que « Les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative peuvent donner lieu au paiement immédiat. L'amende administrative ne peut être immédiatement perçue qu'avec l'accord du contrevenant ».

La première partie de la phrase est ambiguë dans la mesure où, en toute logique, le paiement immédiat ne peut intervenir que pour une infraction qui a été constatée par l'agent et pour laquelle un constat a été dressé.

Par conséquent, le SYVICOL recommande de remplacer l'expression « les infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction administrative » par « les infractions sanctionnées par le règlement de police générale d'une amende administrative ».

En second lieu, le SYVICOL se permet de douter de l'utilité de requérir l'accord du contrevenant en vue du paiement immédiat. Premièrement, qu'entend-on par « accord » ? Celui-ci doit-il être constaté, verbalement ou par écrit ? Si tel était le cas, alors le SYVICOL est d'avis que, pour être valable, l'accord ne peut être matériellement constaté que par la signature du requérant sur le procès-verbal constatant l'infraction, afin d'éviter toute contestation ultérieure. Quelles sont ensuite les conséquences de cet accord, dans l'hypothèse où le contrevenant, faute de pouvoir s'acquitter du montant sur les lieux, ne règle finalement pas le montant de l'amende à la recette communale endéans les 8 jours ? Est-ce que ses contestations ultérieures devant le fonctionnaire sanctionneur seront vaines, puisqu'il a acquiescé au paiement immédiat ? A contrario, quelles sont les conséquences en cas de désaccord ? A priori, le projet de loi n'en prévoit aucune. On aurait pu penser que le constat serait transmis sans délai par la commune au fonctionnaire sanctionneur, afin d'accélérer la procédure devant ce dernier sans attendre un paiement qui, par hypothèse, n'interviendrait pas.

D'un point de vue pratique, le paiement direct par le contrevenant laisse supposer son accord. C'est pourquoi le SYVICOL recommande de faire omission de l'accord du contrevenant dans le texte et de rayer la deuxième partie de la phrase de l'article 14 (1). De même, le paragraphe 2 de l'article 14 prête à confusion, alors qu'il donne à penser que c'est le contrevenant qui demande à payer immédiatement.

Or, si les informations visées aux articles 8, 9 sont importantes, il est tout aussi essentiel que le contrevenant comprenne qu'il s'expose à une amende comprise selon la loi entre 25 et 250.-EUR, sous réserve de tout autre montant fixé par le règlement de police général de la commune, mais qu'il a la possibilité de s'acquitter immédiatement du montant minimum de l'amende, soit sur le champ (sous réserve des développements qui vont suivre sous l'article 16 (1)), soit dans les huit jours à la recette communale, et que le paiement immédiat lui interdira tout recours ultérieur en mettant fin aux poursuites.

En effet, le contrevenant doit pouvoir prendre sa décision d'accepter l'infraction qui lui est reprochée ou au contraire de la contester en toute connaissance de cause. Le SYVICOL est d'avis que ces renseignements ne sont pas suffisamment reflétés par les articles 14, 15 et 17 du projet de loi.

En ce qui concerne le droit du contrevenant de déposer un recours contre la décision prise par le fonctionnaire sanctionneur à l'issue de la procédure prévue aux articles 8 à 10, cette information n'est pas capitale à ce stade mais elle doit impérativement figurer dans la notification de la décision conformément à l'article 10 (2).

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger l'article 14 comme suit :

1. Lorsqu'une infraction sanctionnée par le règlement de police générale d'une amende administrative est constatée par les agents visés à l'article 5, le contrevenant est averti qu'il risque de se voir infliger une amende administrative entre 25.-EUR et 250.-EUR, plus des frais administratifs de 15.-EUR.
2. Le contrevenant peut opter pour un paiement immédiat de la sanction administrative qui est de ce cas ramenée au montant minimum de l'amende, soit la somme de 25.-EUR. Le paiement immédiat éteint les poursuites.
3. Le contrevenant est informé de son droit de contester l'infraction devant le fonctionnaire sanctionneur oralement par les personnes visées à l'article 5 et par écrit par voie du constat dont une copie leur est remise.

Articles 15 et 16

Les articles 15 et 16 déterminent les conditions et modalités du paiement immédiat par le contrevenant. Les auteurs du projet de loi ont entendu offrir la possibilité au contrevenant de s'acquitter du montant de l'amende par carte bancaire ou de crédit, mais uniquement auprès des gardes-champêtres et des agents municipaux.

Le SYVICOL constate que cette option n'est pas sans poser de problème de logistique et de surcoût pour les communes. Les agents municipaux et les gardes-champêtres devront donc être équipés, éventuellement en sus d'un appareil destiné à constater les infractions, d'un terminal de paiement électronique portable, qui requiert une connexion WiFi ou 3G/4G. Cet investissement initial pourrait être très onéreux pour les communes et sans véritable gain de temps quant à la gestion des amendes administratives, puisque l'encaissement immédiat ne supprime pas le traitement manuel par la recette communale. Au contraire, il pourrait même s'avérer extrêmement difficile de retracer au niveau comptable les paiements associés aux constats, étant donné que le paiement par carte bancaire ne permet pas d'indiquer les références du constat. Certes, le contrevenant pourrait être encouragé à payer immédiatement l'amende mais de nos jours, il est presque plus aisé de faire un virement ou un transfert avec son smartphone que de payer par carte de crédit. Il suffira alors au contrevenant de s'acquitter du montant de 25.-EUR sur un compte de l'administration communale renseigné sur le constat qui lui est remis, sans avoir besoin de se déplacer à la commune.

Pour ces motifs et dans un souci d'égalité des citoyens devant la loi, le SYVICOL est d'avis que le paiement immédiat devrait se faire uniquement auprès de la recette communale.

Il se pose également la question des moyens de paiement acceptés par les communes. Beaucoup d'entre elles ne sont pas équipées pour des paiements par carte bancaire ou de crédit, que ce soit pour des raisons budgétaires ou autres. Le SYVICOL est donc d'avis que le choix des moyens de paiement acceptés doit revenir à la commune.

En ce qui concerne les « modalités supplémentaires » concernant le paiement immédiat qui pourront être précisées par règlement grand-ducal d'après l'article 15 (3), le SYVICOL se demande quelles sont les modalités supplémentaires visées et regrette que le projet de règlement grand-ducal n'ait pas été joint au dossier parlementaire.

Le SYVICOL suggère de fusionner les articles 15 et 16 en un seul article qui pourrait se lire comme suit :

1. Le contrevenant dispose d'un délai de huit jours à partir du constat de l'infraction pour procéder au paiement immédiat selon les modalités renseignées au constat qui lui est remis par les personnes visées à l'article 5.
2. Des modalités supplémentaires relatives au paiement immédiat de l'amende administrative peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Article 17

Cet article prévoit que « le paiement immédiat éteint les poursuites ». Eu égard à la proposition faite par le SYVICOL, cette disposition est intégrée à l'article 14 du projet de loi et l'article 17 devient alors sans objet.

Chapitre 6.- Prescription des amendes administratives*Article 18*

L'article 18 du projet de loi prévoit un délai de prescription des amendes administratives de deux ans, qui court à compter de la date à laquelle elles doivent être payées. Le point de départ du délai de prescription est incertain : s'agit-il de la date à laquelle la décision du fonctionnaire sanctionnateur devient exécutoire, respectivement de la date à laquelle le jugement acquiert force de chose jugée ? ou bien est-ce la date de l'émission du bulletin de paiement par la recette communale qui est à retenir ?

De plus, le SYVICOL se demande si ce délai est suffisamment long pour permettre le recouvrement de l'amende administrative, surtout si le contrevenant est insolvable. Il constate que le texte de loi belge prévoit un délai de prescription de 5 ans, et que ce délai peut être interrompu tel que prévu par les articles 2244 et suivants du Code civil ou par renonciation de la prescription acquise. Dans un souci de sécurité juridique, le SYVICOL propose de fixer le point de départ du délai de prescription à la date à laquelle la créance est constatée par un titre exécutoire, tout en précisant que les amendes administratives se prescrivent d'après les règles établies par le Code civil.

Chapitre 7.- Registre des sanctions administratives*Article 19*

L'article 19 prévoit la mise en place d'un registre des sanctions administratives communales « dont les poursuites ne sont pas éteintes », qui est tenu par le fonctionnaire sanctionnateur. On peut se poser la question de savoir quand est-ce que les poursuites ne sont pas éteintes.

Faut-il comprendre cette notion comme une référence au droit pénal et à l'extinction de l'action publique ? Le commentaire des articles n'est pas plus explicite qu'il précise que ce registre concerne uniquement les « infractions pour lesquelles une poursuite ne peut plus avoir lieu ». Or, l'article 19 (2) point 3 prévoit que le fichier renseigne « les sanctions infligées par le fonctionnaire sanctionnateur », ce qui est contradiction avec le paragraphe 1 de l'article 19.

Si d'un point de vue pratique, la création d'un tel fichier est justifiée en vue d'assurer une bonne gestion des procédures ouvertes devant le fonctionnaire sanctionnateur, il n'y a pas de raison pour que les données collectées soient conservées une fois que sa décision a force exécutoire. A partir du moment où aucun recours contre sa décision n'est plus possible, la procédure administrative est clôturée et les informations collectées au registre peuvent être supprimées, sous réserve de l'introduction dans la loi de la récidive.

Il faut encore noter que l'article 44 la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales prévoit que chaque commune tient un fichier des personnes physiques ou morales qui ont fait l'objet d'une sanction administrative ou d'une mesure alternative. Les données y renseignées sont conservées pendant 5 ans à compter du jour où la sanction a été infligée. Or, l'existence de ce registre est légitime dans la mesure où le système belge connaît la récidive, qui s'applique lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction dans les vingt-quatre mois qui précèdent la nouvelle constatation de l'infraction. Cette voie n'a cependant pas été suivie par les auteurs du projet de loi.

Au vu de ces incertitudes, le SYVICOL demande à voir préciser quelles sont les sanctions administratives visées et la finalité du

registre créée par l'article 19 du projet de loi.

*Titre II. Des sanctions administratives qui peuvent être créées par les communes**Article 20***Quant aux faits pouvant faire l'objet de sanctions administratives**

L'article 20 du projet de loi, en introduction à la liste des 24 infractions, dispose que : « Pour les faits énumérés au présent article, seule des sanctions administratives peuvent être prévues : (...) ».

Cela signifie donc que les communes ne pourront plus sanctionner les faits visés à l'article 20 du projet de loi autrement que par une amende administrative. Or, il convient de relever que ces faits font actuellement, dans presque toutes les communes du Grand-Duché qui ont adopté un règlement général de police, l'objet de sanctions pénales. Les communes n'ont donc pas attendu de se voir octroyer par la loi la faculté de créer des contraventions, mais elles ont défini toute une série d'infractions pénales – non sanctionnées par la loi – visant au maintien de l'ordre public en général et qui, faute de système répressif efficace, ne sont pas toujours appliquées. Ces faits, qui sont réprimés depuis des décennies, ne pourraient plus l'être du jour au lendemain, sauf si la commune adopte les sanctions administratives créées par le législateur.

La mise en place de sanctions administratives n'est donc pas une simple faculté pour les communes qui seront forcées dans cette voie, car si elles ne le font pas, les faits énumérés à l'article 20 ne pourront pas, respectivement plus, être sanctionnés sur leur territoire.

Les infractions administratives présentent d'ailleurs une faiblesse majeure par rapport aux infractions pénales, dans la mesure où le contrevenant pourra arrêter les poursuites en payant immédiatement l'amende, mais sans cesser le trouble à l'ordre public – par exemple, en cas d'occupation de la voie publique sans y être autorisé par le bourgmestre. Comme le paiement de l'amende administrative fait échec à toute action pénale engagée pour les mêmes faits, la commune se verrait priver de la possibilité de déposer plainte pour ces faits, respectivement le bourgmestre de son droit de « requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission »⁸⁷. En effet, dans le cadre des infractions pénales, les membres de la Police grand-ducale disposent de certaines compétences pour faire cesser le trouble à l'ordre public – notamment un pouvoir d'injonction pour rétablir la sécurité publique, qui font défaut dans le cadre des infractions administratives, dont la seule sanction consiste dans l'amende. Dans ces conditions et pour rendre les infractions administratives efficaces, il faudrait alors accorder au bourgmestre un pouvoir d'action propre pour prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public et à l'exécution matérielle des règlements de police générale.

Une autre différence réside encore dans le fait que la peine encourue devant le tribunal de police ne se limite pas seulement à une amende⁸⁸, et le juge tient compte de la récidive lorsque le contrevenant a déjà été condamné, dans les douze mois précédents, pour la même contravention⁸⁹.

Dès lors, le SYVICOL est d'avis que la grande majorité des faits visés par l'article 20 devraient rester dans le domaine pénal, dans la mesure où le régime des sanctions administratives ne doit pas entrer en conflit avec la mission de maintien de l'ordre public par les communes, dont il est en principe le soutien.

Le SYVICOL demande partant à voir retirer de la liste des infractions visées à l'article 20, toutes les infractions par omission (« le fait de ne pas »), c'est-à-dire les points 2 à 11, et ce compte-tenu des difficultés liées à l'identification de l'auteur de l'infraction et à

⁸⁷ Article 13-1 du Code de procédure pénale

⁸⁸ Article 25 du Code pénal

⁸⁹ Article 565 du Code pénal

leur imputabilité. De même, pour les motifs indiqués ci-dessus liés à l'impossibilité matérielle de faire cesser le trouble à l'ordre public, le point 1 doit également être supprimé de la liste.

Le SYVICOL est encore d'avis que certaines des infractions visées à l'article 20 sont suffisamment graves pour qu'elles conservent un caractère pénal et relèvent exclusivement des juridictions pénales : il s'agit des points 17, 18, 19, 21 et 22. Il sera toujours loisible aux conseils communaux de sanctionner ces infractions pénalement, comme c'est le cas dans de nombreuses communes du Grand-Duché qui ont adopté des règlements communaux de police générale.

D'après le SYVICOL, subsisteraient dès lors à l'article 20 les infractions administratives suivantes, sous réserve des développements qui vont suivre :

12° le fait d'utiliser de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;

13° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques;

14° le fait de charger et décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre pendant les horaires à déterminer par le conseil communal;

15° le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre;

16° le fait d'organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l'autorisation du bourgmestre;

20° le fait d'uriner ou de déféquer sur la voie publique;

23° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien;

24° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens.

Concernant le point 20, il entre en conflit éventuel avec l'article 385 du Code pénal selon lequel « quiconque aura publiquement outragé les mœurs par des actions qui blessent la pudeur, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros. »

Concernant le point 15, il faudrait préciser que cet usage est interdit « sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public ». En effet, l'usage d'appareils servant à la reproduction de sons à l'intérieur des habitations ou dans des lieux privés pouvant incommoder les tiers relève des troubles du voisinage et doit dès lors rester du domaine pénal. Le SYVICOL se demande également si le terme « bruyants » est suffisamment précis et s'il ne faudrait pas le remplacer par l'expression « qui dépassent le bruit ambiant de la rue », et/ou dont il résulte une gêne pour le voisinage.

Concernant le point 23, il se pose la question de savoir qui est le « détenteur » ? Est-ce le détenteur au sens civil du terme, c'est-à-dire celui qui a effectivement une chose entre les mains, qu'il en soit propriétaire, possesseur ou détenteur précaire, ou au sens administratif, d'après la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens⁹⁰ ?

A l'inverse, d'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes – par exemple, le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage – pourraient utilement venir compléter la liste des infractions visées à l'article 20 du projet de loi, pour lesquelles la commune pourrait prévoir une sanction administrative.

Quant au concours d'infractions

Le SYVICOL observe que le projet de loi est muet quant à l'hypothèse du concours d'infractions. Le concours réel vise la situation où le contrevenant est l'auteur de plusieurs faits matériels successifs dont chacun constitue une infraction distincte.

En matière pénale, l'article 58 du Code pénal pose le principe du cumul absolu des peines en cas de concours de contraventions : « Tout individu convaincu de plusieurs contraventions encourra la peine de chacune d'elles ». Cette solution est difficilement transposable en ce qui concerne les infractions sanctionnées par une amende administrative, qui visent des faits de faible gravité. De même, il n'est pas souhaitable de prévoir que le tarif maximum de l'amende – 250.-EUR - sera infligé, dans la mesure où cela reviendrait à retirer au fonctionnaire sanctionnateur son pouvoir d'appréciation des faits.

Le législateur belge a apporté une solution pragmatique au concours d'infractions, en prévoyant que « La constatation de plusieurs infractions concomitantes aux mêmes règlements ou ordonnances donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits ». Le SYVICOL est d'avis que cette disposition devrait être insérée dans le projet de loi sous examen.

Quant à la responsabilité civile du contrevenant

Toute personne est en principe responsable du dommage qu'elle cause à autrui. Ce principe vaut particulièrement en matière pénale où il est poussé à son paroxysme en ce qui concerne le défaut de prévoyance ou de précaution au sens des articles 418 à 422 du Code pénal, la victime pouvant demander à obtenir une indemnisation de son préjudice devant les juges civils, nonobstant un acquittement du prévenu devant les juridictions pénales.

Si le contrevenant est donc responsable des conséquences civiles découlant de l'inobservation d'une règle établie par le règlement de police générale, que cette règle soit sanctionnée administrativement ou pénalement, le SYVICOL est d'avis qu'il serait utile de le préciser dans la loi, en ajoutant une disposition selon laquelle « La personne qui ne respecte pas le présent règlement est civilement responsable des dommages qui pourraient en résulter. La commune n'est pas responsable des dommages qui résulteraient du défaut d'observation du présent règlement ».

Titre III. Dispositions modificatives

Article 22

L'article 22 crée un nouvel article 15-1bis au Code de procédure pénale qui donne compétence aux agents municipaux qui remplissent certaines conditions de qualification et de formation pour « rechercher et constater par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale » concurrentement avec les membres du cadre de la Police Grand-Ducale. La loi leur attribue ainsi la qualité d'agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire par l'insertion au Chapitre 1er du Code pénal « De la police judiciaire ».

Cette proposition est approuvée et saluée par le SYVICOL dans la mesure où elle répond à une revendication des communes de voir appliquer de manière efficace et systématique leurs règlements de police générale.

Cependant, si le texte prévoit que ces agents, qui ont réussi l'examen de promotion de leur carrière et remplissent les conditions de formation de base requises, se voient attribuer certaines fonctions de police judiciaire, l'inconnue demeure sur l'étendue des fonctions qui leur sont attribuées. En effet, les pouvoirs d'investigation des personnes qui exercent la police judiciaire – c'est-à-dire constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves

⁹⁰ Art. 3. (1) Tout chien doit être déclaré par la personne physique ou morale qui en a la détention à l'administration communale de la commune de résidence du détenteur.

et en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte - dépendent de la qualité qui leur est attribuée par la loi.

Le Code de procédure pénale prévoit certes aux articles 13-1 à 15-1 un régime particulier pour certains fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire comme les bourgmestres, les gardes-champêtres⁹¹ et les gardes forestiers et les gardes particuliers assermentés en matière de pêche, mais il renvoie le lecteur dans les cordes en ce qui concerne les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire. Ainsi, l'article 15 dispose que « Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois. »

Or, faute pour le projet de loi sous examen de fixer ces conditions et limites, ces nouvelles attributions risquent de demeurer lettre morte. Ces agents pourront-ils par exemple consulter le registre de la population de la commune pour rechercher l'identité de l'auteur d'une infraction ? Est-ce que, suite à la découverte d'un dépôt sauvage de déchets par exemple, les agents municipaux chargés de certaines fonctions de police judiciaire pourront mener une enquête et recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toutes personnes susceptibles de leur fournir des indices, preuves et renseignements sur les auteurs et complices de ces infractions ?

Le SYVICOL est d'avis que si ces agents ont le pouvoir de « rechercher et constater » les infractions aux règlements de police générale, alors ils doivent nécessairement pouvoir en rechercher les auteurs, ce qui passe par l'attribution de pouvoirs spécifiques de police judiciaire expressément définis. Cet octroi de compétences s'avère indispensable en pratique, faute de quoi les parquets se retrouveront submergés par des procès-verbaux dressés contre des auteurs inconnus, et ce sont eux qui devront le cas échéant mener une enquête d'identification judiciaire. En pareil cas, on risque bien de retomber à nouveau dans le cercle vicieux où les infractions pénales aux règlements de police générale sont impunies.

En tout état de cause, le SYVICOL appelle à lever l'insécurité juridique autour des fonctions de police judiciaire réellement attribués aux agents désignés à l'article 22 du projet de loi, qui fait planer une menace sur l'ensemble des actes posés par ces agents.

Enfin, l'article 15-1bis devrait être complété par une disposition aux termes de laquelle « les procès-verbaux sont remis ou envoyés directement au procureur général d'Etat », afin que ce dernier puisse effectivement lancer la procédure pénale. Après, il n'y a plus qu'à espérer que la justice suive.

Article 23

L'article 23 du projet de loi apporte des modifications à la loi communale, en premier lieu à l'article 29 de celle-ci, qui attribue compétence au conseil communal pour faire « les règlements communaux d'administration et les règlements de police générale ». Le SYVICOL souhaite attirer l'attention du législateur sur la différence entre les règlements de police administrative, et le règlement général de police d'une commune. Par exemple, le plan d'aménagement général d'une commune ainsi que le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ont le caractère de règlements de police, sur base du pouvoir de police administrative spéciale conféré aux communes par l'article 38 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. De très nombreux autres règlements de police concernent la gestion des déchets, le bruit, les foires et marchés, etc. Or, si toutes les communes du Grand-Duché disposent donc d'un ou de plusieurs règlements de police - générale ou spéciale-, seulement certaines d'entre elles ont adopté un règlement général de police, situation à laquelle le projet de loi entend remédier. Dès

lors, le nouvel alinéa 1er de l'article 29 de la loi communale devrait se lire comme suit : « Le conseil fait les règlements communaux d'administration et les règlements de police ».

Comme expliqué ci-dessus, les communes ayant adopté de nombreux règlements de police administrative spéciale, il convient de s'assurer qu'aucune de leurs prescriptions n'entre pas en conflit avec le nouveau règlement de police administrative générale dont elles devront se doter, conformément à l'article 27 du projet loi. Pour aider les communes dans cette tâche de refonte de leurs règlements de police, le SYVICOL demande au ministère de l'Intérieur de mettre à leur disposition un règlement de police générale-type qui couvrirait les matières communément admises comme relevant de l'ordre public au sens large c'est-à-dire la propreté, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique. Les règlements de police spéciale, comme le règlement sur bâtisses, les voies publiques et les sites, les règlements concernant les cimetières, les règlements relatifs à la gestion des déchets, sont donc maintenus à la condition qu'ils soient conformes au règlement de police générale.

Enfin, le SYVICOL constate que le projet de loi laisse inchangé l'alinéa 3 de l'article 29 aux termes duquel « les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales ». Dans un souci de clarté et de cohérence, le SYVICOL suggère de préciser que ces infractions sont punies de peines de police « et/ou de sanctions administratives conformément à la loi du XXX relative aux sanctions administratives communales ».

Ensuite, l'article 23 du projet de loi abroge les articles 97 et 98 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui sont relatifs à la fonction de garde-champêtre. D'après le commentaire des articles, ses attributions sont transférées aux agents municipaux. Or, en application de l'article 22 du projet de loi, seuls les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises peuvent exercer certaines fonctions de police judiciaire. Cette restriction risque de poser problème aux petites communes qui ne disposent pas encore de garde-champêtre, dans la constatation des délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. De plus, les pouvoirs conférés les articles 14 à 14-2 du Code pénal aux gardes-champêtres, ne sont pas expressément repris par le nouvel article 15-1bis du Code pénal. De plus, la suppression de la fonction de garde-champêtre dans la loi communale nécessitera l'adaptation de toute une série de textes légaux et réglementaires qui font référence aux gardes-champêtres.

L'article 99 de la loi communale, qui fixe les compétences des agents municipaux, est également modifié par l'article 23 du projet de loi. L'alinéa 2 est complété en ce sens que les agents municipaux « constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre ». Or, selon l'article 67 de la loi communale, « le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins ». Etant donné que le bourgmestre peut déléguer ces attributions à un échevin, le SYVICOL propose de faire un renvoi à l'article 67 de la loi précitée. Il est encore proposé de compléter la disposition selon laquelle « ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale sous la surveillance du procureur général d'Etat », sur base de l'article 15-2 du même Code.

Titre IV. Dispositions transitoires et finales

Article 27

Le SYVICOL renvoie à ses observations au sujet de l'article 23 du projet de loi.

⁹¹ A noter que la suppression de la fonction de gardes-champêtres à l'article 23 du projet de loi ne s'accompagne pas d'une modification subséquente des articles 14 à 14-2 du Code de procédure pénale.

4. SUGGESTIONS

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de loi ont écarté d'office certaines des propositions retenues par la loi belge qui les a inspirés, notamment en ce qui concerne la récidive, les mesures alternatives aux sanctions administratives et les mineurs. Il est d'avis que ces dispositions présentent un intérêt sans pour autant créer une procédure trop complexe selon le vœu des auteurs, de sorte qu'elles méritent que l'on reconsidère l'approche adoptée des auteurs du projet de loi.

Quant à la récidive

Le législateur belge a ainsi entendu sanctionner plus gravement le contrevenant qui commet à nouveau la même infraction dans un délai de deux ans après s'être vu infliger une sanction administrative. Ainsi, la récidive est inscrite à l'article 7 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, qui dispose que « la sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent et en fonction de l'éventuelle récidive. Il y a récidive lorsque le contrevenant a déjà été sanctionné pour une même infraction dans les vingt-quatre mois qui précèdent la nouvelle constatation de l'infraction ».

La récidive peut donc avoir une influence sur la sanction infligée par le fonctionnaire sanctionneur, qui peut prendre sa décision non seulement sur base des circonstances de l'infraction dont il est saisi, mais également sur base des antécédents du contrevenant.

Au Luxembourg, le fonctionnaire sanctionneur, tout comme le juge administratif d'ailleurs, ne peut apprécier que les éléments intrinsèques de l'infraction commise, sans pouvoir prendre en considération le fait que le contrevenant a perpétré les mêmes faits pour lesquels une sanction administrative lui a déjà été infligée, pour la énième fois. Certes, il est vrai que si le contrevenant opte pour le paiement immédiat de la sanction administrative, alors la récidive ne peut, de facto, pas jouer, mais le but de la récidive est surtout dissuasif, l'aggravation probable de la sanction infligée par le fonctionnaire sanctionneur étant de nature à prévenir une éventuelle récidive du contrevenant.

Le SYVICOL est d'avis qu'une disposition comparable au texte belge pourrait être insérée à l'article 4 (3) qui définit la mission du fonctionnaire sanctionneur, respectivement dans un article séparé, tout en laissant à l'appréciation du législateur le délai dans lequel la nouvelle infraction doit avoir eu lieu pour entraîner la récidive.

Quant à la prestation citoyenne

Le système belge prévoit également deux mesures alternatives aux sanctions administratives, à savoir la prestation citoyenne et la médiation locale pour les majeurs. Alors que la seconde suppose la réunion de plusieurs conditions, notamment qu'une victime ait été identifiée, la première constitue, aux yeux du SYVICOL, une option intéressante par rapport à la seule sanction pécuniaire susceptible d'être infligée par le fonctionnaire sanctionneur. Elle se définit comme « étant une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité ». A l'instar du droit pénal qui réserve le travail d'intérêt général⁹² aux délits de faible gravité, la sanction est pensée de manière constructive, en termes de réparation.

Ainsi, l'article 9 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales prévoit que « au cas où le règlement communal le prévoit et pour autant que le fonctionnaire sanctionneur l'estime opportun, il peut proposer au contrevenant majeur, moyennant son accord ou à la demande de ce dernier, une prestation citoyenne en lieu et place de l'amende administrative ».

Cette mesure vient donc se substituer à la sanction administrative, pour autant que le contrevenant y marque son accord et exécute la prestation citoyenne. A défaut, en cas de non-exécution ou de refus de la prestation citoyenne, le fonctionnaire sanctionneur peut infliger une amende administrative.

En ce qui concerne les modalités de la prestation citoyenne, l'article 10 de la loi belge du 24 juin 2013 prévoit qu'elle « ne peut excéder trente heures et doit être exécutée dans un délai de six mois à partir de la date de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionneur. Elle consiste en :

- 1° une formation et/ou;
- 2° une prestation non rémunérée encadrée par la commune ou une personne morale compétente désignée par la commune et exécutée au bénéfice d'un service communal ou d'une personne morale de droit public, une fondation ou une association sans but lucratif désignée par la commune.

La prestation citoyenne est encadrée par un service agréé par la commune ou une personne morale désignée par celle-ci. »

Le projet de loi sous examen devrait offrir aux communes la possibilité de prévoir l'accomplissement d'une prestation citoyenne pour les infractions administratives prévues à l'article 20, dans les conditions et suivants les modalités déterminées par la loi.

A cette fin, le législateur pourrait prendre exemple sur le système belge ainsi que sur la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines qui a introduit l'article 22 du Code pénal et son règlement grand-ducal d'exécution du 20 septembre 1994 relatif au travail d'intérêt général, tout en l'adaptant aux faits, d'une gravité relative, susceptibles de faire l'objet de la prestation citoyenne.

Quant aux mineurs

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi qu'il ne concerne pas les personnes mineures, sans néanmoins que cela soit précisé par le texte. Le SYVICOL constate que dans le système belge, le mineur peut faire l'objet d'une sanction administrative dès l'âge de 14 ans, si le conseil communal le prévoit dans son règlement de police. Avant de prévoir ces sanctions, le conseil communal doit recueillir l'avis d'une commission consultative de la commune en matière de jeunesse, et il doit ensuite informer par tous moyens de communication les parents et les mineurs habitant la commune des infractions commises par des mineurs qui sont punissables de sanctions administratives. La loi limite le montant de l'amende administrative à la somme de 175.-EUR, les parents étant civilement responsables du paiement de l'amende. La procédure devant le fonctionnaire sanctionneur se déroule en présence d'un avocat nommé d'office, et une procédure d'implication parentale est prévue, par laquelle il invite les parents à présenter leurs observations orales ou écrites par rapport aux faits et aux éventuelles mesures éducatives à prendre pour leur enfant.

Au Luxembourg, les mineurs qui ont commis des infractions pénales sont déférés devant le Tribunal de la Jeunesse, conformément à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, qui peut prendre des mesures allant de la simple réprimande au placement dans un établissement de rééducation de l'Etat. L'article 2 de cette loi dispose que « Le mineur âgé de moins de dix-huit ans accomplis au moment du fait, auquel est imputé un fait constituant une infraction d'après la loi pénale, n'est pas déféré à la juridiction répressive, mais au tribunal de la jeunesse qui prend à son égard une des mesures prévues à l'article 1^{er} ».

Il résulte de ce qui précède que seuls les faits réprimés par le Code pénal ou des lois spéciales peuvent être poursuivis, de sorte que

⁹² Article 22 (1) du Code pénal : « Si de l'appréciation du tribunal, le délit ne comporte pas une peine privative de liberté supérieure à six mois, il peut prescrire, à titre de peine principale, que le condamné accomplira, au profit d'une collectivité publique ou d'un établissement public ou d'une association ou d'une institution hospitalière ou philanthropique, un travail d'intérêt général non rémunéré et d'une durée qui ne peut être inférieure à quarante heures ni supérieure à deux cent quarante heures. »

les mineurs échappent à la poursuite des faits constituant des contraventions aux règlements de police générale édictés par les communes.

De plus, dans le contexte de la dépenalisation de certains actes de délinquance de faible gravité pour les intégrer au système des sanctions administratives, ces infractions – par exemple, le littering - ne pourront plus être poursuivies puisque les amendes administratives ne sont pas applicables aux mineurs. Or, le SYVICOL considère que les petites incivilités d'aujourd'hui constituent

le terreau des délits de demain. Il invite le législateur à réétudier la possibilité d'appliquer le système des sanctions administratives aux mineurs, sinon du moins d'élargir la compétence du tribunal de la jeunesse aux faits constituant une infraction d'après les règlements de police générale. Les mineurs seraient traduits devant cette juridiction et non pas devant le fonctionnaire sanctionnateur, tout en s'inspirant du texte de loi belge pour responsabiliser davantage les parents, notamment sur le plan civil par la condamnation à une amende de 25.-EUR à 250.-EUR.

PROJET DE LOI N°7124 INSTITUANT UN RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES COMMUNALES

Avis du 18 septembre 2017

Le projet de loi crée un recours contre les décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur devant le juge administratif siègeant comme juge du fond. Le SYVICOL est d'avis que l'approche des auteurs du projet de loi consistant à attribuer au tribunal administratif le contrôle juridictionnel des décisions prises par le fonctionnaire sanctionnateur est cohérente par rapport à l'ensemble du système des sanctions administratives communales mis en place par le projet de loi n°7126. Toutefois, le recours institué par le projet de loi présente certaines lacunes qu'il convient de combler.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} introduit un nouvel article 9-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Les auteurs du projet de loi ont opté pour un recours en réformation dans le cadre duquel le juge, au-delà du contrôle à opérer dans le cadre du recours en annulation, contrôle également l'opportunité de la décision et peut substituer sa propre appréciation à celle de l'administration. Dans ces conditions et comme cela a été développé à l'exposé des motifs du projet de loi n°7126, le recours instauré respecte les exigences posées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'alinéa 4 du nouvel article 9-1 prévoit que « le recours est ouvert au destinataire de la décision ». Le SYVICOL relève que cette formulation est ambiguë eu égard à la rédaction des articles 9, 10 et 11 du projet de loi n°7126. En effet, le destinataire de la décision est en principe le contrevenant, la commune ne devant recevoir qu'une copie de la décision. Comme l'exposé des motifs relatif à cet article fait référence « aux destinataires de la décision » - au pluriel, le SYVICOL demande à ce que le texte soit clarifié sur ce point suivant les propositions faites aux articles précités, afin que cette voie de recours soit ouverte non seulement au contrevenant mais encore à l'administration communale concernée.

En effet, cette dernière a un intérêt à contester la décision du fonctionnaire sanctionnateur, en cas de non-imposition d'une amende administrative. De la même manière, lorsque le fonctionnaire

sanctionnateur a infligé une amende administrative, la commune garde un intérêt à l'issue du recours introduit par le contrevenant. Or, comme dans la procédure administrative de droit commun, la partie défenderesse est l'Etat, tandis que la commune peut être qualifiée de « tiers intéressé », ce qui soulève le problème d'une éventuelle mise en intervention de cette dernière. Or, l'article 2 du projet de loi qui introduit un article 14-1 nouveau dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, exclut, par dérogation aux articles 4 et 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, que le tribunal puisse ordonner la mise en intervention des tiers intéressés, mais il n'exclut pas expressément une intervention volontaire de la part de la commune en application de l'article 20 de la précitée loi⁹³.

Le SYVICOL est d'avis qu'une mise en cause automatique de la commune dans le cadre d'un recours introduit par le contrevenant ne se justifie pas puisque la commune devrait en principe appuyer l'argumentation de l'autorité administrative qui a pris la décision, respectivement se rallier aux conclusions du fonctionnaire sanctionnateur. Néanmoins, si une commune souhaite intervenir au litige, elle devrait toujours pouvoir le faire conformément à l'article 20 de la loi modifiée du 21 juin 1999, ce qui pose la question de la signification de la requête à la commune et du mode de représentation de celle-ci. Afin d'éviter au requérant des frais supplémentaires, la requête pourrait être notifiée par voie de greffe à la commune, qui aurait ainsi la possibilité de faire valoir ses droits par le biais d'une mise en intervention volontaire. Tant pour cette procédure que pour les recours introduits par la commune contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le collège des bourgmestre et échevins devra obtenir un mandat d'ester en justice de la part du conseil communal.

Pour ce qui est de la comparution de la commune, elle doit pouvoir bénéficier, comme le contrevenant, de la dispense d'avocat à la Cour. Comme il est peu concevable que la commune soit représentée à l'audience par le collège échevinal, elle pourrait en pratique être représentée par un fonctionnaire ou un employé de l'administration communale nommément désigné dans le mandat, comme c'est le cas en matière civile dans les procédures où les parties ne sont pas obligées de se faire représenter par un avocat – par exemple, en matière de recouvrement de créance devant le Tribunal de paix, où la commune est généralement représentée par un fonctionnaire de la recette communale.

Article 2

L'article 2 du projet de loi introduit un nouvel article 14-1 dans le chapitre 1 relatif à l'introduction et à l'instruction des instances de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Si, en principe, la juridiction administrative peut ordonner toutes les mesures d'instruction nécessaires pour la solution du litige, le texte proposé semble néanmoins restreindre les pouvoirs d'instruction du juge administratif dans le cadre de l'examen de l'affaire,

⁹³ Article 20 : « L'intervention est formée par une requête, conforme aux dispositions des articles 1^{er} et 2, qui est notifiée aux parties, pour y répondre dans le délai fixé par le président du tribunal ou le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire principale; néanmoins, la décision de l'affaire principale qui serait instruite ne peut être retardée par une intervention. »

en ce qu'il déroge aux articles 1 à 14 de la prédite loi⁹⁴. Au-delà du doute sur la constitutionnalité de l'article 2 du projet de loi, le SYVICOL est d'avis que le juge administratif doit, au moins, pouvoir ordonner une audition de témoin s'il le juge utile – ce d'autant plus si une partie offre de prouver ses prétentions par ce biais.

Au niveau procédural, la proposition faite par Monsieur le Président du Tribunal administratif dans son avis du 18 mai 2017 consistant à s'inspirer de la procédure prévue à l'article 153 du Code de procédure pénale, laquelle prend en considération la volonté des auteurs du projet de loi de créer une procédure aussi simple et accessible que possible, est satisfaisante.

Le SYVICOL remarque également qu'aux termes de l'article 14-1 (7) nouveau, « l'Etat est représenté par un mandataire qui doit être un fonctionnaire de la carrière A1 relevant du ministère ayant la tutelle de l'autorité administrative ayant pris la décision ou la mesure attaquée ». Or, en l'espèce, la décision qui est attaquée est celle prise par le fonctionnaire sanctionneur qui, conformément à l'article 4 (2) du projet de loi n°7126, est un fonctionnaire du groupe de traitement A1 désigné par le ministre de l'Intérieur. A la connaissance du SYVICOL, le ministère de l'Intérieur n'est pas placé sous la tutelle d'une autre autorité administrative, de sorte

qu'il faut en déduire que les auteurs du projet de loi ont souhaité prévoir que l'Etat soit représenté par un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Dans ce cas de figure, il n'apparaît pas souhaitable que ce soit le fonctionnaire sanctionneur, lequel sera amené à défendre sa propre décision.

Enfin, si l'article 2 du projet de loi prévoit que « les décisions sont prononcées en audience publique », il ne prévoit pas de notification aux parties d'une copie certifiée conforme du jugement. Dans la mesure où le tribunal administratif statue en dernier ressort, il n'est certes pas nécessaire de prévoir une disposition similaire à l'article 34 de la loi modifiée du 21 juin 1999. Néanmoins et comme il semble évident que le juge ne donnera lecture que du dispositif de la décision, les parties ont un intérêt évident à connaître la motivation du juge. Pareillement, la commune, qu'elle ait été ou non partie prenante au litige, doit avoir connaissance de la décision prise par le juge administratif sur le recours introduit par le contrevenant pour pouvoir procéder ensuite, en cas de condamnation, au recouvrement du montant de l'amende administrative qui lui revient. Le SYVICOL demande donc à ce que le futur article 14-1 soit complété par un point 13 aux termes duquel le jugement est notifié aux parties par voie de greffe ainsi qu'à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

PROJET DE LOI N°7139 PORTANT MODIFICATION DE LA LOI MODIFIÉE DU 19 JUILLET 2004 CONCERNANT L'AMÉNAGEMENT COMMUNAL ET LE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Avis du 13 novembre 2017

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Monsieur le ministre de l'Intérieur a sollicité l'avis du SYVICOL sur le présent projet de loi par courrier du 26 avril 2017. De manière générale, le projet de loi est accueilli favorablement par le SYVICOL dans la mesure où il a pour objectif de simplifier et d'accélérer les mesures d'exécution des plans d'aménagement approuvés par les autorités. Il vise ainsi à offrir aux communes une série de mesures d'exécution « praticables et opérationnelles », en vue d'accélérer la viabilisation de terrains constructibles.

Le but recherché par le projet de loi répond en effet à une préoccupation partagée par les villes et les communes luxembourgeoises, vu la persistance de la pénurie de logements et les perspectives de croissance démographique de la population. Le gouvernement entend lutter contre ce phénomène en augmentant l'offre de terrains constructibles, approche qui est cohérente dans la mesure où la majeure partie du foncier se trouve entre les mains de propriétaires privés. Il faut cependant espérer que la mise sur le marché de terrains constructibles engendre l'effet escompté d'augmenter l'offre de logements disponibles.

Nombreuses sont les communes qui se sont d'ailleurs saisies de cette problématique dans le cadre de leur partenariat avec l'Etat tel que formalisé par le Pacte-Logement, et qui investissent dans la création ou la location de logements subventionnés en tant que promoteurs publics.

Il convient néanmoins de rappeler que ces initiatives ne rentrent pas dans le cadre des missions primaires des communes, mais relèvent davantage d'une mission « sociale » dont la responsabilité, si elle peut être partagée, doit avant tout être assumée par l'Etat et ses promoteurs immobiliers publics que sont le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM).

En ce qui concerne les instruments créés ou modifiés par le projet de loi, il convient de souligner l'introduction du « Baulandvertrag » ou contrat d'aménagement. Ce contrat, qui doit obligatoirement être conclu par la commune avec un ou des propriétaires ou nus-propriétaires disposant de fonds lors de leur reclassement en zone d'habitation, impose une contrainte de viabilisation de ces fonds dans un délai qui ne peut être inférieur à 3 ans. Néanmoins, il n'emporte pas d'obligation de construction de ces derniers, ce qui fait craindre que ces terrains restent finalement nus. Le SYVICOL regrette ici le manque de solutions pour inciter sinon contraindre les propriétaires à réaliser effectivement des logements sur les terrains viabilisés mais non bâtis, situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Le projet de loi prévoit la suppression des zones de développement et zones à restructurer, sans qu'il soit prévu de les remplacer par d'autres zones. Il est également prévu de supprimer la procédure de rectification de limites de fonds, puisqu'elle aboutit sur une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique en cas de désaccord des propriétaires.

Le remembrement urbain est lui aussi remanié. Dans sa version actuelle, le remembrement nécessite l'accord de tous les propriétaires, obtenu le cas échéant suite à l'aplanissement des difficultés, faute de quoi seule une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être déclenchée. Selon la nouvelle procédure de remembrement ministériel telle qu'envisagée par

⁹⁴ Article 14 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives : « Lorsque, d'après l'examen d'une affaire, il y a lieu d'ordonner des mises en intervention, des enquêtes, des mesures d'instruction exécutées par un technicien, des vérifications d'écritures ou des vérifications personnelles du juge, le tribunal règle la forme et les délais dans lesquels il y est procédé et commet un de ses membres pour procéder à ces actes d'instruction, les recevoir ou les surveiller. Le principe du contradictoire doit en tout état de cause être respecté. »

les auteurs du projet de loi, cette tentative de conciliation semble faire défaut et les communes sont écartées de la procédure de remembrement. Le SYVICOL est d'avis que ces dernières devraient cependant avoir leur mot à dire sur le projet de remembrement, sous la forme d'un avis du conseil communal.

Enfin, l'expropriation pour cause d'utilité publique, les réserves foncières et l'obligation de construire font l'objet de retouches. Le SYVICOL note que seule la taxe annuelle de non-affectation à la construction subsiste comme sanction du non-respect de l'obligation de construire. Il est cependant d'avis qu'il faut maintenir également la procédure d'expropriation publique au cas où l'ordre du conseil communal n'a pas été suivi d'effet.

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le projet de loi sous examen comporte deux articles modifiant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : l'article 1 remplace l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1 de l'article 35, et l'article 2 remplace le titre 6. Dans un souci de lisibilité du présent commentaire, les articles renvoient à la future version coordonnée de la prédite loi.

Art. 35. Projet d'exécution du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »

La modification vise à préciser que le projet d'exécution (travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP) peut porter sur l'ensemble ou une partie des fonds concernés, afin de permettre l'exécution d'un PAP en plusieurs phases.

Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler par rapport à cet article.

Titre 6. Mesures d'exécution des plans d'aménagement

Chapitre 1^{er}. Contrat d'aménagement

Il s'agit de la principale nouveauté du projet de loi, qui introduit ledit « Baulandvertrag », aux articles 41 à 44 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Ce contrat d'aménagement vise à viabiliser rapidement des terrains nouvellement désignés comme constructibles, dans le but d'endiguer le phénomène de spéculation qui accompagne parfois le reclassement de terrains lors de la modification du PAG.

Ce contrat s'impose comme un préalable indispensable à toute extension du périmètre d'agglomération. En pratique, le reclassement d'un terrain préalablement situé dans une zone non constructible (« fonds non dédiés prioritairement à l'habitation ») dans une zone destinée à être urbanisée dédiée prioritairement à l'habitation (zone d'habitation et zone mixte) devra obligatoirement s'accompagner de la conclusion d'un contrat d'aménagement avec la commune.

Si les auteurs du projet de loi indiquent que « ce type de contrat administratif existe, sous une forme très similaire, également déjà à l'étranger, notamment en Confédération helvétique, où il a su faire ses preuves », le SYVICOL aurait apprécié d'avoir davantage de précisions quant à la mise en œuvre pratique du contrat d'aménagement.

Art. 41. Champ d'application

Le nouvel article 41 définit les parties au contrat d'aménagement ainsi que le champ d'application dudit contrat.

L'alinéa 1^{er} de cet article impose la conclusion du contrat d'aménagement entre la commune et le propriétaire ou le nu-propriétaire disposant des fonds. Sans vouloir remettre en cause le fondement du caractère obligatoire du contrat d'aménagement, le SYVICOL est d'avis que le texte devrait offrir davantage de flexibilité aux communes pour tenir compte de certaines situations qui existent en pratique. Ainsi, une commune peut vouloir modifier les limites du périmètre d'agglomération mais sans nécessairement créer un « nouveau quartier » au titre de l'article 25 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, pour harmoniser des constructions en bande par exemple.

Le nouvel outil vaut pour tous les terrains désignés comme constructibles par un nouveau PAG ou une modification du PAG, à l'exception de ceux dont la surface sise en zone constructible augmente de moins d'un are et de ceux qui sont déjà entièrement viabilisés. Ne sont donc pas visés les terrains constructibles non utilisés dans le tissu urbain existant, autrement dit les « Baulücken » ou dents creuses.

De même, sont exclus du champ d'application de l'article 41, « les fonds appartenant aux promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et à l'Etat ». Ces promoteurs publics visés sont les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché et le fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

L'alinéa 5 précise que « sont visés par les dispositions de l'alinéa 1^{er}, les fonds couverts par un plan d'aménagement général⁹⁵ dont le conseil communal est saisi conformément à l'article 10 de la loi modifiée à partir du 8 août 2018 ». Or, cette date correspond à la date butoir à laquelle les projets d'aménagement général faisant l'objet d'une refonte complète doivent être soumis à l'accord du conseil communal, conformément à l'article 10 de la prédite loi. Le contrat d'aménagement ne s'appliquera donc qu'aux futures modifications des PAG « nouvelle génération ». Si cette introduction différée dans le temps du contrat d'aménagement se justifie par le risque d'interférence avec les PAG en cours d'élaboration, elle prive néanmoins le dispositif d'une grande partie de son efficacité. Le SYVICOL propose que les communes puissent recourir de manière facultative au contrat d'aménagement dès l'entrée en vigueur de la loi, sans attendre la date du 8 août 2018. Ainsi, les communes qui le souhaitent pourraient signer un tel contrat d'aménagement avec les propriétaires ou nus-propriétaires disposant de fonds pour lesquels la refonte du PAG prévoit un reclassement en zone destinée à être urbanisée destinée prioritairement à l'habitation.

Enfin, les deux derniers alinéas instaurent deux conditions suspensives, à savoir l'approbation de la modification du PAG par le ministre et le recours au remembrement ministériel. Il convient de rappeler que la condition suspensive suspend les effets du contrat jusqu'à ce que la réalisation de la condition suspensive soit constatée.

Il faudrait alors compléter la condition suspensive relative à l'approbation du PAG par le ministre en y ajoutant l'adoption de la modification du PAG par le conseil communal, pour des motifs de sécurité juridique.

Par contre, la disposition qui érige le recours au remembrement ministériel en condition suspensive empêche le contrat d'aménagement de produire ses effets en l'absence d'un tel remembrement. Si les auteurs du projet de loi entendent suspendre voire interrompre le délai prévu pour la conclusion du contrat d'aménagement, respectivement celui prévu dans le contrat pour son exécution, au cas où un remembrement ministériel serait nécessaire, alors la disposition en question doit être libellée comme suit : « Le recours au remembrement ministériel suspend (...) ».

Art. 42. Contenu

1. Obligation de viabilisation

L'objet principal du contrat d'aménagement est la fixation du délai de réalisation des travaux de viabilisation des fonds concernés. Il n'entraîne pas une obligation de construction, mais une obligation de viabilisation puisqu'il vise, par hypothèse, des terrains anciennement situés en dehors du périmètre d'agglomération. En l'occurrence, il s'agit de rendre le terrain à bâtir constructible. Cette exigence de viabilisation concerne a priori les travaux nécessaires à la mise en œuvre du plan d'aménagement général visés à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. D'après l'alinéa 2 de cet article, « ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'ins-

⁹⁵ Ne faut-il pas plutôt lire « les fonds couverts par un projet d'aménagement général ou de modification du plan d'aménagement général » ?

tallation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations », qui relèvent d'organismes divers.

Deux cas de figure peuvent se présenter d'après l'article 23 susvisé : soit la viabilisation est effectuée dans le cadre d'un PAP « nouveau quartier » qui exécute le plan d'aménagement général et fixe les règles d'urbanisme et de lotissement de terrains selon l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, soit il n'y a pas de nécessité de prévoir un PAP « nouveau quartier » et alors les travaux nécessaires à la mise en œuvre du PAG sont réalisés par l'administration communale et sous son contrôle.

En principe, l'initiative de la viabilisation appartient au propriétaire du terrain non viabilisé. Dans le cadre du contrat d'aménagement, le propriétaire, qui bénéficie d'un reclassement de son terrain, s'engage à faire procéder aux travaux sur son terrain endéans un délai qui ne peut être inférieur à 3 ans. Le propriétaire devrait donc accomplir les démarches auprès des prestataires de services pour la mise en œuvre des opérations de viabilisation et solliciter les autorisations auprès des autorités compétentes. Dans ce cas, comment s'articule le nouveau contrat d'aménagement par rapport au PAP « nouveau quartier » et quelles sont réellement, dans ce contexte, les obligations des parties au contrat ?

Il semble par ailleurs difficile de déterminer un délai endéans lequel la viabilisation doit être réalisée, puisqu'elle dépend de différents prestataires. Même si l'article 42 prévoit que le délai est prorogé en cas de retard imputable à l'Administration, il faut se poser la question de savoir qui constate que les travaux n'ont pas été réalisés endéans le délai imposé par le contrat d'aménagement, et à partir de quand peut-on dire que le non-respect du délai est imputable à l'Administration ? Il serait sans doute opportun de prévoir que ce délai peut être exceptionnellement prolongé d'un commun accord des parties, lequel doit intervenir avant l'expiration du délai imposé par le contrat de manière à permettre au propriétaire ou au nu-propriétaire de solliciter une telle prolongation auprès de la commune.

Finalement, que se passe-t-il en cas de mutation de propriété, par exemple en cas de vente du terrain avant l'expiration du délai visé au contrat d'aménagement ? On reviendra sur cette question à l'occasion de l'analyse de l'article 43.

2. Promesse unilatérale de vente des fonds

L'article 42 (2) de la loi dispose que le contrat d'aménagement peut prévoir des modalités ayant trait à une promesse unilatérale de vente, dès lors que les fonds concernés n'ont pas été viabilisés dans le délai imparti au contrat.

S'il n'appartient pas au SYVICOL de questionner la constitutionnalité de cette disposition, plusieurs remarques peuvent néanmoins être formulées. En premier lieu, la promesse unilatérale de vente traduit un engagement unilatéral de volonté, de sorte qu'elle est étroitement attachée à la personne du promettant. Que se passe-t-il si celui-ci décide de se séparer de son bien avant le terme fixé au contrat d'aménagement ? La promesse unilatérale de vente entraîne-t-elle l'indisponibilité du bien, même si elle ne s'applique qu'en cas de dépassement du délai prévu pour la viabilisation des fonds ?

Outre le fait qu'il paraît difficilement concevable d'obliger une partie tierce au contrat initial à reprendre les engagements résultant de la promesse unilatérale de vente, les conditions intrinsèques de la promesse unilatérale de vente compromettent son introduction dans le contrat d'aménagement. En effet, la promesse unilatérale de vente doit, sous peine de nullité, fixer les éléments essentiels du futur contrat de vente que sont notamment la chose et le prix. En pratique, il risque d'être très difficile de déterminer ce

dernier, dans la mesure où le prix n'est pas le même selon que les fonds ont été viabilisés partiellement ou non, et qu'il devrait le cas échéant être réévalué pour tenir compte de l'inflation des prix, sous peine de lésion. Finalement, la promesse unilatérale de vente insérée dans le contrat d'aménagement risque de le déséquilibrer dans la mesure où seule une partie, le promettant -propriétaire ou nu-propriétaire des fonds-, s'engage sur la vente sans possibilité de négociation ultérieure, et que d'autre part la réalisation de la condition dépend pour partie de la volonté de la partie qui s'engage.

Le SYVICOL se demande si le recours au droit civil n'offre pas d'autres solutions en cas d'inexécution du contrat d'aménagement, par exemple l'exécution forcée en nature de l'obligation, voire le recours au droit de préemption. Il est ainsi rappelé que la loi dite Omnibus a récemment modifié l'article 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 en élargissant le droit de préemption aux communes pour toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal, ainsi que pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones⁹⁶.

Art. 43. Procédure d'adoption du contrat d'aménagement et servitudes

L'article 43 prévoit une procédure pour l'adoption du contrat d'aménagement. Ainsi, le collège des bourgmestre et échevins négocie et conclut le contrat d'aménagement qui est ensuite soumis au vote du conseil communal, conformément aux attributions confiées à ces organes par la loi communale.

La délibération portant adoption du contrat d'aménagement doit ensuite être approuvée par le ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL est d'avis que cette disposition va à l'encontre de la déclaration d'intention du gouvernement en faveur d'un allègement de la tutelle administrative envers les communes. Etant donné que le ministre de l'Intérieur doit de toute façon approuver la modification du PAG, et même le ministre de l'Environnement en cas de modification de la délimitation de la zone verte, il n'y a pas lieu de soumettre à nouveau à l'approbation du ministre le contrat d'aménagement dans la mesure où il vient en quelque sorte partiellement « exécuter » le PAG en ce qui concerne la viabilisation des fonds. De plus, le ministre de l'Intérieur aura également à connaître du PAP « nouveau quartier », de sorte que l'approbation du contrat d'aménagement est superflète. Par conséquent, le SYVICOL demande à voir supprimer cette disposition. Il y a partant lieu de remplacer la disposition subséquente aux termes de laquelle « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été approuvé » par « le bourgmestre n'accorde aucune autorisation de construire pour les travaux portant sur les fonds visés à l'article 41 pour lesquels le contrat d'aménagement n'a pas été adopté par le conseil communal ».

L'article 43 (4) prévoit que les fonds concernés par un contrat « font l'objet d'une inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens ». Est-ce qu'il s'agit d'une simple mesure de publicité foncière pour rendre l'acte opposable aux tiers, ou est-ce qu'il s'agit au contraire d'une véritable inscription hypothécaire ? Le commentaire des articles n'y fait malheureusement pas référence.

Etant donné que la conclusion d'un contrat d'aménagement est une obligation légale, le SYVICOL demande à ce que son inscription au bureau des hypothèques soit exempte du paiement de droits et ne donne partant lieu à aucune perception au profit de l'Etat.

De façon plus générale, il se pose la question de savoir si le contrat d'aménagement crée une obligation réelle ou personnelle dans le chef du propriétaire ou du nu-propriétaire disposant des fonds. Le

⁹⁶ Précisément, ce droit de préemption peut être exercé en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ainsi qu'en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics et de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

fait que la rétrogradation s'applique sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant, selon l'article 44 (1) alinéa 5 de la loi fait pencher la balance en faveur d'une obligation réelle, en ce qu'elle est liée à une chose et pèse, non sur le débiteur personnellement, mais sur le propriétaire de cette chose en tant que tel, de telle sorte que celui-ci peut s'en affranchir en aliénant la chose ou en délaissant sa propriété⁹⁷. Comme les auteurs du projet de loi ont imposé la formalité de l'inscription au bureau des hypothèques de la situation des biens – et non l'enregistrement d'un acte sous seing privé –, on peut en déduire que cette obligation suit le fonds en quelque main qu'il passe.

Au contraire, la présence d'une clause relative à une promesse unilatérale de vente – discutée ci-dessus –, qui s'applique uniquement en cas de dépassement du délai pour réaliser les travaux de viabilisation, plaide pour une obligation personnelle du propriétaire signataire du contrat d'aménagement. En tout état de cause, il y a une insécurité juridique quant à la question de savoir si les obligations découlant du contrat d'aménagement sont transférées à un nouveau propriétaire ou même aux héritiers du propriétaire signataire, et ce d'autant plus dans le cas d'une viabilisation réalisée en plusieurs phases.

Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne vaudrait pas mieux imposer une véritable servitude d'urbanisme légale ayant un caractère d'utilité publique, laquelle prendrait fin une fois la viabilisation du terrain effectuée.

Art. 44. Conséquences de l'inexécution du contrat d'aménagement

L'article 44 de la loi modifiée concerne l'inexécution du contrat d'aménagement. L'absence d'exécution des travaux de viabilisation dans le délai fixé au contrat entraîne la caducité de la modification du PAG pour les fonds appartenant au propriétaire défaillant, c'est-à-dire que les terrains reclassés retourneront au classement précédant la modification du PAG. La même sanction s'applique en l'absence de conclusion d'un contrat d'aménagement endéans les deux années après l'entrée en vigueur du PAG.

D'après le commentaire des articles, cette caducité interviendrait « ex lege », sans formalité supplémentaire. Toujours d'après les auteurs du projet de loi, « il s'agit d'une disposition d'ordre public qui présente un caractère obligatoire et ne peut donc pas être contournée de quelque façon que ce soit ». Dans ce cas, la simple échéance du délai prévu au contrat d'aménagement devrait emporter la rétrogradation des fonds concernés. Or, l'alinéa 4 de l'article 44 prévoit que les propriétaires et les nus-propriétaires peuvent présenter par écrit leurs observations et objections au ministre, et d'après l'alinéa 5, « le ministre décide de rétrograder le plan d'aménagement général sur les fonds appartenant au propriétaire défaillant » endéans un délai de 3 mois. Est-ce à dire que le ministre, qui n'est pas partie à la convention, dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à une éventuelle rétrogradation ?

D'après l'analyse du SYVICOL, l'intervention du ministre se limite à constater la caducité de la modification du PAG qui s'opère de plein droit. Dès lors, la possibilité offerte au propriétaire ou nu-propriétaire défaillant de présenter des observations ou objections est sans objet. Si ces personnes contestent l'inexécution du contrat d'aménagement, elles devront déposer un recours devant le juge administratif, qui peut éventuellement suspendre les effets de la rétrogradation en attendant l'issue du litige.

Par contre, en vertu du principe du parallélisme des formes, le SYVICOL se demande si la modification de plein droit du PAG ne devrait pas être actée par le conseil communal.

Il faut encore préciser que si le contrat d'aménagement contient une promesse unilatérale de vente, l'article 44 (2) exclut l'application des dispositions prévues au paragraphe 1^{er}. Ceci a comme conséquence que si la commune renonce à acquérir les fonds, aucune rétrogradation de plein droit n'est prévue. Dans un souci de

cohérence, le SYVICOL est d'avis que la rétrogradation devrait venir sanctionner l'inaction du propriétaire ou du nu-propriétaire également dans l'hypothèse où le contrat d'aménagement inclut une promesse unilatérale de vente et où la commune ne lève pas l'option.

Alternativement, le SYVICOL suggère, pour remédier aux problèmes juridiques liés à la présence de la promesse unilatérale de vente dans le contrat d'aménagement, lesquels ont été exposés à l'article 42, d'instaurer un droit de préemption au profit de la commune sur les fonds qui n'auront pas été viabilisés endéans le délai imparti au contrat d'aménagement.

Chapitre 2. Remembrement urbain

Les dispositions relatives au remembrement sont remaniées, et le remembrement ministériel est introduit. Le remembrement conventionnel, qui nécessite l'accord de tous les propriétaires concernés, reste bien évidemment possible.

En cas de désaccord, seul un remembrement ministériel est envisageable, ou alors l'expropriation pour cause d'utilité publique. La procédure de rectification de limites de fonds, qui permet à un propriétaire, au cas où une parcelle ne peut recevoir l'affectation prévue par un projet d'aménagement, de demander le redressement de ses limites par voie d'échange, disparaît. Cette suppression est motivée par le fait que très peu de rectifications de limites ont abouti suivant cette procédure, si ce n'est par le fruit d'un accord – initial – entre les propriétaires concernés.

Le remembrement ministériel correspond dans ses grandes lignes au remembrement légal tel que nous le connaissons, mais il se caractérise par une approche « top down » qui donne le pouvoir de décision au ministre en laissant la commune à l'écart de la procédure.

Art. 46. Objet et organisation

Le projet de loi apporte deux nouveautés par rapport au remembrement urbain tel qu'il existe actuellement. Premièrement, la cession des terrains au domaine public communal pour les opérations de viabilisation peut être différée dans le temps afin de favoriser la redistribution des fonds aux propriétaires récalcitrants. Il s'agirait d'une exception au principe selon lequel la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics intervient avant la redistribution des lots. Si l'on comprend le but de cette disposition, il est difficile d'en saisir les implications pratiques : si les propriétaires opposés au projet de remembrement reçoivent un lot d'une surface identique à celle leur appartenant initialement, la redistribution des lots se fera-t-elle alors au préjudice des autres propriétaires ? En effet, la cession au domaine public communal est normalement effectuée au prorata des apports des différents propriétaires. Si les propriétaires hostiles au remembrement ne sont pas concernés par cette cession, ils s'en sortiraient mieux que ceux qui adhèrent au projet.

Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de garantir une équité entre tous les propriétaires et qu'il y a lieu de prévoir un mécanisme assurant que les propriétaires qui seront concernés par la viabilisation dans une deuxième phase, devront contribuer soit en nature en cédant une partie de terrain, soit financièrement en payant une soulte, à la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics. D'autre part, on peut se demander comment ces travaux d'infrastructure pourront être réalisés si l'acte de cession proprement dit est « différé dans le temps », voire même s'il est possible en pratique d'exécuter les travaux d'infrastructure (par exemple, aménagements des espaces collectifs) en plusieurs phases ?

Deuxièmement, le texte précise désormais que les nouveaux lots sont répartis non seulement selon leur situation initiale, mais aussi sur base des disponibilités foncières. Selon les auteurs du projet de loi, « il est essentiel de disposer d'une faculté légale de pouvoir attribuer aux propriétaires récalcitrants des lots dont la non-viabilisation ne sera pas en mesure d'hypothéquer le développement

⁹⁷ Vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Henri Capitant, édition 2005

cohérent d'une première phase de réalisation du PAP ». Cette disposition laisse une large marge de manœuvre au ministre dans la redistribution des lots et risque de porter préjudice à des propriétaires a priori non hostiles au projet de remembrement en ce qu'ils pourraient se voir attribuer des lots le cas échéant assez éloignés de leur situation initiale. Le SYVICOL est d'avis que la procédure de remembrement doit malgré tout tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés, ce que le texte ne semble pas favoriser.

Finalement, il faut remarquer que la disposition selon laquelle « les fonds bâtis ne peuvent être compris dans le remembrement que si le propriétaire y consent ou si les immeubles font l'objet d'une procédure en expropriation pour cause d'utilité publique » a disparu dans la nouvelle version de l'article 46, et ce sans explication aucune.

Art. 47. Projet de remembrement

L'article 47 est relatif au contenu du projet de remembrement. Celui-ci doit être élaboré par un géomètre officiel et contenir un certain nombre de plans et documents, notamment un tableau par propriétaire des apports et des nouvelles attributions reflétant la situation du parcellaire avec les surfaces et valeurs correspondantes ainsi que les soultes éventuelles.

Ainsi, il est prévu que la valeur des surfaces apportées est fixée d'après le prix du jour à l'époque soit de l'élaboration du projet de remembrement, soit du dépôt du projet de remembrement à la maison communale. Or, la disposition selon laquelle « pour la fixation de la valeur des apports, il n'est pas tenu compte de la plus-value présumée résultant du remembrement » est maintenue. Puisque la valeur des surfaces apportées est identique, le SYVICOL est d'avis que, dans un souci de sécurité juridique, il vaut mieux retenir une seule date et fixer cette valeur d'après le prix du jour à l'époque de l'évaluation des apports afin de faciliter par ailleurs ces travaux d'évaluation.

Art. 48. Elaboration du projet de remembrement

Selon l'article 48, l'initiative d'un projet de remembrement appartient au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, respectivement à un ou plusieurs propriétaires de fonds concernés. Ces derniers doivent présenter par écrit une demande au ministre, qui peut ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement aux frais du demandeur.

Le SYVICOL estime que le recours au remembrement ministériel devrait non pas être la règle, mais une alternative au remembrement amiable. Puisque la condition relative au nombre de propriétaires intéressés a été supprimée, il est possible qu'un des propriétaires saisisse le ministre en vue d'un remembrement ministériel, sans même que les autres propriétaires n'en soient informés, du moins avant le dépôt du projet de remembrement. Ainsi, le propriétaire qui fait la demande n'a pas à démontrer que des démarches en vue d'un remembrement amiable ont été effectuées et qu'elles ont échoué. Le texte suppose au contraire qu'un ou des propriétaires seraient récalcitrants. Or, ne faudrait-il pas offrir aux propriétaires la possibilité de s'entendre avant d'ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement ministériel ou tenter de les concilier ? Le SYVICOL propose que le ministre informe les propriétaires ou nus-propriétaires de la demande de remembrement ministériel, respectivement de sa décision d'ordonner un remembrement ministériel. De même, le projet de loi devrait favoriser la prise de contact de la part des propriétaires concernés avant la finalisation et le dépôt du projet de remembrement. De l'avis du SYVICOL, une implication des propriétaires de fonds concernés par un éventuel remembrement ministériel dès la saisine du ministre pourrait permettre d'aboutir à une solution qui recueille un large consensus parmi ces derniers.

Le SYVICOL note l'emploi du conditionnel (« le ministre peut ordonner ») puis du présent (« le ministre fait établir ») dans la même disposition. Il est d'avis que le remembrement ministériel est une procédure spécifique et que le ministre doit avoir la possibilité de

ne pas donner suite à la demande de remembrement, de sorte qu'il convient de faire usage du conditionnel.

Le texte précise également que le ministre peut demander l'inscription des terrains à remembrer au bureau des hypothèques de la situation des biens. Il faut se demander quel est l'objet de cette inscription ? S'il s'agit des servitudes visées à l'article 54, alors cette disposition est prématurée puisque lesdites servitudes ne prennent naissance qu'à partir du moment où le projet de remembrement est déposé à la maison communale. Cette disposition devra alors être transférée à l'article 54, respectivement à l'article 49.

Finalement, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 48, les frais se rapportant au projet de remembrement devront être avancés par le demandeur du remembrement.

Cette disposition devrait, selon les auteurs du projet de loi, dissuader les propriétaires de faire « des demandes excessives ». Etant donné que la condition de réunir la majorité des propriétaires intéressés et en même temps la moitié au moins de la surface des terrains à comprendre dans le remembrement a été supprimée, il semble en effet judicieux de prévoir une disposition tendant à freiner les demandes des propriétaires.

Art. 49 à 51.

La nouvelle procédure introduite par les articles 49 à 51 se caractérise par une simplification et un raccourcissement de la procédure de remembrement.

Lorsque le ministre a fait élaborer le projet de remembrement, il en saisit le collège échevinal territorialement compétent. La procédure d'enquête publique a été maintenue mais légèrement modifiée afin de garantir l'information de tous les éventuels concernés : ainsi, le projet de loi prévoit, en sus de l'information individuelle des propriétaires qui sont identifiés, la publication du dépôt du projet de remembrement à la maison communale et dans quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

La différence apparaît au niveau du traitement des réclamations : alors qu'auparavant les observations devaient être adressées par écrit au collège des bourgmestre et échevins, qui devait entendre les opposants en vue de l'aplanissement des difficultés et soumettre le projet de remembrement au vote du conseil communal - susceptible de nouvelles réclamations à trancher par le ministre -, le ministre fait désormais cavalier seul. C'est à lui que sont adressées les observations des personnes intéressées, il statue sur ces dernières et adopte le projet de remembrement. La décision ministérielle fait simplement l'objet d'une notification à la commune ainsi qu'aux propriétaires concernés.

Les explications figurant au commentaire des articles sont assez vagues : d'après les auteurs du projet de loi, le ministre exercerait « son pouvoir de tutelle par une décision dans laquelle il se prononce sur l'approbation du projet de remembrement en même temps qu'il statue sur les réclamations qui lui sont parvenues ». L'exercice d'un pouvoir de tutelle suppose néanmoins une prise de décision par les autorités communales. Or, dans le projet de loi, les autorités communales sont dépossédées de leur rôle dans la procédure, qui se limite à procéder au dépôt et à la publication du dépôt.

Ces dernières ont cependant un intérêt quant à l'issue de la procédure de remembrement, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics.

Le SYVICOL est d'avis que le conseil communal doit, au minimum, pouvoir soumettre au ministre son avis par rapport au projet de remembrement. Il demande ainsi à voir ajouter un alinéa 2 à l'article 50 libellé comme suit : « Le ministre soumet le projet de remembrement ainsi que, le cas échéant, les observations des personnes intéressées à l'avis du conseil communal. L'avis du conseil communal doit parvenir au ministre dans un délai de trois mois à partir de la réception du projet de remembrement sous peine de forclusion ».

Il convient finalement de remarquer que l'ancien article 81 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif aux effets de la décision ministérielle n'a pas été repris par le projet de loi. Le SYVICOL ignore s'il s'agit d'un oubli ou d'une volonté délibérée des auteurs.

Art. 52. Exécution du remembrement

En ce qui concerne l'exécution du remembrement, les dispositions restent quasiment inchangées, sauf en ce qui concerne les actes documentant les reports des droits réels à intervenir après l'approbation ministérielle et les éventuelles inscriptions hypothécaires, actes qui seront dressés à l'initiative du bourgmestre - alors qu'auparavant ils étaient dressés à l'intervention du ministre. Le SYVICOL ignore la raison d'être de cette modification, qui ne trouve pas d'explication au commentaire des articles. Le bourgmestre n'a pas d'intérêt à intervenir dans la désignation du notaire chargé de dresser l'acte de remembrement ou dans l'établissement de ces actes. Le SYVICOL est d'avis que le ministre de l'Intérieur, qui mène la procédure de remembrement ministériel, doit également superviser les actes qui en découlent.

En outre, il convient de préciser expressément quels sont les frais avancés dont il est fait mention à l'alinéa 3 de l'article 52. Si le commentaire des articles précise qu'il s'agit des « frais induits par l'élaboration du projet de remembrement », il serait bon de le préciser dans le texte et de compléter la disposition comme suit : « l'acte de remembrement règle l'inscription des hypothèques au profit des demandeurs, destinées à garantir la récupération des frais avancés pour l'élaboration du projet de remembrement ».

Art. 54. Servitudes

L'article 54 frappe d'une servitude les fonds concernés par un projet de remembrement à partir du dépôt de ce dernier à la maison communale. Or, l'existence d'une servitude pose inévitablement la question de son indemnisation. L'ancienne disposition a été modifiée et la précision que « ces servitudes frappent les propriétés sans conférer le droit à indemnité » a été supprimée pour se conformer à la jurisprudence de la cour constitutionnelle. Il faut d'ailleurs se poser la question de savoir si une telle servitude pourrait ouvrir un droit à indemnité en pratique dans la mesure où elle ne vise que la modification substantielle de limites de terrains ainsi que tous travaux susceptibles d'apporter une modification substantielle à l'état des lieux, servitudes a priori provisoires car limitées dans le temps.

Art. 55. Des frais d'exécution

Il est renvoyé aux développements faits à l'endroit de l'article 52 en ce qui concerne les frais relatifs à l'élaboration du projet de remembrement. Le dernier alinéa de l'article 55 aborde à nouveau la problématique des servitudes créées par un « projet ou plan de remembrement », en prévoyant une disposition similaire à l'article 33 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui enferme une éventuelle demande d'indemnisation dans un délai de 5 ans. Toutefois, les servitudes définitives découlant d'un plan de remembrement répondent à un cas particulier et ne peuvent être assimilées à celles de plans d'aménagement. L'ancienne disposition prévoyait ainsi qu'une indemnité était due « s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain », ce qui respecte a priori la jurisprudence précitée.

Comme le plan de remembrement est adopté par la voie ministérielle, le SYVICOL en déduit que les éventuelles demandes d'indemnisation seront dirigées contre l'Etat. En ce qui concerne d'éventuelles servitudes établies par le plan de remembrement au profit d'un fonds dominant, elles bénéficient dès lors à un propriétaire en particulier. Ne serait-il dès lors pas juste de faire peser l'indemnité sur ce propriétaire ?

Chapitre 3. L'expropriation pour cause d'utilité publique

Le libellé de la déclaration d'utilité publique reste inchangé. Le champ d'application des articles 57, qui autorise l'expropriant à poursuivre l'acquisition ou l'expropriation des terrains ou im-

meubles, et 58, qui l'autorise à céder de gré à gré les terrains et immeubles acquis à des personnes de droit privé ou public, est réduit aux seuls plans d'aménagement.

Chapitre 4. Disponibilités foncières

Section 1. Réserves foncières

L'exposé des motifs reste muet quant aux changements apportés au chapitre 4 consacré aux disponibilités foncières. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de retouches ponctuelles du texte de loi, notamment en ce qui concerne les réserves foncières.

Pour rappel, ces dispositions permettent au conseil communal de réserver des terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures ou services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, soit à la fixation des emplacements réservés aux constructions publiques, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts, soit à la réalisation de zones d'activités économiques.

Cette déclaration est soumise à une enquête publique à l'issue de laquelle le gouvernement délibère et transmet le dossier au Conseil d'Etat, qui rend un avis. Un arrêté grand-ducal arrête la constitution de la zone de réserves foncières et autorise l'Etat, la commune ou le Fonds du logement à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation dans un délai maximal de 5 ans.

Section 2. Obligation de construire

En ce qui concerne l'obligation de construire, ses dispositions avaient déjà été remodelées par la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite Pacte logement. D'après le texte, le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains déterminés. Ainsi et contrairement au « Baulandvertrag », l'obligation de construire a pour objectif la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées.

Le projet de loi entend simplifier la procédure prévue par le texte initial, à savoir celle à suivre pour l'adoption d'un PAP, en lui substituant une délibération du conseil communal portant ordonnance de l'affectation à la construction des terrains non bâtis, à charge pour la commune d'avertir les propriétaires des fonds concernés par lettre recommandée avec avis de réception. Suite à cet ordre, les propriétaires disposent d'un délai de 3 ans pour débiter les travaux d'infrastructures, faute de quoi la commune peut exiger du propriétaire une taxe annuelle de non affectation à la construction.

Le projet de loi modifie ainsi l'actuel article 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 en supprimant la possibilité pour la commune de lancer une procédure d'expropriation publique, pour ne conserver que la possibilité d'introduire une taxe. Or, cette dernière alternative à l'expropriation introduite en 2008 avait entraîné une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat, qui avait requalifié cette taxe en sanction ou amende fiscale et estimé qu'elle faisait double emploi avec le droit d'imposer des taxes annuelles spécifiques sur les terrains à bâtir non affectés à la construction issu des articles 15 et 16 de la loi modifiée du 22 octobre 2008. Le Conseil d'Etat en avait conclu à l'époque que la commune devrait seulement garder le droit de recourir à la procédure d'expropriation pour sanctionner le non-respect de l'ordre communal.

Il est donc surprenant de constater que les auteurs du projet de loi entendent supprimer la référence à la procédure d'expropriation au nom du principe de la sécurité juridique, dans la mesure où il peut s'agir de fonds dont l'affectation finale ne peut être qualifiée d'« utilité publique ». Le SYVICOL estime toutefois qu'il serait opportun de pouvoir continuer à recourir à la procédure d'expropriation, dans la mesure où certains projets peuvent néanmoins remplir les critères de l'utilité publique, et qu'il convient d'étudier d'autres sanctions éventuelles.

PROJET DE LOI N°7183 PORTANT CRÉATION DU CENTRE POUR LA SÉCURITÉ, LA SANTÉ ET LA QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Avis du 13 novembre 2017

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi n°7183 a pour objet la création d'un Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la fonction publique (CSQT) sous l'autorité du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

Le CSQT comprendra 4 divisions, dont celle de la sécurité, qui assurera les fonctions exercées actuellement par l'Inspecteur général de la sécurité dans le Fonction publique, et celles de la médecine de travail et de la médecine de contrôle, qui reprendront les compétences appartenant pour l'instant à l'Administration des services médicaux du secteur public.

Du point de vue communal, les principales innovations consistent dans la création du 4^e pilier du CSQT, c'est-à-dire la Division psychosociale (articles 10 et 11), ainsi que dans la mise en place d'un dispositif de protection contre le harcèlement à l'occasion des relations de travail (article 12).

Ces dispositions remplaceront l'article 10, paragraphe 2, alinéa 8, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui prévoit une commission spéciale en matière de harcèlement sexuel ou moral, charge celle-ci, lorsqu'elle est saisie de reproches de harcèlement, de procéder à une enquête et, si les reproches sont fondés, de soumettre un rapport au ministre.

Il n'existe actuellement pas d'équivalent à cette commission dans le secteur communal. C'est la raison pour laquelle la Cour constitutionnelle, par son arrêt numéro 116/14 du 12 décembre 2014, a déclaré la disposition susmentionnée non conforme au principe d'égalité devant la loi consacré à l'article 10bis de la Constitution. Par un arrêt du 19 mars 2015, la Cour administrative en a tiré la conclusion que la commission spéciale en matière de harcèlement ne peut plus statuer valablement.

Le texte commenté entend remédier à cette situation en créant une nouvelle instance – le CSQT avec sa Division psychosociale – et une nouvelle procédure applicable en cas de reproches de harcèlement moral ou sexuel. Le SYVICOL salue expressément le fait que les agents communaux auront finalement droit à la même protection contre le harcèlement que leurs collègues du secteur étatique.

Le SYVICOL avise favorablement le projet de loi n°7183 sous réserve des observations ci-dessous.

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Il n'appartient pas au SYVICOL de commenter les dispositions relatives à des aspects comme l'organisation ou le personnel du CSQT, qui sera une administration étatique placée sous l'autorité du ministre de la Fonction publique. Les remarques ci-dessous se limitent donc aux articles concernant directement les communes.

Article 5

L'article 5 définit la mission du CSQT comme étant celle « de veiller à la mise en œuvre des mesures en matière de sécurité, de protec-

tion de la santé et de promotion de la qualité de vie au travail dans la Fonction publique, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles ».

Cette disposition soulève un certain nombre de questions de la part du SYVICOL :

D'abord, il se demande quel est l'intérêt d'énoncer les missions du Centre, alors que les articles 6 à 11 définissent exhaustivement les missions de chacune de ses composantes, à savoir la direction et les 4 divisions.

Si les mesures visées à l'article 5 ne sont que celles prises dans l'exercice des missions définies aux articles 6 à 11, il faut se demander si l'article commenté tout entier n'est pas superfétatoire et, si non, pourquoi le CSQT est chargé de « veiller à la mise en œuvre », plutôt que de la mise en œuvre proprement-dite des mesures.

Si, au contraire, l'article 5 entend donner au CSQT une compétence générale en matière de sécurité, de protection de la santé et de promotion de la qualité de vie au travail dans la Fonction publique qui irait au-delà des compétences de la direction et des 4 divisions, il faudrait se poser des questions sur la nature exacte des mesures mentionnées et de leur applicabilité aux communes, personnes juridiques distinctes et autonomes.

Le commentaire des articles se contente d'affirmer que l'article 5 « ne nécessite pas d'observations particulières ». Le SYVICOL ne saurait partager cet avis, mais estime au contraire que les missions du CSQT devraient être clarifiées.

Article 10

Comme il a été dit plus haut, le SYVICOL se félicite du fait que l'article 10 ne laisse aucun doute à ce que la Division psychosociale est à la disposition des fonctionnaires, employés et salariés des communes au même titre que de ceux de l'Etat.

Article 12

L'article 12 prévoit, lorsqu'un agent s'estime victime de harcèlement moral ou sexuel à l'occasion des relations de travail, une procédure en deux temps.

La première étape (paragraphe 1^{er}) constitue toujours une saisine informelle et confidentielle de la Division psychosociale, qui conseille et accompagne l'agent afin de résoudre les problèmes auxquels il se voit confronté.

Ce n'est que dans une deuxième phase (paragraphe 2), que l'agent peut déclencher une procédure formelle par une demande écrite au directeur du CSQT. Ce dernier charge alors des enquêteurs de la rédaction d'un rapport sur l'affaire. Ces agents ont tous les pouvoirs d'enquête et peuvent entendre les personnes de leur choix.

Le rapport d'enquête, accompagné éventuellement de recommandations, est transmis au chef d'administration ou, si celui-ci est directement impliqué, au ministre de ressort ou de tutelle.

Les conséquences de la saisine du ministre sont différentes selon que l'on se situe dans le secteur étatique ou communal. En effet, si, du côté de l'Etat, le ministre du ressort est en tête de l'organigramme de l'administration qu'il a sous ses ordres, le ministre de l'Intérieur est externe aux administrations communales. S'il est donc saisi, dans le cadre de l'article 12, paragraphe 2, d'un rapport sur une affaire dans le secteur communal, c'est sans doute pour qu'il mette en œuvre les pouvoirs que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 lui confie en tant qu'autorité de tutelle.

Une autre particularité des communes par rapport aux administrations étatiques consiste dans une plus grande présence des élus au niveau de l'administration et de contacts plus directs et réguliers entre ceux-ci et le personnel. Dans cet environnement, le risque que, tôt ou tard, le CSQT soit saisi de reproches de harcè-

lement formulés par un agent communal à l'encontre d'un ou de plusieurs mandataires politiques, est réel.

Au niveau des communes, le rôle de chef d'administration revient au collège des bourgmestre et échevins en vertu de l'article 107, paragraphe 4, de la Constitution, qui dispose que « la commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins [...] ». Par autorité, il y a lieu de comprendre en l'occurrence un « pouvoir de commander appartenant aux gouvernants et à certains agents publics »⁹⁸. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et notamment son article 57, ainsi que la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux confirment cette analyse et énoncent avec davantage de précision les attributions du collège des bourgmestre et échevins dans cette matière.

La disposition du paragraphe 2, alinéa 4, selon laquelle le rapport d'enquête est adressé au ministre de tutelle, c'est-à-dire, pour les communes, au ministre de l'Intérieur, lorsque le chef d'administration est impliqué dans l'affaire, ne s'applique donc, selon la lecture du SYVICOL, que lorsque le collège des bourgmestre et échevins en tant qu'organe collégial est accusé d'agissements constituant un harcèlement. Si, au contraire, un membre individuel du conseil communal – bourgmestre, échevin ou conseiller – est visé, le rapport est envoyé au collège des bourgmestre et échevins.

Si le ministre de l'Intérieur est saisi du rapport, il ne peut agir que dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle administrative, ce qui entraîne de la lourdeur et du formalisme. En plus, il ne dispose que des informations contenues dans le rapport et ne connaît pas personnellement les individus impliqués dans l'affaire qui lui est soumise. Le SYVICOL se demande par conséquent si la tutelle administrative donne des moyens adéquats pour résoudre des problèmes de harcèlement, qui sont par nature conflits entre personnes. Il est d'avis que la saisine du ministre de l'Intérieur n'est utile qu'en dernier ressort, lorsqu'il n'existe aucune possibilité de résolution du conflit en interne. Il peut donc se rallier au paragraphe 2, alinéa 4, tel qu'il le comprend.

Article 13

Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il pourra proposer un délégué au sein du comité de suivi prévu à l'article 13, ce qui lui permettra de s'informer sur la mise en œuvre de la protection contre le harcèlement, même si l'on peut regretter le rôle passif de cet organe, auquel le projet de loi n'attribue d'autres missions que celle de se voir présenter annuellement un rapport.

Article 14

L'article 14 dispose que les agents pris en charge par la Division de la médecine du travail, la Division de la médecine de contrôle et la Division psychosociale ont droit au respect de la confidentialité des informations qui les concernent.

Le SYVICOL se pose des questions sur l'articulation entre cette disposition et l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui interdit au fonctionnaire « de révéler les faits dont il a eu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ». Si, comme le commentaire de l'article 12 le précise, cette interdiction s'applique aux agents enquêteurs dans le cadre de leurs recherches, elle doit sûrement valoir aussi pour les agents des 3 divisions mentionnées.

Il semble donc que, par la disposition commentée, les auteurs du projet de loi aient voulu créer une obligation de confidentialité spéciale, plus marquée que celle résultant du droit commun. Vu le caractère des informations en question, ceci est tout à fait compréhensible.

Le paragraphe 4 de l'article 14 prévoit une exception à la garantie expresse de confidentialité dans trois cas de figure, y compris celui où la procédure formelle prévue à l'article 12, paragraphe 2 a été déclenchée.

Si cette disposition a uniquement pour objectif de permettre aux agents enquêteurs d'obtenir auprès des divisions mentionnées des renseignements sur les personnes faisant l'objet d'un rapport, le SYVICOL se demande pourquoi elle n'a pas été rédigée d'une manière plus restrictive. Selon la formulation actuelle, en effet, l'obligation de confidentialité disparaît entièrement dès le déclenchement de la procédure, ce qui risque de décourager des victimes de harcèlement de se lancer dans cette démarche.

D'une façon plus générale, on peut s'étonner que le projet de loi prévoie une garantie de confidentialité explicite pour les personnes prises en charge par une des 3 divisions énumérées, mais non pour celles faisant l'objet d'une enquête.

Certes, dans le cadre de leur mission, les agents enquêteurs doivent communiquer des informations concernant les victimes à d'autres personnes. Ainsi, il est probablement inévitable de confronter les auteurs présumés des faits avec les affirmations des plaignants et, bien sûr, le rapport final doit contenir des informations sur les personnes impliquées.

Il est cependant primordial pour la victime que les informations communiquées à des tiers se limitent au strict nécessaire pour le règlement de l'affaire, en faisant abstraction de tout détail additionnel. De l'autre côté, il est également important pour toutes les parties concernées que les informations relatives à l'affaire ne soient communiquées qu'aux personnes énumérées par le projet de loi.

Aux yeux du SYVICOL, il serait donc important de compléter le projet de loi d'une disposition encadrant la communication d'informations sur les personnes faisant l'objet d'une enquête en la limitant aux renseignements qui sont indispensables pour le règlement de l'affaire et en interdisant la divulgation de ceux-ci aux personnes autres que celles énumérées à l'article 12.

Article 15

L'article 15, paragraphe 2, apporte un certain nombre de modifications à la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles. Celles-ci ont toutes pour objet de substituer la Division de la sécurité à la fonction d'inspecteur général de la sécurité dans la Fonction publique.

Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été profité de cette démarche pour remédier aux chevauchements de compétence entre la future Division de la sécurité et l'Inspection du Travail et des mines. Cette dernière est en effet compétente pour les services d'éducation et d'accueil⁹⁹, mais non pour les édifices scolaires. Ceci entraîne la situation difficilement compréhensible que des locaux dûment autorisés pour servir à l'enseignement fondamental ne peuvent pas être utilisés par le service d'éducation et d'accueil communal en-dehors des horaires de classe sans autorisation de l'ITM et éventuellement mise en conformité onéreuse aux normes appliquées par cette dernière.

⁹⁸ Gérard CORNU, Association Henri Capitant, « Vocabulaire juridique », PUF, 2011, p. 108

⁹⁹ Règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés, point de la nomenclature n°060208

MANIFESTATIONS À L'INTENTION DES COMMUNES

2^{ÈMES} ASSISES NATIONALES DE L'INTÉGRATION AU NIVEAU LOCAL

Le samedi 11 février 2017 ont eu lieu les 2^{èmes} Assises nationales de l'intégration au niveau local organisées par l'ASTI, sous la coordination de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et du SYVICOL.

Plus de 160 représentants des communes ont assisté à cette matinée enrichissante, qui a commencé par une séance d'information sur les champs de responsabilité et d'action des différents acteurs dans l'intégration locale, en présence de divers partenaires institutionnels et associatifs. Dans la 2^{ème} partie de la matinée, de brèves présentations et discussions de pas moins de 24 bonnes pratiques réparties en 3 blocs thématiques (accès au logement social abordable, mise en place d'un plan communal d'intégration, vivre ensemble et participation) ont été proposées aux participants.

RÉUNION D'INFORMATION – NOUVELLE LOI SUR LA NATIONALITÉ LUXEMBOURGEOISE

Le lundi 20 mars 2017 à Munsbach, dans le cadre d'une séance d'information organisée en collaboration avec le SYVICOL, Monsieur le Ministre de la Justice Félix Braz a présenté aux élus communaux et aux membres des commissions consultatives d'intégration la nouvelle loi sur la nationalité luxembourgeoise, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017.

VISITE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 4 avril 2017, une délégation du comité du SYVICOL a assisté à une visite intéressante de la Cour de Justice de l'Union Européenne à Luxembourg, en présence des juges luxembourgeois François Biltgen et Dean Spielmann.

SÉANCE D'INFORMATION SUR LES MODIFICATIONS ENTRÉES EN VIGUEUR EN 2016 CONCERNANT LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS D'HABITATION

Dans le contexte de l'entrée en vigueur en 2016 de nouvelles règles en matière de performance énergétique des bâtiments d'habitation, le Ministère de l'Economie, ensemble avec le SYVICOL et myenergy, ont invité les élus et le personnel des communes à une séance d'information, le 2 mai 2017 à la Chambre des Métiers.

Les différentes interventions avaient pour objectifs de présenter la réglementation applicable, mais aussi de donner des moyens aux communes pour la mise en œuvre du contrôle des prescriptions en matière énergétique. La présentation d'une "Best practice" de la Commune de Schifflange clôtura l'événement.

La présence de quelque 100 personnes a montré un intérêt fort pour le sujet auprès des communes.

RENCONTRE « APRÈS ASSISES » ET CRÉATION D'UN GROUPE D'ÉCHANGE ET DE SOUTIEN EN MATIÈRE D'INTÉGRATION AU NIVEAU LOCAL

Dans la continuité des « 2^{èmes} Assises nationales de l'intégration au niveau local » (voir ci-dessus), toutes les communes ont été invitées à une réunion « Après Assises ».

Une trentaine de participants ont assisté à cette rencontre, dont l'objectif principal était la création d'un groupe d'échange et de soutien en matière d'intégration au niveau locale.

Dorénavant, celui-ci rassemblera à intervalles réguliers les personnes actives en matière d'intégration dans les communes, afin d'échanger sur les thèmes et les problématiques rencontrés dans la pratique.

A l'aide d'un sondage, une priorisation des sujets de discussion et des besoins d'information, de soutien et de formation a été établie : les différents sujets ainsi déterminés seront approfondis au fur et à mesure lors des prochaines réunions.

CYCLE DE FORMATION POUR ÉLUS LOCAUX

Dans le cadre du renouvellement général des conseils communaux, le SYVICOL, en étroite collaboration avec l'Institut national d'administration publique (INAP), a organisé un cycle de formation pour élus locaux.

Le programme a couvert les matières importantes du point de vue communal et offert aux nouveaux mandataires les moyens de renforcer leurs connaissances afin d'entamer leurs fonctions dans les meilleures conditions. Les élus qui continuent leur mandat ont quant à eux pu rafraîchir leurs connaissances, respectivement les mettre à jour à la lumière des derniers développements législatifs.

Le cycle a compté 8 modules, dont chacun a été proposé 3 fois le samedi matin – à Dudelange, à Munsbach et à Diekirch – ainsi qu'une fois le jeudi après-midi à Mersch.

III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

7^{ÈME} FORUM SUR LA COHÉSION

Une délégation du SYVICOL a participé au 7^{ème} Forum sur la Cohésion organisé les 26 et 27 juin par la Commission européenne à Bruxelles, sous le slogan "Ma région, mon Europe, notre futur". L'objectif de ce forum, qui a réuni plus de 700 participants de toute l'Union européenne, était de dégager des pistes de réflexion pour définir le futur cadre législatif des fonds structurels et d'investissement européens à l'issue de la présente période de programmation, soit après 2020.

La politique de cohésion est la principale politique d'investissement de l'Union Européenne. Elle profite à toutes les villes et régions de l'UE et elle a pour but de soutenir la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et d'améliorer la qualité de vie des citoyens.

A la suite des différents scénarios évoqués par la Commission européenne dans son Livre blanc sur le Futur de l'Europe, de nombreux observateurs avaient exprimé leurs inquiétudes par rapport à l'avenir de la politique de cohésion, qui incarne l'un des principes fondamentaux de l'Union à savoir la solidarité européenne. En réaction, de nombreuses institutions, autorités nationales, locales ou régionales ont pris position ces dernières semaines pour réaffirmer leur attachement à ce pilier de l'Union européenne. Une "Alliance pour l'avenir de la politique de cohésion" a même vu le jour, réunissant notamment le Comité européen des Régions, le Parlement européen et le Conseil des Communes et Régions d'Europe, la plus importante association de collectivités territoriales en Europe, dont le SYVICOL est membre.

Ce forum a été l'occasion de confronter les différentes positions sur les priorités futures de la politique de cohésion, d'en déterminer les enjeux et défis et de les relayer auprès de la Commission européenne en vue d'une amélioration pour l'après-2020. Les participants, dans leur ensemble, ont exprimé le besoin et la nécessité d'une politique de cohésion forte et efficace qui produise des résultats concrets pour l'ensemble des citoyens européens. Ils ont ainsi plaidé pour un budget approprié, de meilleures synergies entre les fonds et une simplification du système de gestion à tous les niveaux de gouvernance.

COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

Les membres de la délégation luxembourgeoise ont activement participé aux réunions des commissions thématiques et aux sessions plénières du Comité européen des Régions qui ont eu lieu à Bruxelles les 8 et 9 février, les 22 et 23 mars, les 11 et 12 mai, les 12 et 13 juillet, du 9 au 11 octobre et du 30 novembre au 1^{er} décembre 2017.

FEVRIER : 121^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE

L'immigration, la politique agricole commune et l'investissement figuraient à l'ordre du jour lors de la 121^{ème} session plénière du Comité européen des régions des 8 et 9 février. Le premier jour, les membres du CdR ont examiné les priorités de la présidence maltaise de l'Union européenne avec M. Ian Borg, secrétaire parlementaire maltais chargé de la présidence de l'UE 2017 et des Fonds européens, et ils ont adopté une résolution pour marquer le 60^{ème} anniversaire du Traité de Rome, qui a institué la Communauté économique européenne. Les élus locaux et régionaux ont également adopté des recommandations sur les thèmes des transports, de l'énergie et de l'environnement, de l'alcool, des télécommunications et de la capacité budgétaire de l'Union Européenne. Au total, 16 opinions ont été adoptées au cours de cette session.

MARS : 122^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE

Les 22 et 23 mars s'est tenue la 122^{ème} session plénière. Les perspectives des négociations sur le Brexit et les incidences de celui-ci sur les villes et les régions ont été les principaux thèmes abordés lors de cette session à laquelle a participé Michel Barnier, négociateur de l'UE pour le Brexit. Une semaine avant l'ouverture officielle des

négociations, Monsieur Barnier a plaidé pour le maintien de liens forts entre les régions et les villes du Royaume-Uni et le reste de l'UE selon le principe "les citoyens d'abord". Le même jour, les membres du CdR ont également débattu de la future orientation de l'Europe avec des députés du Parlement européen et des représentants de mouvements citoyens dans le cadre de l'initiative « Réflexions sur l'Europe ». Les élus locaux et régionaux se sont engagés à lancer un débat approfondi avec les citoyens sur l'évolution que l'Europe devrait suivre. Dans le cadre de cette initiative, les citoyens mais aussi les collectivités locales et régionales sont invités à présenter leurs pensées et leurs idées sur le passé, le présent et l'avenir de l'Europe, lesquelles serviront à l'élaboration de la vision du CdR sur l'avenir de l'Europe du point de vue local et régional.

MAI : 123^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE

La 123^{ème} session plénière a encore été l'occasion d'approfondir les réflexions du CdR sur le futur de l'Union européenne et notamment de sa politique de cohésion. Les membres ont échangés leurs vues avec le Président du Parlement européen, Monsieur Antonio Tajani, et le vice-président de la Commission européenne, Monsieur Jyrki Katainen. « Ce dont nous avons besoin, c'est d'une alliance en faveur d'une politique de cohésion solide après 2020. Le Comité européen des régions doit tenir un rôle central dans cette alliance », a déclaré Michael Schneider, rapporteur de l'avis sur l'avenir de la politique de cohésion, qui reprend les recommandations politiques du CdR sur les futures règles budgétaires après 2020. Les membres du Comité ont par ailleurs tenu un débat sur l'état de droit au sein de l'Union Européenne et dans son voisinage avec la présidente du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Madame Gudrun Mosler-Törnström. 11 opinions sur des thèmes aussi variés que la bio économie, l'innovation sociale, ou les relations avec les pays candidats à l'adhésion ont par ailleurs été approuvées.

JUILLET : 124^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE

La 124^{ème} session plénière a marqué le passage de relais entre Monsieur Markku Markkula, qui a assuré la Présidence du CdR pendant deux ans et demi, et Monsieur Karl-Heinz Lambertz, sénateur de la Communauté germanophone de Belgique et nouveau Président du CdR jusqu'en 2020. S'adressant aux 350 membres du Comité pour son discours d'acceptation, celui-ci a affirmé la nécessité pour l'Union Européenne d'écouter ses citoyens et de repenser les choses à partir du terrain en donnant davantage voix au chapitre aux pouvoirs publics locaux et régionaux. Il a décliné les priorités de sa présidence et s'est engagé à resserrer les liens du CdR avec toutes les villes et les régions d'Europe et à intensifier les relations avec les institutions européennes. Au cours de cette session les membres ont adopté 15 avis, y inclus la position du CdR sur l'avenir de la politique agricole commune après 2020 ou encore le paquet énergie propre.

L'alternance politique s'est également faite au niveau des commissions de travail du CdR et Roby Biwer, membre du Bureau et de la délégation luxembourgeoise, a été élu premier vice-Président de la Commission ENVE au mois de septembre.

OCTOBRE: 125^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE

Au cours de la 125^{ème} session Plénière qui a lieu du 9 au 11 octobre, le Président Karl-Heinz Lambertz a prononcé son premier discours sur « L'état de l'Union européenne: la perspective des régions et des villes ». Ce discours, qui a permis de dresser un bilan de la situation actuelle des villes et des régions dans l'UE et d'examiner les principaux défis auxquels elles seront confrontées dans les années à venir, a été suivi par un débat avec le président du Conseil européen, Donald Tusk. « *Tout comme le niveau européen influence le niveau local et régional, il faut que le niveau local et régional puisse pleinement influencer le niveau européen* », a souligné le Président Lambertz.

Le 9 octobre, le Comité a lancé une alliance paneuropéenne pour la cohésion (#CohesionAlliance) qui réclame un budget de l'Union Européenne après 2020 permettant d'accroître la force, l'efficacité et la visibilité de la politique de cohésion et qui fasse en sorte que chacune des régions en Europe puisse davantage bénéficier de cette politique.

DECEMBRE : 126^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE

La 126^{ème} session plénière a été l'occasion d'un débat avec le Commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, en amont de la présentation par la Commission de nouvelles propositions de réforme de l'Union économique et monétaire (UEM). Suite à ce débat, le CdR a adopté sa position sur l'approfondissement de l'Union Economique et Monétaire (UEM), dans laquelle les élus soutiennent la transformation de l'actuel mécanisme européen de stabilité en un fonds doté d'une pleine capacité à soutenir les États membres

touchés par les chocs et les crises, mais mettent en garde contre une évolution au détriment de la politique de cohésion. Ils insistent particulièrement sur l'importance de déployer ce nouveau fonds de sorte à accélérer la convergence et compléter la politique de cohésion de l'Union Européenne. Au total, ont été adoptés 13 opinions et une résolution lors de cette dernière session qui a clôturé l'année 2017.

CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

Le Comité directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe s'est réuni à Chios (Grèce), les 12 et 13 juin 2017.

La délégation du SYVICOL s'est composée de Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Emile Eicher et M. Pierre Wies.

Sur l'ordre du jour figurait entre autres un débat sur l'accueil des réfugiés, enrichi par un témoignage du bourgmestre de Chios, Manolis Vournous, dont la ville, située à quelques kilomètres de la côte turque, déploie des efforts considérables en accueillant un nombre important de réfugiés.

Le Comité directeur a adopté en outre une prise de position sur l'avenir de l'Europe, une déclaration sur le climat, suite à l'annonce des Etats-Unis de se retirer de l'Accord de Paris, ainsi qu'une série de recommandations pour améliorer la politique de cohésion de l'Union européenne, toujours en soulignant les aspects locaux et régionaux des différentes thématiques.

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

Les membres de la délégation luxembourgeoise, Jean-Pierre Klein, Emile Eicher et Paul Weidig ont participé à la 32^{ème} session du CPLRE qui s'est tenue à Strasbourg du 28 au 30 mars 2017. Cette session a été l'occasion d'un débat sur la place de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordres juridiques internes. Le Luxembourg est d'ailleurs le premier Etat membre du Conseil de l'Europe à avoir ratifié la Charte, qui a force de loi et s'applique dans notre droit interne. Cependant, tous les Etats membres ne reconnaissent pas directement ses effets juridiques, et le Congrès a constaté que sa mise en œuvre pose des problèmes récurrents malgré son caractère de traité international. La Présidente du Congrès, Madame Gudrun Mosler-Törnström, s'est aussi montrée inquiète de la perte de vitesse de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et elle a invité les élus locaux et régionaux à refuser toute forme de capitulation de l'autonomie locale.

La session a inclus des débats sur le rôle des collectivités locales en matière d'accueil et d'intégration, sur l'accueil des enfants migrants non accompagnés et sur les régions frontalières face aux flux migratoires. Le Congrès a encore examiné la situation de la démocratie territoriale en Finlande, à Malte, en Estonie et en Islande. En outre, les membres du Congrès ont adopté un rapport sur les détentions de maires élus en Turquie et leur remplacement par des personnes nommées par le gouvernement. A l'ordre du jour figuraient également plusieurs débats thématiques sur l'autonomie et l'accès à l'emploi des jeunes, le libre accès aux données, les droits de l'homme aux niveaux local et régional, la lutte contre l'antitsiganisme et la participation citoyenne.

La participation des jeunes a d'ailleurs été au centre de la discussion sur la qualité de la participation démocratique au niveau régional. Le Congrès a accueilli 44 délégués jeunes âgés de 16 à 30 ans venus des 47 pays membres du Conseil de l'Europe dans le cadre de son initiative « Rajeunir la politique », visant à encourager la participation des jeunes dans les processus décisionnels. Les délégués jeunes ont assisté à l'ensemble des réunions et ont participé aux débats aux côtés des membres du Congrès. En marge de leur implication dans les travaux du CPLRE, les délégués jeunes ont pu développer leur propre projet au niveau local et régional en lien avec les priorités politiques du Congrès pour l'année 2017, à savoir l'intégration des migrants et les questions relatives au dialogue interculturel.

Le résultat de ces projets réalisés a été présenté aux membres du Congrès et à la délégation luxembourgeoise lors de la 33^{ème} session du CPLRE qui a eu lieu du 17 au 20 octobre 2017. Le délégué luxembourgeois, Manuel Quaring, a décrit son projet-pilote sur la communication interculturelle et la prévention de la radicalisation des jeunes. Ce projet a pour objet la création d'une plateforme d'échange entre des jeunes et des professionnels et/ou experts ainsi que des mandataires locaux, afin de sensibiliser les jeunes et de prévenir leur radicalisation par le biais d'un dialogue interculturel et intergénérationnel, et de renforcer leur participation au niveau local. Dans le cadre de la

mise en œuvre du projet, deux réunions ont ainsi été organisées dans les Maisons des Jeunes d'Echternach et de Bonnevoie à Luxembourg avec le soutien de la Conférence Générale de la Jeunesse du Luxembourg, Bee-Secure/SNJ, InterActions et Respect.lu, au cours desquelles les jeunes ont pu débattre autour du thème « Alles Hate speech oder wat ? » avec les différents intervenants y compris un blogueur. Ces derniers ont donné aux jeunes un aperçu de leur travail et attiré leur attention sur les bonnes attitudes à adopter sur les réseaux sociaux, en apprenant de manière interactive à identifier les comportements irrespectueux et à ne pas franchir la limite entre la liberté d'expression et les « Hate-speech », propos injurieux ou calomnieux.

Manuel Quaring a encore présenté au Congrès un autre projet dans lequel il s'est activement impliqué à savoir la campagne nationale menée par la CGJL et ses organisations membres « JonkWielt – Your Vote. Your Voice. Make it count » visant à promouvoir la participation des jeunes dans la vie politique locale. La campagne avait pour ambition, dans le contexte des élections communales au Luxembourg, d'une part d'encourager davantage de jeunes à présenter leur candidature, et d'autre part d'inciter les jeunes électeurs et surtout les premiers votants non-luxembourgeois à s'inscrire sur les listes électorales et à se rendre aux urnes. Les jeunes candidats ont ainsi pu, par exemple, discuter avec des écoliers de leur engagement en politique et notamment expliquer quelles sont les raisons qui les ont amenés à présenter leur candidature.

Parmi les autres points forts de cette session placée sous le thème des « politiques décentralisées pour une intégration réussie des migrants », les membres du Congrès ont entendu des témoignages de jeunes réfugiés et se sont penchés sur l'intégration des enfants migrants. Le Congrès a encore abordé la situation en Catalogne après le référendum sur l'indépendance dans le cadre d'un débat d'actualité au cours duquel les membres ont appelé les autorités espagnoles au dialogue et au respect de l'Etat de droit. Les membres du Congrès ont encore tenu des débats thématiques sur les jeunes et la lutte contre la corruption, la participation des femmes à la vie politique et sur le rôle des associations et organisations régionales dans la promotion de la démocratie en Europe, dans le cadre du 10^{ème} anniversaire de la Semaine européenne de la démocratie locale. Enfin, plusieurs rapports ont été adoptés, en particulier sur la question des langues régionales et minoritaires en Europe et sur l'avenir des zones rurales.

IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES

Numéro	Date	Objet
01/2017	02/03/17	Activités de jumelage des communes luxembourgeoises avec des collectivités territoriales étrangères
02/2017	09/03/17	Possibilité de demander une permission de voirie globale pour la mise en place de panneaux de sensibilisation lors de certains événements
03/2017	05/05/17	Samedi 13 mai 2017, fêtez l'Europe
04/2017	21/09/17	Installations sanitaires aux terminus des lignes d'autobus RGTR
05/2017	24/10/17	Cycle de formation pour élus locaux
06/2017	03/11/17	Mise à jour de l'annuaire des communes et du fichier d'adresses du SYVICOL
07/2017	13/11/17	Contribution 2018

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS DU BUREAU ET DU COMITÉ

Date	Réunion	Sujet
16/01/17	Réunion du Bureau	
16/01/17	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur	Edifices religieux, finances communales, réforme dans la Fonction publique, etc.
30/01/17	Réunion du Bureau	
30/01/17	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur	CGDIS, compétences des agents municipaux
13/02/17	Réunion du Bureau	
13/02/17	Réunion du Comité	
14/02/17	Entrevues du Bureau avec M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur	Compétences des agents municipaux
06/03/17	Réunion du Bureau	
20/03/17	Réunion du Bureau	
20/03/17	Entrevue du Bureau avec la Fédération des entreprises de pompes funèbres	Permis de transport de personnes défuntes
21/03/17	Entrevue du Bureau avec les Ministres Etienne Schneider, Félix Braz, François Bausch et Dan Kersch	Compétences des agents municipaux
03/04/17	Réunion du Bureau	
03/04/17	Réunion du Comité	
07/04/17	Entrevue du Bureau avec M. Guy Arendt, Secrétaire d'Etat à la Culture	Loi sur l'enseignement musical
04/05/17	Réunion du Bureau	
15/05/17	Réunion du Bureau	
15/05/17	Réunion du Comité	
19/05/17	Entrevue du Bureau avec M. Camille Gira, Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures	Projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
29/05/17	Entrevue du Bureau avec le LCGB	Installations sanitaires aux terminus des lignes d'autobus RGTR

Date	Réunion	Sujet
29/05/17	Entrevue du Bureau avec le Centre de Médiation Civile et Commerciale	Services de médiation dans l'intérêt des communes
29/05/17	Réunion du Comité	
19/06/17	Réunion du Bureau	
22/06/17	Réunion du Bureau avec M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail et de l'Emploi	Introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage de longue durée
28/06/17	Réunion du Bureau	
10/07/17	Entrevue du Bureau avec la Fédération horticole luxembourgeoise	L'accès et la tarification de l'eau en horticulture
10/07/17	Réunion du Bureau	
10/07/17	Réunion du Comité	
12/07/17	Entrevue du Bureau avec une délégation capverdienne	
27/07/17	Entrevue avec l'Entente des foyers de jour asbl	Nouvelle convention collective de travail du secteur d'aide et de soins
28/08/17	Réunion du Bureau	
06/09/17	Réunion du Bureau	
15/09/17	Entrevue du Bureau avec M. Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité Intérieure	Réforme de la police grand-ducale
18/09/17	Réunion du Bureau	
18/09/17	Réunion du Comité	
23/10/17	Réunion du Bureau	
02/11/17	Entrevue avec Mme Carole Dieschbourg, Ministre de l'Environnement	Avant-projet de loi sur les forêts
06/11/17	Conférence de presse commune avec M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur	Présentation du cycle de formation pour élus
13/11/17	Réunion du Bureau	
13/11/17	Réunion du Comité	
20/11/17	Entrevue avec la commission du Logement de la Chambre des Députés	Présentation de la position du SYVICOL en préparation d'un débat de consultation sur le thème du logement
04/12/17	Entrevue du Bureau avec le Service des médias et des communications du Ministère d'Etat	Projet WIFI4EU de l'Union européenne
04/12/17	Réunion du Bureau	



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

