



RAPPORT ANNUEL



2022



**SYNDICAT DES VILLES ET
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1

E info@syvicol.lu

www.syvicol.lu

Mise en page : cropmark.lu

Impression : Imprimerie Centrale

Photo couverture: Aerezdallgemeng



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.

SOMMAIRE



STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Bureau	10
Comité	11
Administration	13
Représentants dans des organes consultatifs nationaux	15
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens.....	18



AVIS

21 février 2022

Projet de loi n°7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise.....	19
Projet de règlement grand-ducal fixant 1° les conditions à remplir par les écoles de musique régionales pour assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée; 2° les critères d'approbation pour assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée par les écoles de musique régionales ; 3° les conditions à remplir par les écoles de musique régionales pour l'obtention des diplômes de la division moyenne spécialisée.	20
Projet de loi n°7514 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.....	21
Proposition de loi n°7842 portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours.....	25

28 mars 2022

Projet de loi n°7945 portant transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union	26
Projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant : 1. Le Code pénal ; 2. Le Code de procédure pénale ; 3. La loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 4. la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1 ^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ; 5. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 6. La loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ; 7. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale	28
Projet de loi n°7925 relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques.....	31
Projet de loi n° 7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1 ^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1 ^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.....	32
Projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets	34

25 avril 2022

Projet de loi n° 7948 portant institution d'un congé culturel et modification : 1 ° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application du congé culturel	36
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Projet de loi n°7963 relatif aux commandes publiques d’œuvres artistiques et portant modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics	
Projet de règlement grand-ducal déterminant le pourcentage du coût global d’un immeuble, réalisé par l’État, les communes ou les établissements publics, financé ou subventionné pour une part importante par l’État, à affecter à l’acquisition ou à la création d’œuvres artistiques ainsi que les modalités d’appréciation et d’exécution des dispositions relatives aux commandes publiques prévues par la loi du jj/mm/aaaa relative aux commandes publiques d’œuvres artistiques et portant modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ainsi que les missions, la composition et le fonctionnement de la commission d’aménagement artistique et du comité artistique instaurés par la même loi	38
Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels	40
Projet de loi n°7973 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l’extension de la station d’épuration de Luxembourg-Beggen	41
Projet de loi n°7993 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988	42
30 mai 2022	
Projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant 1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain ; 3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ; 4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0	43
Projet de loi n°7986 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse	58
Projet de loi n°7977 1° relative au droit à l’enseignement et à l’obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l’obligation scolaire	60
Projet de loi n°8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl	61
Proposition de loi n°7771 relative à la procédure de collecte des signatures en vue d’un référendum prévu à l’article 114 de la Constitution et portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national	63
20 juin 2022	
Projet de loi n°7877 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques	64
11 juillet 2022	
Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 ayant pour objet a) de définir les conditions-cadre de l’organisation de l’enseignement musical par les communes et b) d’instituer une Commission consultative interministérielle à l’enseignement musical	65
Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 5 mars 1999 instaurant une commission consultative ayant pour mission de conseiller le Ministre de l’Education nationale et de la Formation Professionnelle dans toute question de reconnaissance de diplômes dans le domaine de l’enseignement musical	66

SOMMAIRE

Projet de règlement grand-ducal abrogeant : le règlement grand-ducal modifié du 10 avril 2020 1° déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement ; 2° modifiant a) le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ; b) le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la Commission nationale des programmes de l'enseignement musical ; le règlement grand-ducal du 14 décembre 2016 fixant les conditions et modalités de l'allocation d'une aide à l'enseignement musical et modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ; le règlement grand-ducal du 31 mars 2006 définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique ; le règlement grand-ducal du 18 mars 2000 portant création d'un Conseil supérieur de la musique ; le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ; le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la Commission nationale des programmes de l'enseignement musical.....	66
Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.....	68
18 juillet 2022	
Projet de loi n°7514 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.....	68
Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques.....	70
Projet de règlement grand-ducal : 1° modifiant : a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; b) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ; c) le règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; d) le règlement grand-ducal modifié du 14 août 2017 déterminant pour les fonctionnaires et employés communaux : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de service provisoire ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat ; 2° abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes	71
Projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement	72
Projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie	74

Projet de règlement grand-ducal déterminant le fonctionnement de la commission d'admission prévue à l'article 4 de la loi du [...] concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.....	77
Projet de loi n°8005 sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1er et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics Projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques	77
Projet de loi n°8025 portant fusion des communes de Bous et de Waldbredimus	78
Projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement et projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement	79
10 octobre 2022	
Projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau	80
Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.....	83
Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale	83
Projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2022 ..	83
17 octobre 2022	
Projet de loi n°8052 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° du Code pénal ; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.....	84
Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux.....	98
Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux.....	101
Projet de règlement grand-ducal déterminant le contenu de la transmission des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire (ou) à l'approbation.....	103
08 novembre 2022	
Troisième Plan national concernant la protection de la nature (2022-2030).....	122
Projet de loi n°8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 Projet de loi n°8081 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026	124
14 novembre 2022	
Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire une modification ponctuelle du plan directeur sectoriel « paysages » rendu obligatoire par règlement grand-ducal du 10 février 2021	129
Projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale 130	
Projet de loi n°8091 portant modification de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ..	131

SOMMAIRE

21 novembre 2022

Projet de programme directeur d'aménagement du territoire.....	131
Projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau	153

5 décembre 2022

Projet de loi n°8076 portant suspension temporaire des déguerpissements en matière de baux d'habitation.....	154
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

12 décembre 2022

Projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements	155
Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain	161
Projet de loi n°7255 sur les forêts	168
Projet de règlement grand-ducal déterminant l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts.....	170
Projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques	170
Projet de règlement grand-ducal définissant les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques	172
Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques.....	172
Projet de règlement grand-ducal concernant la vente des bois provenant des forêts publiques	173
Projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil	174
Projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables prévue par la loi du # relative au logement abordable	176
Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par la loi du # relative au logement abordable.....	177



PRISE DE POSITION

10 octobre 2022

Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative..... 178



ACTIVITÉS INTERNATIONALES..... 188



JOURNÉE DU TRAVAIL SOCIAL
DANS LES COMMUNES 204



CIRCULAIRES 207



CALENDRIER 208

I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

BUREAU



PRÉSIDENT
EMILE EICHER

Bourgmestre de la commune de Clervaux

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



1ÈRE VICE-PRÉSIDENTE
LYDIE POLFER

Bourgmestre de la ville de Luxembourg

Déléguée de la ville de Luxembourg



VICE-PRÉSIDENT
DAN BIANCALANA

Bourgmestre de la ville de Dudelange

Délégué représentant les communes de Dudelange, Kayl et Rumelange



VICE-PRÉSIDENT
SERGE HOFFMANN

Bourgmestre de la commune de Habscht

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



VICE-PRÉSIDENT
LOUIS OBERHAG

Conseiller de la commune de Waldbredimus

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



VICE-PRÉSIDENT
GUY WESTER

Conseiller de la commune de Hesperange

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

COMITÉ



PATRICK COMES

Échevin de la ville de Wiltz

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



**RAYMONDE
CONTER-KLEIN**

Échevine de la commune de Pétange

Déléguée représentant les communes de Differdange, Käerjeng et Pétange



ENGEL PAUL

Bourgmestre de la commune de Grosbous

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



JEANNOT FÜRPASS

Bourgmestre de la commune de Mondercange

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



MICHEL MALHERBE

Bourgmestre de la commune de Mersch

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



GEORGES MISCHO

Bourgmestre de la ville d'Esch-sur-Alzette

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



ANNIE NICKELS-THEIS

Bourgmestre de la commune de Bourscheid

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



ROMAIN OSWEILER

Bourgmestre de la commune de Rosport-Mompach

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



JEAN-MARIE SADLER

Conseiller de la commune de Flaxweiler

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

COMITÉ



JEAN-PAUL SCHAAF

Bourgmestre de la commune d'Ettelbruck

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



**MARIE-PAULE
ENGEL-LENERTZ**

Conseillère de la commune de Steinsel

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



NICO WAGENER

Conseiller de la commune de Parc Hosingen

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

ADMINISTRATION



ELISABETH BECKER

Attachée stagiaire



NICOLE BERSCHIED

Employée communale



EMILE CALMES

Attaché stagiaire



TOM DONNERSBACH

Rédacteur



JOHANNE FALLECKER

Attachée



LAURENT GRAAFF

Employé communal



GÉRARD KOOB

Secrétaire



JOSY NEY

Receveur



VANESSA SCHMIT

Attachée

Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2022.



SYVICOL
Syndicat de Communauté

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS NATIONAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

COMMISSION CENTRALE

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

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

CONSEIL DE DISCIPLINE DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX

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

Suppléants : Patrick Goldschmidt, Paul Engel, Serge Hoffmann

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES COMMUNALES

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

CONSEIL SUPÉRIEUR DES SERVICES DE SECOURS

Emile Eicher

COMMISSION CONSULTATIVE DE PRÉVENTION D'INCENDIE

Titulaire : Jean-Marie Sadler

Suppléant : Michel Malherbe

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

Dan Biancalana

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DE LA PROTECTION 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, Guy Wester

MINISTÈRE DE LA CULTURE

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MUSIQUE

Jim Weis

CONSEIL SUPÉRIEUR DES BIBLIOTHÈQUES

Gusty Graas

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

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

COMITÉS DE SUIVI DES PROGRAMMES INTERREG EUROPE 2021-2027 ET INTERREG NWE 2021-2027

Membre : Louis Oberhag

Suppléant : Marie-Paule Engel-Lenertz

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

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

Fernand Muller

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

Nico Wagener, Johanne Fallecker

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

DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT

COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENTS CLASSÉS

Titulaire : Jean-Marie Sadler

Suppléant : Louis Oberhag

I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

COMITÉ DE LA GESTION DE L'EAU

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

GRUPE DE PILOTAGE « BRUIT »

Gérard Koob

MINISTÈRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

GRUPE DE TRAVAIL « SÉCURITÉ CYCLISTES »

Johanne Fallecker

GRUPE DE TRAVAIL « MOBILITÉ DOUCE »

Johanne Fallecker

GRUPE DE TRAVAIL « SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS PUBLICS »

Titulaire : Henri Hinterscheid

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU « VERKÉIERSVERBOND »

Claude Halsdorf

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

COMITÉ DE SUIVI FEDER 2021-2027

Titulaires : Emile Eicher, Louis Oberhag, Dan Biancalana, Georges Mischo
Suppléants : Jeannot Fürpass, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Nico Wagener

COMITÉ CONSULTATIF DE MYENERGY

Titulaire : Pierre Schmitt
Suppléant : Gérard Koob

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

Annie Nickels-Theis

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

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE

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

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JEUNESSE

Titulaire : Annie Loschetter
Suppléant : Myriam Putzeys

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

Georges Mischo, Raymonde Conter-Klein

COMMISSION SCOLAIRE NATIONALE

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

COMMISSION GESTION ET FINANCES DU SECTEUR SEA CONVENTIONNÉ

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

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

Titulaire : Luc Speller
Suppléant : Serge Olmo

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

Titulaire : Annie Nickels-Theis
Suppléant : Serge Olmo

COMMISSION NATIONALE DES PROGRAMMES DE L'ENSEIGNEMENT MUSICAL

Titulaire : Raymonde Conter-Klein
Suppléant : Guy Weirich

GRUPE DE TRAVAIL « INCLUSION »

Serge Olmo, Luc Speller

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

Serge Hoffmann

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

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

MINISTÈRE DE LA DIGITALISATION

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

Laurent Graaff

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Titulaire : Louis Oberhag

Suppléants : Nico Wagener, Jean-Marie Sadler

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

COMMISSION D'HARMONISATION

Titulaire : Annie Nickels-Theis

Suppléant : Elisabeth Becker

CONSEIL NATIONAL POUR ÉTRANGERS

Titulaire : Annie Nickels-Theis

Suppléant : Betsy Aschman

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

Vanessa Schmit

CONSEIL SUPÉRIEUR DES PERSONNES ÂGÉES

Annie Nickels-Theis

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

COMMISSION ADMINISTRATIVE INAP

Louis Oberhag

COMMISSION DES PENSIONS

Titulaire : Raymonde Conter-Klein

Suppléant : Jean Schiltz

COMMISSION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PHYSIQUES

Titulaire : Gérard Koob

Suppléant : Johanne Fallecker

MINISTÈRE DU LOGEMENT

GRUPE DE TRAVAIL « PACTE LOGEMENT »

Dan Biancalana, Johanne Fallecker, Gérard Koob

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS DU LOGEMENT

Louis Oberhag

GRUPE 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 : Patrick Comes, Romain Braquet,
Marianne Eiden-Renckens, Amaro Garcia,
Romain Osweiler, Nico Wagener

Suppléants : Dan Biancalana, Patrick Comes,
Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis,
Jean-Marie Sadler, Laurent Zeimet

CONSEIL ARBITRAL DES ASSURANCES SOCIALES

Titulaires : Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein,
Alex Donnersbach

Suppléants : Serge Hoffmann, Annie Nickels-Theis,
Nico Wagener

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

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

Suppléants : Paul Engel, Jean-Paul Schaaf,
Laurent Zeimet

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 2021-2027

Titulaire : Dan Biancalana

Suppléant : Johanne Fallecker

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS



Comité européen
des régions

COMITÉ DES RÉGIONS (CDR)

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE

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

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

Coordination : Johanne Fallecker, Emile Calmes



CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

COMITÉ DIRECTEUR

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

Suppléants : Simone Asselborn-Bintz,
Jeannot Fürpass, Marie-Paule Engel-Lenert

Coordination : Gérard Koob

JUMELAGES

Gérard Koob

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

Vanessa Schmit



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

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE 2016-2020

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

Suppléants : Christine Schweich, Josée Lorsché,
Tom Jungblut

Coordination : Vanessa Schmit



EUREGIO SAARLORLUX+

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Coordination : Elisabeth Becker



CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU)

DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL MONDIAL

Titulaire : Louis Oberhag

Suppléant : Simone Asselborn-Bintz

Coordination : Gérard Koob

II. AVIS

Projet de loi n°7880 sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise

Avis du 21 février 2022

I. Remarques générales

C'est en s'autosaisissant que le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de formuler le présent avis au sujet du projet de loi sous rubrique. Il regrette qu'il n'ait pas été consulté officiellement sur ce dossier, en dépit du fait que, d'une part, le projet de loi contient des dispositions qui concernent directement le secteur communal et que, d'autre part, il apporte des modifications à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le projet de loi constitue une réforme de la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Il a comme objectif de renforcer l'opérationnalité et la réactivité de l'Armée luxembourgeoise et de mettre à jour l'organisation de l'Armée, ainsi que de moderniser et d'étendre les carrières des militaires.

Le SYVICOL se limite dans le présent avis aux dispositions qui ont un impact direct sur l'organisation et le fonctionnement du secteur communal.

II. Eléments-clés de l'avis :

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL marque son accord avec l'adaptation des dénominations des différentes carrières des soldats volontaires de l'Armée conformément à la réforme de 2015 dans la fonction publique, ainsi qu'avec le maintien du droit de priorité de ces soldats volontaires pour l'accès à des emplois dans les groupes de traitement C et D au niveau des communes.
- Quant à la suppression projetée de l'interdiction aux militaires de carrière de faire partie d'un conseil communal, il considère que cette question devrait être examinée sous un angle plus large dans le cadre de la refonte de la loi communale, en évaluant l'ensemble des incompatibilités prévues par la loi. Il se prononce donc à ce stade en faveur d'un maintien de celle frappant les militaires de carrière.

III. Remarques article par article

Art. 84

L'article 84 du projet de loi apporte des modifications au niveau du droit de priorité et du droit d'exclusivité des soldats volontaires de l'Armée pour certaines carrières dans la fonction publique. Plus précisément, il vise à adapter les dénominations des carrières inférieures conformément à la réforme de la fonction publique de 2015, respectivement de 2017 pour ce qui est du secteur communal, ainsi qu'à maintenir le droit de priorité des soldats volontaires pour l'accès à des emplois dans les groupes de traitement C et D au niveau communal.

Le SYVICOL marque son accord avec cette adaptation et n'a pas d'autre remarque à formuler.



© Armée luxembourgeoise

Art. 99

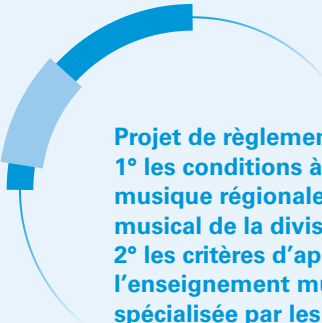
L'article 99 du projet de loi sous revue vise à supprimer l'incompatibilité légale prévue à l'article 11ter, paragraphe 1^{er}, point 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui dispose que « ne peuvent faire partie d'un conseil communal : (...) 3. les militaires de carrière ».

Selon le commentaire des articles, les motifs de cette modification consistent, d'une part, dans le rapprochement des militaires de carrière aux autres fonctionnaires de l'État en ce qui concerne leur droit de vote passif. D'autre part, le maintien d'une telle incompatibilité, qui était justifiée dans un passé lointain par la nature de la mission confiée à la force armée et par la nécessité de mettre les militaires de carrière dans l'impossibilité d'abuser de leur influence pour se procurer des avantages électoraux, ne correspond plus aux circonstances et aux exigences de nos jours.

En même temps, les auteurs tiennent compte de la recommandation CM/Rec (2010) 4 sur les droits de l'Homme des membres des forces armées, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 février 2010. Celle-ci recommande d'éviter des restrictions aux droits électoraux des membres des forces armées qui ne sont plus nécessaires et proportionnées à la poursuite d'un but légitime.

Aux yeux du SYVICOL, la question des incompatibilités des mandats communaux avec certaines fonctions ou occupations professionnelles devrait être examinée sous un angle plus large, dans le cadre de la refonte de la loi communale, en évaluant quelles incompatibilités pourraient être supprimées afin de permettre à un plus grand nombre de citoyens de s'engager politiquement au niveau communal, tout en maintenant des garanties suffisantes contre d'éventuels conflits d'intérêts.

Il est dès lors d'avis qu'il ne serait pas judicieux de décider la suppression de la seule incompatibilité frappant les militaires de carrière, sans en avoir analysé les autres prévues à l'article 11ter de la loi communale, et notamment celle à l'égard des membres de la Police grand-ducale. Pour ces raisons, il plaide à ce stade pour le maintien de l'interdiction aux militaires de carrière de faire partie d'un conseil communal.



Projet de règlement grand-ducal fixant 1° les conditions à remplir par les écoles de musique régionales pour assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée; 2° les critères d'approbation pour assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée par les écoles de musique régionales ; 3° les conditions à remplir par les écoles de musique régionales pour l'obtention des diplômes de la division moyenne spécialisée.

Avis du 21 février 2022

Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été sollicité en son avis par Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au sujet du projet de règlement grand-ducal sous examen en date du 6 décembre 2021.

Le règlement en projet constitue un règlement d'exécution de la loi en projet portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, qui dispose à son article 8, paragraphe 2 : « A titre exceptionnel et sur demande motivée de la commune auprès du ministre en vue de l'obtention d'une autorisation ministérielle, l'école de musique régionale peut assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée prévue à l'article 10, paragraphe 1^{er}, point 6^o. Un règlement grand-ducal détermine les conditions à remplir et les modalités en vue de l'obtention d'une autorisation ministérielle.¹ »

Ce projet de loi confère une mission nationale aux conservatoires de musique qui sont, entre autres, appelés à dispenser les cours des divisions moyenne spécialisée et supérieure et du degré supérieur. Ainsi, ce n'est qu'à titre exceptionnel, comme mentionné ci-dessus, que les écoles de musique régionales seront autorisées à dispenser les cours de la division moyenne spécialisée.

En fait, le règlement grand-ducal en projet ne fera que remplacer le règlement actuellement en vigueur, qui trouve sa base légale dans la loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, à savoir le règlement grand-ducal du 31 mars 2006 définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique.

Le SYVICOL salue le projet de règlement grand-ducal puisqu'il garantit l'accès à la division moyenne spécialisée de l'enseignement musical à un maximum d'élèves, ce qui correspond à une revendication du SYVICOL, qui dans son avis du 6 décembre 2021 sur le projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015, a souligné l'importance de continuer à offrir les cours de la division moyenne spécialisée dans les écoles de musique régionales en raison de leur proximité avec le lieu d'habitation des élèves.

En conséquence, le SYVICOL approuve le projet de règlement grand-ducal fixant 1° les conditions à remplir par les écoles de musique régionales pour assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée; 2° les critères d'approbation pour assurer l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée par les écoles de musique régionales ; 3° les conditions à remplir par

les écoles de musique régionales pour l'obtention des diplômes de la division moyenne spécialisée, sous réserve des remarques suivantes.

L'article 2 du règlement sous examen fixe la date butoir pour l'introduction d'une demande d'autorisation pour dispenser l'enseignement de la division moyenne spécialisée dans une école de musique régionale auprès du ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au premier juin de l'année précédant la rentrée scolaire pour laquelle l'approbation est sollicitée. L'article 3 du texte accorde un délai de réponse de trois mois au ministère à partir de la saisine officielle.

Le SYVICOL note que cette disposition repousse la date butoir pour l'introduction d'une demande d'autorisation d'un mois par rapport au règlement grand-ducal de 2006 qui, lui, avait fixé la date au premier mai de l'année pour laquelle l'autorisation est demandée. Loin de vouloir s'opposer à une extension du délai d'introduction d'une demande d'autorisation pour les communes, le SYVICOL pense néanmoins que cette disposition pourra créer des problèmes d'ordre pratique dans les écoles de musique régionales ainsi que pour les élèves désirant suivre les cours de la division moyenne spécialisée.

Par exemple, une décision concernant une demande introduite en juin pourrait potentiellement ne parvenir aux communes et syndicats de communes que pour le premier septembre, donc environ 2 semaines avant le commencement de l'année scolaire. Puisque l'approbation du ministre a un impact direct non seulement sur la planification budgétaire des communes et des syndicats de communes, mais aussi sur la planification en matière de ressources humaines, le SYVICOL recommande de réduire le délai de réponse du ministre à un mois, avec la possibilité de proroger le délai d'un mois au cas où des pièces à l'appui font défaut dans le dossier de demande de la commune. Ce délai supplémentaire courrait après que le dossier ait été complété.

Un autre argument pour fixer la date butoir à une date antérieure au premier septembre est que si la commune reçoit un refus du ministère concernant l'organisation d'un cours de la division moyenne spécialisée et décide en conséquence de ne pas offrir ce cours, les élèves inscrits se trouveront dans la situation ingérable de devoir trouver une place dans une autre école de musique régionale ou un conservatoire qui offre le cours spécifique qu'ils désirent suivre et ceci deux semaines avant le commencement de l'année scolaire.

Le SYVICOL recommande donc de revenir à la date butoir du premier mai et de raccourcir le délai d'approbation du ministre à un mois, le cas échéant à deux mois, afin de conférer une plus grande sécurité de planification aux communes et aux élèves de l'enseignement musical.

L'article 3 du projet de règlement grand-ducal fixe en plus la durée de validité de l'approbation ministérielle pour dispenser des cours de la division moyenne spécialisée à une année scolaire pour tous les cours. Le règlement grand-ducal de 2006 distingue lui clairement entre les cours individuels avec une validité de l'approbation ministérielle de deux ans et les cours collectifs pour lesquels l'autorisation reste valable pour une seule année.

Dans ce contexte, le SYVICOL se demande ce qu'il adviendra des communes qui ont reçu une autorisation de dispenser des cours individuels de la division moyenne spécialisée en 2021, puisque le texte du règlement ne contient aucune disposition transitoire pour ce cas de figure. Est-ce que ces communes devront introduire une nouvelle demande d'autorisation pour l'année scolaire 2022/2023 même s'ils sont en possession d'une autorisation en cours de validité ?

En plus, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du texte ont choisi de fixer la validité à une seule année scolaire. La division moyenne spécialisée comprend 2 années de cours, que ce soient des cours individuels ou des cours collectifs. Dans un souci d'efficacité et de simplification administrative, ne serait-il pas plus opportun d'étendre la validité de l'autorisation ministérielle d'office à deux années ?

¹ Projet de loi n° 7907 portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

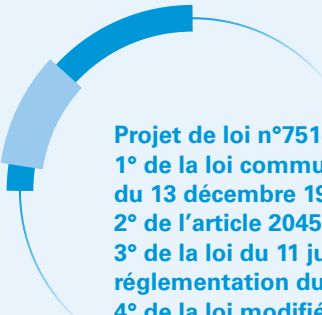
Partant, le SYVICOL recommande aux auteurs de reformuler le texte pour étendre la validité de l'autorisation ministérielle à deux années de cours pour la division moyenne spécialisée indistinctement du fait que ce soient des cours individuels ou collectifs et d'inclure une disposition transitoire pour les communes qui sont en possession d'une autorisation en cours de validité pour l'année scolaire 2022/2023.

L'article 4 confère la décision sur le choix du conservatoire qui tient les examens et épreuves de la division moyenne spécialisée au ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Sur base des dispositions du règlement de 2006, la décision du ministre est prise « les avis du commissaire à l'enseignement musical et de la commission nationale des programmes demandés ² ». Le SYVICOL s'étonne que la nouvelle mouture du texte exclue non seulement la commission mais également le commissaire à l'enseignement musical de la prise de décision.

² Règlement grand-ducal du 31 mars 2006 définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique, article 4.

Etant donné que la commission nationale des programmes se réunit assez régulièrement et que le commissaire à l'enseignement musical assiste à ces réunions d'une manière régulière, il propose aux auteurs de revenir au texte original du règlement grand-ducal de 2006 et d'associer la commission nationale des programmes et le commissaire à l'enseignement musical à la prise de décision du ministre.

Enfin, le SYVICOL se permet d'attirer l'attention des auteurs du texte sur le fait qu'aucune disposition contenue dans le règlement en projet n'abroge formellement le règlement grand-ducal du 31 mars 2006 définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique. En conséquence, il invite les auteurs à remédier à cet oubli.



**Projet de loi n°7514 portant modification
1° de la loi communale modifiée
du 13 décembre 1988 ;
2° de l'article 2045 du code civil ;
3° de la loi du 11 juillet 1957 portant
réglementation du camping ;
4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le
statut général des fonctionnaires communaux ;
5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant
les syndicats de communes ;
6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés
publics**

Avis complémentaire du 21 février 2022

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises prend l'initiative de réagir aux amendements apportés au projet de loi sous rubrique par la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes de la Chambre des Députés lors de sa séance du 23 novembre 2021.

Il formule donc le présent avis complémentaire à celui du 20 juillet 2020 par rapport au projet de loi initial, tout en soulignant qu'il maintient l'ensemble des demandes et propositions de ce dernier, qui n'ont malheureusement été prises en considération que d'une façon très limitée.

Les amendements sont au nombre de 26, dont une bonne partie ont pour objet d'améliorer la qualité du texte ou de l'adapter aux modifications apportées à la loi communale par le projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales.

Le SYVICOL limite ses commentaires aux amendements dont il estime qu'ils apportent des modifications substantielles et importantes pour les communes.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL prend note du fait que le texte ne pose plus de base légale pour l'introduction de règles déontologiques pour les élus communaux par règlement grand-ducal, ceci pour donner suite à une opposition formelle du Conseil d'État. Il demande à être associé à la rédaction d'un projet de loi à cette fin (amendement 1).

- Il regrette qu'il n'ait pas été profité des modifications de l'article 13 de la loi communale pour poser un cadre légal pour la convocation et la publication des réunions du conseil communal par la voie électronique (amendement 2).

- La pérennisation et la précision du vote par procuration lors des réunions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sont saluées en principe, en s'opposant cependant à la possibilité d'une instruction de vote (amendements 3 et 7).

- Le SYVICOL s'étonne des restrictions qu'il est prévu d'apporter à la liberté des communes de désigner un local en-dehors de la maison communale pour la tenue des séances du conseil communal et s'y oppose en grande partie (amendement 4).

- Il est d'avis que la plateforme électronique pour l'échange de documents ne devrait pas être limitée au ministère de l'Intérieur afin de permettre, à terme, qu'elle serve aux relations entre les communes et toutes les autorités compétentes. Il souligne l'importance d'associer étroitement les communes au développement de cet outil, afin d'assurer sa compatibilité avec les logiciels qu'elles utilisent (amendement 2).

- Il demande en outre l'introduction de la signature électronique au niveau communal (amendement 12).

- Le SYVICOL se pose des questions sur le règlement grand-ducal, non prévu par le texte initial, déterminant le contenu des documents annexes à transmettre. Il demande à être consulté à ce sujet le plus tôt possible (amendement 12).

- Selon le futur article 104 de la loi communale, la transmission au ministre de l'Intérieur des décisions individuelles devra dorénavant se faire endéans le délai d'un mois à partir de la date de la délibération. Le SYVICOL demande la suppression de ce délai ou sa prolongation à deux mois, en rappelant que la délivrance d'expéditions de délibérations du conseil communal n'est permise qu'après signature de la minute par la majorité des conseillers présents au moment de la décision (amendement 12).

- Le SYVICOL salue le nouveau paragraphe 5 du futur article 107 de la loi communale, qui permet au ministre de l'Intérieur d'informer la commune de son intention de ne pas procéder à la suspension ou à l'annulation d'un acte donné. Néanmoins, il reste d'avis que sa proposition de soumettre l'annulation à la condition d'une suspension préalable endéans un mois aurait été plus efficace pour assurer la célérité du traitement des dossiers (amendement 12).

- Il est d'avis que le principe selon lequel les nouvelles règles concernant le régime juridique des actes des autorités communales ne s'appliquent qu'aux actes posés après l'entrée en vigueur de la loi ne devrait pas se limiter aux articles 25 à 28,

II. AVIS

mais inclure les articles 29 et 30 relatifs aux actes soumis à approbation (amendement 25).

- Finalement, il regrette la décision de retarder l'entrée en vigueur de la plupart des dispositions du projet de loi de deux mois (amendement 26).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1^{er}, article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi initial, modifiant l'article 11 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, avait le double objectif de libérer l'établissement du tableau de présence des membres du conseil communal de l'approbation ministérielle et de poser la base légale pour une « charte du conseiller communal » prenant la forme d'un règlement grand-ducal et énonçant des principes déontologiques applicables à l'exercice des mandats communaux. Cette deuxième innovation – fortement saluée quant au principe par le SYVICOL dans son avis du 20 juillet 2020 – a été abandonnée à la suite d'une opposition formelle du Conseil d'État, qui considère « que les règles de déontologie font partie des règles portant organisation des conseils communaux, réservées à la loi formelle d'après l'article 107, paragraphe 5, de la Constitution ».

Le SYVICOL prend note de cet abandon, qui a le mérite de ne pas retarder l'allègement de la tutelle administrative. Il rappelle ses propres propositions pour un code de conduite pour élus communaux et encourage Madame la Ministre de l'Intérieur à poursuivre les échanges en vue de l'élaboration d'un projet de loi spécifique portant édicton de règles déontologiques applicables aux élus communaux.

Amendement 2, article 2 nouveau

Le nouvel article 2 résultant de l'amendement en question remplace l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la loi communale par une disposition identique, à ceci près qu'elle prévoit expressément que la convocation « est publiée par voie d'affiche ». Le SYVICOL ne s'oppose nullement à cette obligation, qui correspond à la pratique courante, en partageant l'avis des auteurs qu'elle découle du principe de publicité des séances.

Cependant, il note que le texte ne prévoit que la publication par voie d'affiche et se demande s'il ne faudrait pas, en plus, donner une base légale à la publication électronique. Certes, l'affichage traditionnel conserve l'avantage de ne nécessiter aucun équipement technique de la part de la personne qui souhaite consulter les informations, mais son attractivité souffre fortement du fait qu'il oblige le citoyen à se déplacer. Pour les communes, devoir afficher à échéances régulières des informations sur papier dans un ou plusieurs tableaux d'affichage sur leur territoire constitue une charge de travail importante et une entrave à la mise en place de procédures purement digitales.

Une solution qui réunit tous les avantages peut consister dans une publication sur internet et, en plus, sur un panneau d'affichage électronique, qui n'est rien d'autre qu'un écran publiquement accessible sur lequel sont affichés les mêmes avis officiels. De plus en plus de communes installent de tels tableaux qui, aux yeux du SYVICOL, donnent les mêmes garanties de publicité qu'un affichage au sens classique. Le SYVICOL propose donc d'adapter le texte de façon à prévoir la publication électronique comme décrite ci-dessus en tant qu'alternative à l'affichage traditionnel.

De surcroît, il se demande pourquoi l'occasion n'a pas été saisie pour une modernisation des règles de convocation du conseil communal en faisant usage des nouvelles technologies. En effet, le fait que la convocation doit se faire « à domicile » empêche, selon une lecture stricte, l'envoi sous forme électronique. A ses yeux, il aurait été important de prévoir cette possibilité, quitte à poser des conditions minimales de sécurité et de contrôle de la bonne délivrance de la convocation.

Amendement 3, article 3 nouveau

Le nouvel article 3 a pour objet de pérenniser le vote par procuration lors des réunions du conseil communal introduit temporaire-

ment par la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Cette possibilité a été prolongée à plusieurs reprises et, le plus récemment, jusqu'au 15 juillet 2022 par la loi du 16 décembre 2021 portant modification entre autres de la loi susmentionnée.

Le SYVICOL marque son accord de principe à cette innovation, qui répond à une demande qu'il avait formulée déjà lors de l'introduction du vote par procuration comme mesure provisoire pour assurer le fonctionnement des organes communaux pendant la pandémie, plus précisément dans son avis du 25 mai 2020¹ relatif au projet de loi n°7568 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid19.

En même temps, il souligne qu'il importe d'éviter que des membres du conseil communal puissent s'absenter régulièrement pour des motifs non impératifs en déléguant leur droit de vote. Il déduit de la disposition de paragraphe 4 selon laquelle « le conseiller communal déléguant est considéré comme absent à la séance » que l'article 18, alinéa 4², de la loi communale s'applique également aux délégués. Ainsi, même si le nouvel article 19bis de la loi communale permet la délégation du droit de vote en cas de simple « empêchement d'assister à une séance », le recours régulier sans « motif légitime » à cette faculté peut être sanctionné. Néanmoins, le SYVICOL se demande s'il n'aurait pas été utile de limiter par une disposition spécifique le nombre de fois qu'un conseiller peut recourir à la délégation.

Ensuite, l'amendement sous revue apporte un certain nombre de précisions par rapport au texte actuellement en vigueur, notamment quant à la forme de la délégation du pouvoir de vote, qui sont à saluer.

En revanche, le SYVICOL ne soutient pas l'introduction de la possibilité d'assortir la délégation d'une instruction de vote dont le non-respect entraîne la nullité du vote formulé par le délégataire.

En effet, l'appréciation du respect de cette instruction risque de donner lieu à des incertitudes et à des discussions, par exemple si des propositions du collège des bourgmestre et échevins sont adaptées au cours des discussions au sein du conseil, ce qui n'est pas rare dans la pratique, ou si la décision de ce dernier est assortie de réserves, voire si l'instruction n'est pas formulée d'une façon univoque.

Pour le SYVICOL, il est inconcevable que le bourgmestre soit obligé, dans une telle situation, de juger si la délégation reste valable ou non et, dans l'affirmative, si le délégataire s'est exprimé conformément à l'instruction de vote ou non. Ceci ouvrirait largement la voie à des contestations du résultat du vote et à une mise en cause rétroactive des actes posés, et pourrait ainsi avoir des effets néfastes sur le bon fonctionnement du conseil communal.

Ces écueils ne peuvent être évités que si la délégation du droit de vote est conçue comme un acte de confiance envers un autre membre du conseil, libre de toute condition. Le délégataire peut alors réagir à d'éventuelles évolutions du dossier au cours des discussions et voter de la manière dont il estime qu'elle correspond le mieux à la volonté du délégant, voire s'abstenir en cas de doute. Ses actes n'engagent alors que lui, sans qu'ils puissent affecter la validité du vote.

Le SYVICOL note encore que les auteurs ont opté pour la formulation « un conseiller communal », plutôt que celle « un membre du conseil communal ». A ses yeux, cette dernière aurait été plus claire dans la mesure où elle n'aurait laissé aucun doute au fait que la possibilité de délégation du pouvoir de vote au sein des réunions du conseil est introduite aussi pour les membres du collège des bourgmestre et échevins.

Finalement, le SYVICOL approuve le fait qu'une autre mesure destinée à assurer le fonctionnement du conseil communal pendant

¹ Document parlementaire 75684

² Article 18, alinéa 4, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 : « Un membre du conseil qui, sans motif légitime, n'aura pas été présent à trois séances consécutives pourra, sur la proposition du conseil, être déclaré démissionnaire par le ministre de l'Intérieur. »

la pandémie, à savoir la possibilité de participer aux réunions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins par visioconférence, ne sera pas maintenue. Il est d'avis que, si la visioconférence a été un moyen important pour assurer la continuité des affaires communales pendant le confinement et si elle reste utile pour des réunions informelles, elle ne permet pas la même qualité des échanges qu'une réunion en présentiel et qu'il n'est donc pas opportun de lui conférer une base légale durable.

Amendement 4, article 3 devenant le nouvel article 5

L'article 3 initial avait pour seul objectif de supprimer la condition d'approbation ministérielle de la décision du conseil communal de choisir un autre local que la maison communale pour la tenue de ses réunions. Inspiré par l'avis du Conseil d'Etat, l'amendement 4 apporte plusieurs tempéraments à cette liberté du conseil.

Tout d'abord, le déplacement du local où se déroulent les séances du conseil en-dehors de la maison communale ne sera dorénavant possible que « temporairement, sur base d'une décision motivée ». Le commentaire de l'amendement cite comme exemples de raisons valables des travaux d'aménagement ou de rénovation, ainsi que des conditions de sécurité non satisfaisantes.

Le but de cette restriction consiste à limiter la tenue des réunions du conseil en-dehors de la maison communale aux cas exceptionnels, étant donné que, selon le Conseil d'Etat, « la stabilité du lieu de réunion du conseil communal est le corollaire nécessaire du principe de publicité ». La Haute Corporation a en plus proposé de soumettre la décision de transférer le lieu de réunion à un autre endroit à une transmission obligatoire au ministre de l'Intérieur, ce que les auteurs entendent mettre en œuvre par l'amendement 12.

Le SYVICOL ne comprend pas les soucis concernant la publicité des séances, étant donné que le lieu de réunion figure parmi les informations que la convocation doit renseigner obligatoirement, et ce depuis l'entrée en vigueur de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Il donne par ailleurs à considérer que, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, les communes sont libres de désigner un autre lieu pour les réunions de leur conseil communal sans devoir en informer le ministre de l'Intérieur et sans condition de motivation.

Selon les informations du SYVICOL, beaucoup de communes ont profité de cette possibilité pour des raisons sanitaires, sans que ceci n'ait causé des problèmes. Il lui est dès lors incompréhensible pourquoi il serait nécessaire dans le futur de soumettre ces décisions à la transmission obligatoire au ministre de l'Intérieur. Le SYVICOL ne saurait donc approuver les modifications prévues à l'article 22 de la loi communale.

L'amendement prévoit en outre l'ajout d'un nouvel alinéa 2 à l'article 22, qui soumet le local choisi à des conditions d'accessibilité et de sécurité, et demande qu'il permette la publicité des séances. Le SYVICOL considère que ces exigences vont de soi et ne s'y oppose dès lors pas.

Amendement 7, article 14 nouveau

L'amendement 7 constitue l'équivalent de l'amendement 3 dans la mesure où il introduit le vote par procuration pour les séances du collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL salue cette modification sous réserve de ses remarques formulées par rapport à l'amendement 3.

Il donne à considérer que, contrairement aux réunions de conseil communal, la loi communale n'exige pas la convocation du collège avec un certain préavis, ni la communication préalable d'un ordre du jour. A défaut de ce dernier, la délégation ne saurait indiquer « les points de l'ordre du jour pour lesquels elle est donnée », comme le prévoit cependant le paragraphe 2, alinéa 2. Le SYVICOL estime qu'il faudra dans ce cas que la délégation soit donnée pour la séance entière, ce qui est possible selon le commentaire de l'amendement 3.

Amendement 12, article 28

L'article 28 tel qu'amendé énonce les articles 103 à 107 de la loi communale.

Le nouvel article 103 est complété par une définition de la « transmission par voie électronique », qui met l'accent sur la sécurité, l'intégrité et la traçabilité des échanges. Le SYVICOL salue ces précisions, tout en tenant à formuler les remarques suivantes :

D'abord, il regrette que la définition prévue ne permette la transmission des documents des entités du secteur communal qu'au seul ministère de l'Intérieur. Les avis et approbations d'autres autorités doivent être joints à la transmission, comme cela résulte du nouvel article 104. Ces documents devront donc d'abord être sollicités auprès des instances compétentes, sans doute par la voie postale, comme cela se fait actuellement.

Si cette solution paraît acceptable au moment du lancement de la plateforme, l'objectif à terme devrait cependant consister à numériser tous les échanges de documents entre les communes et les différentes autorités étatiques. Le système à mettre en place devrait donc permettre de collecter dans un premier temps les différents avis et autorisations nécessaires et, lorsque le dossier aura été ainsi complété, sa transmission au ministre de l'Intérieur.

Afin de ne pas hypothéquer le développement de telles solutions dès le départ, le SYVICOL plaide donc pour une définition plus large en ce qui concerne les autorités impliquées.

Ensuite, la définition insiste sur le fait que le dispositif de transmission est « mis à disposition et géré par l'Etat ». Dans ce contexte, le SYVICOL insiste sur l'importance d'associer les communes – plus particulièrement le SIGI et le service informatique de la Ville de Luxembourg – au développement de cet outil, afin de créer dès le départ les interfaces nécessaires entre la nouvelle plateforme et les logiciels utilisés par les communes et d'ainsi faciliter, voire automatiser autant que possible, l'alimentation de cette dernière par les acteurs du secteur.

Dans ce contexte, le SYVICOL appelle le gouvernement à poser un cadre légal pour l'introduction de la signature électronique des documents communaux, qui constitue à ses yeux une condition *sine qua non* du développement de la digitalisation au sein des communes et au niveau de leurs échanges avec les autorités étatiques.

Le nouvel article 104, paragraphe 1^{er}, prévoit un règlement grand-ducal déterminant « le contenu des documents annexes à transmettre ». Le SYVICOL se pose des questions sur l'emploi du terme « contenu », alors que ces documents proviennent souvent d'autres autorités sur lesquelles les communes n'ont aucune influence. Il lui aurait paru indiqué de déterminer plutôt, pour chaque type de décision, quelles sont les annexes nécessaires, sans entrer dans les détails sur leur contenu. Un tel règlement grand-ducal pourrait même servir d'aide-mémoire utile aux communes et prévenir la transmission de dossiers incomplets. Quoi qu'il en soit, il s'agit sans doute d'une matière importante pour les communes et le SYVICOL demande donc à être associé à la rédaction de ce texte.

L'alinéa 3 du même paragraphe dispose que « la transmission au ministre de l'Intérieur des décisions individuelles est effectuée dans le délai d'un mois au plus tard à partir de la date de la délibération ». Les auteurs ont ainsi suivi une recommandation du Conseil d'Etat inspirée de la loi française en ajoutant ce délai, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial.

Le SYVICOL donne cependant à considérer que, selon l'article 27 de la loi communale, il est interdit de délivrer l'expédition d'une délibération avant sa signature par la majorité des membres présents lorsqu'elle a été prise. Le même article dispose que cette signature se fait « dans les meilleurs délais et si possible lors de la prochaine réunion du conseil ». Sachant que, dans la plupart des communes, le conseil ne se réunit pas tous les mois, le délai sera difficile à respecter.

En règle générale, les communes ont intérêt à ce que la transmission soit effectuée le plus rapidement possible, étant donné qu'elle déclenche le délai dont dispose le ministre de l'Intérieur pour éventuellement suspendre ou annuler la décision. Une personne visée par une décision individuelle qui se sentirait lésée par l'omission de transmission dans un délai raisonnable pourra toujours intervenir auprès du ministre de l'Intérieur afin que celui-ci demande la transmission en exécution du nouvel article 105, paragraphe 3.

Pour ces raisons, le SYVICOL propose à titre principal la suppression pure et simple du nouvel alinéa 3 ou, à titre subsidiaire, la prolongation du délai à deux mois.

Le nouvel article 105 de la loi communale, tel qu'il résulte de l'amendement 12, est structuré en paragraphes, dont le 1^{er} énumère les décisions du conseil communal et le 2^e celles du collège des bourgmestre et échevins qui sont soumises à la transmission obligatoire.

La liste des décisions du conseil communal à transmettre au ministre de l'Intérieur est complétée des « réductions du service provisoire des fonctionnaires et employés communaux » ainsi que de la « fixation des rémunérations des salariés » au point 9^o, tout comme d'un nouveau point 11^o « la désignation d'un local particulier de réunion du conseil communal ». Si les premières modifications sont compréhensibles car les décisions mentionnées sont comparables à celles soumises à la transmission obligatoire selon le projet de loi initial, le SYVICOL s'oppose au nouveau point 11. Il renvoie à ses réflexions à l'endroit de l'amendement 4.

Le nouvel article 107 résultant de l'amendement 12 a été complété d'un paragraphe 5 permettant au ministre de l'Intérieur de communiquer à la commune concernée son intention de ne pas suspendre ou annuler les actes mentionnés aux articles 105 et 106. Le but consiste à éviter à la commune de devoir attendre la fin des délais de suspension et d'annulation – qui s'élèvent à, respectivement, un et trois mois – pour savoir que le ministre ne fera pas usage de ses pouvoirs de tutelle.

Le SYVICOL salue cette disposition en principe, tout en regrettant que le texte ne crée qu'une faculté pour le ministre, qui restera entièrement libre de délivrer le document en question ou, au contraire, de laisser s'écouler les délais de suspension ou d'annulation. Pour les communes, il n'en résulte aucun droit ni garantie supplémentaire. L'utilité du nouveau paragraphe 5 devra donc se montrer dans la pratique.

Le SYVICOL rappelle que, dans son avis du 20 juillet 2020 sur le projet de loi initial, il avait demandé de soumettre l'annulation d'un acte à la condition qu'il ait d'abord fait l'objet d'une décision de suspension. Il regrette que les auteurs n'aient pas adopté cette proposition, qui aurait permis aux communes de savoir, un mois seulement après la transmission, si le ministre compte agir contre l'acte en question ou si, à défaut de réaction, ce dernier a été considéré valable. Il est d'avis qu'une disposition en ce sens aurait été plus efficace dans l'intérêt de l'accélération des procédures que le nouveau paragraphe 5.

Amendement 14, article 30 devenant le nouvel article 31

L'amendement 14 crée un nouvel article 107bis de la loi communale, qui reprend en grande partie les dispositions de l'article 109 prévu par le projet de loi en question concernant les actes soumis à l'approbation du Grand-Duc ou du ministre de l'Intérieur. Conformément à l'avis du Conseil d'État, les modalités de transmission ont été précisées par analogie au nouvel article 104. Les remarques formulées à l'endroit de ce dernier s'appliquent donc également ici.

Un nouveau paragraphe 6 dispose que les paragraphes 3 à 5 de l'article commenté ne s'appliquent pas aux délibérations prises en exécution de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le SYVICOL s'étonne de cette précision alors qu'il lui semble clair que l'ensemble du nouvel article 107bis ne s'applique qu'aux actes énumérés à ses paragraphes 1^{er} et 2, et non à des décisions que d'autres textes soumettent à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Amendement 15, articles 32 et 33

L'amendement 15 supprime les articles 32 et 33 du projet de loi, qui reprennent en substance l'article 107 actuel de la loi communale et donnent aux communes un droit de recours devant la Cour administrative contre les décisions de suspension, d'annulation ou de refus d'approbation de leurs actes par les autorités de tutelle.

Cet amendement se base sur l'avis du Conseil d'État, qui considère que les dispositions prévues sont superfétatoires puisque la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif admet un recours contre des décisions administratives à caractère individuel aussi bien qu'à caractère réglementaire.

Quant à la question du maintien de la compétence spéciale de la Cour administrative pour les recours des communes, le Conseil d'État donne à considérer qu'elle peut causer des problèmes lorsque la même décision est attaquée en justice par une commune et par un administré, ce dernier devant alors saisir le tribunal administratif. Il fait valoir en plus que le recours des communes devant la Cour administrative n'est pas encadré par des règles procédurales suffisantes, qu'il conviendrait de mettre en place le cas échéant.

Les auteurs des amendements en ont tiré la conclusion de soumettre le recours contentieux des communes contre des décisions prises dans l'exercice de la tutelle administrative au droit commun. Il en résulte que les autorités communales ne saisiront plus directement la Cour administrative, mais en première instance le tribunal administratif, la Cour agissant comme instance d'appel, qui statue comme juge du fond.

L'avantage de cette solution consiste à donner aux communes le bénéfice d'un double degré de juridiction en matière administrative. En revanche, la durée des affaires risque de se prolonger en cas d'appel contre la décision de première instance.

Amendement 25, article 56 nouveau

Selon le nouvel article 56, « les articles 25 à 28 ne s'appliquent qu'aux actes posés à partir du jour d'entrée en vigueur de la présente loi ». Il reprend une partie de l'ancien article 54, qui contient une disposition analogue pour les articles 30 à 40. Dans son premier avis, le SYVICOL s'était posé des questions sur le choix des articles visés et s'était demandé s'il n'y avait pas une erreur dans le texte. Le Conseil d'État a, lui aussi, demandé aux auteurs « de vérifier la pertinence des références susmentionnées », en estimant que les auteurs ont probablement voulu viser les articles 26 à 33, qui couvrent l'ensemble du chapitre intitulé « Du régime juridique des actes pris par les autorités communales », y compris le nouvel article 109 relatif aux actes soumis à approbation.

Or, les articles 25 à 28 mentionnés dans le texte amendé n'incluent que les dispositions relatives aux actes exécutoires, mais non celles relatives aux actes soumis à approbation qui font l'objet du nouvel article 107bis introduit par l'article 30 du projet de loi amendé. Le SYVICOL estime qu'il serait utile de préciser que ces dispositions ne s'appliquent, elles aussi, qu'aux actes posés après l'entrée en vigueur de la loi, ne fût-ce qu'en raison des délais qui seront introduits.

Amendement 26, article 54 devenant le nouvel article 57

Le dernier amendement retarde l'entrée en vigueur de la loi de deux mois, à l'exception des articles 3, 14 et 55, qui concernent le vote par procuration lors des réunions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et dont l'entrée en vigueur reste fixée au premier jour du troisième mois suivant la publication.

Les auteurs ne précisent pas les raisons pour lesquelles ils proposent de reporter l'entrée en vigueur des autres dispositions. Le SYVICOL étant en faveur des allègements que le projet de loi commenté apportera, il ne peut que regretter cette décision.

Proposition de loi n°7842 portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours

Avis du 21 février 2022

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises prend position par rapport à la proposition de loi n°7842 portant modification de l'article 125 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS)¹, déposée par Monsieur le Député Michel Wolter le 9 juin 2021 et déclarée recevable par la Chambre des députés le même jour.

Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été consulté officiellement, alors que l'intérêt de la proposition de loi pour les communes n'est pas à démontrer.

Le présent avis est adopté avec 16 votes favorables et 2 abstentions. Comme lors de l'adoption de son avis du 31 mai 2021 relatif à la proposition de loi n°7813 du même auteur, à laquelle nous reviendrons, les membres qui ne partagent pas la position ci-dessous considèrent que la proposition de loi porte atteinte aux grands principes réglant le financement du CGDIS tels qu'ils ont été introduits par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Ils rappellent que cette dernière, adoptée unanimement par la Chambre des Députés, est le fruit d'un accord soutenu par tous les partis politiques et estiment qu'elle ne devrait pas être remise en question trois ans seulement après son entrée en vigueur.

II. Eléments-clés de l'avis

Le SYVICOL soutient majoritairement la proposition de loi n°7842 qui prévoit que l'Etat verse au CGDIS un montant identique au total des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de ce dernier.

III. Remarques par rapport à l'article unique

L'auteur propose de modifier l'article 125 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile. Il s'agit d'une disposition transitoire selon laquelle le CGDIS bénéficie, au moment de sa constitution, de l'ensemble des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours créé par l'article 28 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015. Cette disposition serait complétée par une phrase selon laquelle l'Etat verse au CGDIS un montant identique à celui dont ce dernier fut crédité lors de sa création par la liquidation du fonds spécial susmentionné.

La proposition de loi commentée constitue le corollaire de celle n°7813 du même auteur, qui tend à modifier l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile de sorte que les produits de l'augmentation de la TVA non pris en compte pour le calcul des dotations aux communes, attribués au CGDIS en tant que recettes propres, soient considérés comme des dotations communales. L'auteur constate en effet que les recettes de ce type ont constitué l'intégralité des avoirs du fonds susmentionné et en conclut que l'ensemble du capital de départ du CGDIS a été apporté par les communes.



Dans son avis du 31 mai 2021 sur la proposition de loi n°7813², le SYVICOL a rappelé que les communes ont en principe droit à 10 pour cent du produit de la TVA, y compris de la partie engendrée par la hausse de la taxe de 15 à 17 pour cent. Ceci résulte clairement de l'article 2 de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes qui énumère, parmi les sources dudit fonds « 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ». La déduction de la partie attribuée au CGDIS du produit de la TVA qui alimente le FDGC est opérée, par les lois budgétaires annuelles, moyennant le montant forfaitaire prévu au même article.

Le SYVICOL s'oppose donc fermement à l'analyse du gouvernement qui, dans sa prise de position relative aux propositions de loi n°7813 et n°7842³, présente la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 comme la base légale de l'affectation de 10 pour cent du produit de la TVA aux communes et fait valoir que, le taux de la TVA s'étant élevé à l'époque à 15 pour cent, la participation communale serait toujours à calculer sur base de ce taux, à l'exclusion du produit généré par la hausse ultérieure à 17 pour cent. A ses yeux, ce raisonnement n'est pas valable car il se base sur une loi ancienne sans considérer l'évolution postérieure de la législation.

Pour revenir à son avis relatif à la proposition de loi n°7813, le SYVICOL y a donc partagé l'avis de l'auteur que le produit résultant de la hausse de la TVA devrait être comptabilisé comme apport communal au CGDIS, plutôt que comme recette propre de ce dernier.


Dans la droite ligne de cette conclusion, il ne saurait contredire l'argumentation de la proposition de loi n°7842 selon laquelle les avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de celui-ci ont consisté dans leur intégralité de dotations communales et que ceci n'est pas conforme au principe d'un financement à parts égales par l'Etat et les communes énoncées à l'article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Le SYVICOL soutient dès lors la proposition de modification de l'article 125 de ladite loi en ce qu'elle prévoit que l'Etat verse au CGDIS un montant identique à celui des avoirs du Fonds pour la réforme des services de secours au moment de la liquidation de ce dernier.

¹ Dans la suite, le SYVICOL utilisera l'intitulé de citation officiel, c'est à dire « loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ».

² Document parlementaire 7813¹

³ Document parlementaire 7842¹



Projet de loi n°7945 portant transposition de la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

Avis du 28 mars 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Justice de lui avoir soumis pour avis, par courriel du 22 décembre 2021, le projet de loi sous examen.

Celui-ci transpose en droit national la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Cette directive introduit des règles et garanties minimales dans le domaine de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Union. Actuellement, au niveau européen, la protection des lanceurs d'alerte est fragmentée entre les États membres et diffère d'un domaine d'action à l'autre. Or, il est important d'assurer une protection équilibrée et efficace des lanceurs d'alerte.

Le gouvernement luxembourgeois a décidé d'étendre le champ d'application matériel de la directive à l'ensemble du droit national et de mettre en place un cadre légal pour tous les signalements intervenant en cas de violation du droit luxembourgeois.

Toute une série de mesures seront introduites, comme l'accès à des canaux de signalement interne et externe ou la création d'une instance ayant pour mission d'informer et d'aider les auteurs de signalement.

L'obligation de mettre en place les canaux de signalement incombe aux entités juridiques de droit privé de plus de cinquante salariés et aux entités juridiques du secteur public, notamment les communes de plus de 10'000 habitants. Dès lors, un total de treize communes seront directement concernées par cette directive. Toutes les autres communes seront libres de décider si elles souhaitent ou non mettre en place un tel système.

Le SYVICOL partage l'objectif recherché d'une protection équilibrée et effective des lanceurs d'alerte. Pourtant, il est d'avis que l'extension du mécanisme au droit national ne peut être efficace que si toutes les questions relatives à la mise en œuvre pratique sont résolues. Or, il existe actuellement des incertitudes et imprécisions d'ordre général mais aussi plus spécifiques au secteur communal, qui seront mises en évidence dans le présent avis et qui doivent être levées rapidement.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande de compléter la liste des faits, informations et documents exclus du régime de protection, par ceux couverts par l'article 13 du statut général des fonctionnaires communaux, par analogie à l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'État. (art. 1)
- Il estime qu'il est nécessaire de donner des explications claires et précises sur le terme de « canal » afin d'assurer la mise en place d'un système efficace et demande de compléter le projet de loi par une définition de cette notion. (art. 3)

- Il se pose des questions sur l'articulation du dispositif de signalement interne avec l'obligation de dénonciation prévue à l'article 23, paragraphe 2 du Code de procédure pénale. (art. 5)
- Il est d'avis qu'il est d'une importance cruciale de trouver des réponses claires et précises aux questions liées à la mise en œuvre pratique du dispositif. (art. 7)
- Il considère que le dispositif tel qu'il est prévu par le projet de loi est incomplet étant donné que des précisions sur un suivi effectif manquent. (art. 7)

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article premier du projet de loi sous revue définit le champ d'application matériel et précise ainsi que l'objet de la loi consiste dans la protection des auteurs de signalement qui signalent une violation¹ contre toute forme de représailles².

Le troisième paragraphe de l'article en question exclut entre autres du champ d'application les faits, informations ou documents couverts par l'article 11 du statut général des fonctionnaires. Ce dernier dispose qu'« il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le ministre du ressort ».

Le SYVICOL constate que seul l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'État est exclu du champ d'application. Or, une disposition similaire existe pour les fonctionnaires communaux, à savoir l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. Surtout au regard du paragraphe 4 de l'article 1^{er} du projet de loi, prévoyant une clause d'irresponsabilité pénale pour une personne portant atteinte à un secret protégé visé au paragraphe 3, il est indispensable d'inclure l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux dans la disposition en question.

Le texte pourrait dès lors être rédigé comme suit : « *Les faits, informations ou documents couverts par le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client, par l'article 11 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, par l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, ainsi que les règles en matière de procédures pénales, sont exclus du régime de protection introduit par la présente loi, sans préjudice de dispositions légales dérogatoires.* »

Article 2

L'article 2 précise le champ d'application personnel, tel qu'il est défini par la directive.

Le commentaire des articles énumère en détail les personnes travaillant dans le secteur public en précisant qu'il s'agit des fonctionnaires et employés de l'État. Toutefois, le projet de loi concerne également les communes, comme cela résulte de l'article 6, paragraphes 5 et 6. Dès lors, le SYVICOL tient à préciser que le personnel communal bénéficie également de la protection des lanceurs d'alerte établie par le projet de loi sous revue.

Article 3

Un des éléments centraux du projet de loi consiste dans l'établissement des canaux de signalement interne et externe. L'article 3 fournit toute une série de définitions. Parmi elles se trouvent celles

¹ Selon l'article 3, point 1°, on entend par violation : les actes ou omissions qui sont illicites ou vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe, pour autant que la conséquence en est un trouble causé à l'intérêt public

² Selon l'article 3, point 11°, on entend par représailles tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement

des signalements interne et externe. Toutefois, le terme de « canal » n'est pas défini, alors même que c'est une notion cruciale pour l'application du texte.

Le SYVICOL estime qu'il est nécessaire de donner des explications claires et précises sur le terme de « canal » afin d'assurer la mise en place d'un système efficace et demande de compléter l'article 3 par la définition de cette notion.

Article 5

L'article 5 prévoit que le signalement devrait en premier lieu être fait par le moyen du canal interne lorsqu'il est possible de remédier efficacement à la violation en interne et si on estime qu'il n'y a pas de risque de représailles.

En ce qui concerne les agents du secteur public, le SYVICOL se demande comment la procédure de signalement interne s'articule avec l'obligation de dénonciation consacrée à l'article 23 paragraphe 2³ du Code de procédure pénale. En effet, dès qu'ils ont connaissance de faits susceptibles de constituer un délit ou un crime, les agents visés doivent en aviser directement le procureur d'Etat. Il n'y a alors guère d'intérêt à procéder en plus à un signalement en exécution du projet de loi commenté.

En outre, il souhaite attirer l'attention sur l'article 11, alinéa 4 du statut général des fonctionnaires communaux. Celui-ci dispose que lorsque le fonctionnaire estime qu'un ordre reçu est entaché d'irrégularité ou que son exécution peut entraîner des inconvénients graves, il doit, par écrit et par voie hiérarchique, faire connaître son opinion au supérieur dont l'ordre émane.

Article 6

L'article 6 établit l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne. Ainsi, les entités juridiques du secteur privé comptant 50 travailleurs ou plus et les entités juridiques du secteur public, y compris les administrations des communes de plus de 10'000 habitants, sont obligées de mettre en place de tels canaux.

Au niveau communal, treize⁴ communes seront concernées par cette mesure. Les communes qui comptent actuellement en dessous de 10'000 habitants sont libres de mettre en place des canaux et procédures de signalement interne.

Ni l'article, ni le commentaire de l'article ne mentionnent les syndicats qui tombent sous le champ d'application de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, alors qu'ils constituent également des entités de droit public. Le SYVICOL est d'avis que si les syndicats sont également soumis à l'obligation de mettre en place des canaux de signalement interne, ceci aurait dû être précisé dans l'article.

Article 7

L'article 7 du projet de loi détermine des conditions minimales au niveau des procédures du signalement interne ainsi que du suivi des signalements.

Le SYVICOL estime qu'une série de questions restent sans réponse. Ainsi peut-on se demander, à défaut d'un service externe chargé de gérer le canal, qui nomme le personnel autorisé à avoir accès et à gérer le canal ? Qui pourra exercer cette tâche ? Sur base de quels critères faut-il désigner la/les personne(s) ? Existe-t-il des incompatibilités ? Comment garantir l'impartialité ?

Dans le cas de figure d'une gérance externe du canal, comment peut-on garantir que ce gérant soit capable de comprendre le fonctionnement et l'organisation de l'entité en question ?

De même reste-t-il des incertitudes au niveau technique : faut-il utiliser un logiciel ou une plateforme spécifique afin d'assurer que seules les personnes autorisées puissent avoir accès aux signalements et aux documents y relatifs ? Le SYVICOL estime qu'il serait utile de mettre en place une plateforme informatique au niveau national qui réponde aux exigences de la loi et permette de garantir le même standard technique et de sécurité pour tous les canaux de signalement.

Afin de garantir une protection efficace du déclarant, le SYVICOL est d'avis qu'il est d'une importance cruciale de trouver des réponses claires et précises à ces questions.

En outre, le SYVICOL considère le dispositif tel qu'il est prévu par le projet de loi comme incomplet. En effet, le projet de loi prévoit un suivi diligent du signalement interne sans pour autant donner des précisions sur ce que cela signifie. Ainsi, il n'est pas fait mention des procédures à suivre dans le cas de figure d'un signalement d'un fait qui s'avère comme véridique : existe-t-il pour la personne en charge du canal de signalement une obligation de dénonciation au parquet ? Quel est le niveau de coopération entre d'un côté le canal de signalement interne et le canal de signalement externe, et de l'autre côté entre les différents canaux et l'office des signalements ?

Article 12

L'article 12 dispose que le chargé de direction de l'office des signalements ne peut exercer certaines autres activités, y compris un mandat communal.

Le SYVICOL peut comprendre cette interdiction, mais recommande de l'inscrire à l'article 11ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui énumère toutes les autres incompatibilités avec des mandats communaux. Il serait en effet important que toutes les fonctions et activités non cumulables avec celles de conseiller communal fassent l'objet d'un seul et même texte.

³ Article 23, paragraphe 2 du Code de procédure pénale : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

⁴ Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Hesperange, Käerjeng, Ville de Luxembourg, Mamer, Mersch, Pétange, Sanem, Strassen, Schifflange

Projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant :

1. Le Code pénal ;
2. Le Code de procédure pénale ;
3. La loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
4. la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
5. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
6. La loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
7. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Troisième avis complémentaire du 28 mars 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis par courrier du 25 février 2022 l'amendement gouvernemental unique au projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales. Dans un souci d'efficacité, il avisera également ici les amende-

ments parlementaires adoptés par la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et hommes et transmis le 21 janvier 2022 par la Chambre des députés au Conseil d'État.

Le SYVICOL n'estime pas nécessaire de réitérer les observations faites dans ses avis précédents en ce qui concerne le chapitre 1^{er} du projet de loi concernant les infractions et sanctions, étant donné qu'il est manifeste que ces dispositions ne subiront plus de modifications substantielles. Il reste cependant d'avis que les lacunes du texte nécessiteront tôt ou tard une adaptation en fonction du retour d'expérience sur le terrain. En revanche, il souhaite insister encore une fois sur sa demande tendant à une gestion centralisée de ces amendes administratives au niveau de l'État.

En effet, il estime que cela contribuerait d'une part à un objectif de simplification administrative tant pour les citoyens que pour les administrations communales dans la mesure où à la fois le constat et l'avis de paiement pourraient faire l'objet d'un formulaire identique pour l'ensemble des 102 communes du Grand-Duché. Cette solution de bon sens découle de l'instauration par l'article 3 du projet de loi d'une liste de faits sanctionnés par une taxe unique présentant l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national. En l'absence de compromis sur ce point, la seule solution alternative consistera à introduire un formulaire de constat unique à remettre en mains propres au contrevenant, accompagné d'un avis de paiement par commune, renseignant les modalités ainsi que les moyens de paiement admis auprès de chaque administration communale. Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale devraient alors avoir à leur disposition plusieurs carnets, un par commune de leur ressort.

D'autre part, le SYVICOL considère qu'il s'agirait d'une juste et équitable contrepartie à la contribution des communes à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité des citoyens dans l'espace public. Comme cela a déjà été relevé, les communes n'auront pas d'autre choix que d'adopter le système des sanctions administratives communales si elles veulent continuer à sanctionner sur leur territoire un ou des faits repris à l'article 3 du projet de loi. De la même manière, elles devront de toute évidence renforcer leurs effectifs si elles veulent s'assurer une exécution effective de leur règlement



de police sur leur territoire. Il s'y ajoute que l'accord salarial dans la fonction publique signé en date du 4 mars 2021 prévoyant notamment la revalorisation des carrières inférieures des catégories de traitement D et C dont relèvent les agents municipaux, ainsi que les éventuelles primes qui leur seront versées, auront un impact budgétaire certain. C'est pourquoi le SYVICOL demande à être consulté en temps utile sur le règlement grand-ducal fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux.

Au regard de ce qui précède, décharger les communes de la gestion administrative et financière des sanctions administratives communales apparaît, aux yeux du SYVICOL, comme une demande équitable et fondée. A défaut, un autre débat devra être ouvert quant au dédommagement accordé aux communes pour les infractions constatées par leurs agents municipaux participant et pour lesquelles l'Etat bénéficie exclusivement du fruit de leur travail.

Une autre demande formulée par le SYVICOL afin d'alléger la charge de travail pour les communes consistait en une digitalisation des échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur. Or, si la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée entre le ministère de l'Intérieur et les communes se fait encore attendre, une communication par voie électronique entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur aurait néanmoins été tout à fait envisageable dans le cadre du présent projet de loi. En tout état de cause, le SYVICOL invite le ministère à envisager la dématérialisation de cette procédure.

Par ailleurs, le SYVICOL avait, dans son deuxième avis complémentaire, largement développé ses arguments en faveur d'un élargissement des compétences des agents municipaux à d'autres lois spéciales et notamment au constat des infractions sanctionnées par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ou encore par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui a également introduit des avertissements taxés pour les infractions les moins graves. Il se réjouit dès lors de constater que ses efforts ont, du moins partiellement, porté leurs fruits.

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- L'introduction d'un modèle-type unique de constat pour l'ensemble des communes est souhaitable, renseignant également les informations essentielles visées aux points 8, 9 et 10 de sorte que celles-ci ne devront donc plus être délivrées oralement par l'agent constatateur (amendements 1 et 2)
- La transmission du constat et de manière générale les communications entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur devraient avoir lieu par voie de courrier électronique (amendement 8)
- En cas de refus du contrevenant d'exhiber une pièce d'identité, l'agent municipal ne pourra pas conduire celui-ci devant un officier de police judiciaire, s'agissant d'une contravention et non d'un crime ou délit flagrant (amendement 10)
- Les agents municipaux devant être formellement affectés à un service de proximité pour pouvoir exercer l'une ou l'autre des missions renseignées aux points 1° à 5° de l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les communes n'auront, encore une fois, pas vraiment de choix ce que dénonce le SYVICOL. De plus, la création de ce service est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui n'est aucunement justifié (amendement 11)
- La surveillance lors d'événements organisés par la commune doit être élargie aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune, et s'exercer dans les lieux où se déroulent ces événements (amendement 11)
- Le SYVICOL salue l'introduction d'un article dans le projet de loi ayant pour objet d'ajouter un nouvel article 45bis à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et permettant à certains agents municipaux de rechercher et constater les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la loi précitée et à ses règlements d'exécution, notamment le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les

modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé qui devra être adapté en conséquence (amendement gouvernemental)

- Il demande itérativement à être consulté en temps utile pour avis sur le contenu de tous les règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi, y compris celui fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux en raison de son impact sur les budgets communaux

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 portant sur l'article 3

La suppression du dernier alinéa de l'article 3 est justifiée. Le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il est largement favorable à l'introduction d'un modèle-type unique de constat pour l'ensemble des communes, sur lequel l'agent constatateur n'aurait qu'à cocher le fait pour lequel le constat est dressé. En effet, même si les communes peuvent choisir les faits issus de la liste qui seront sanctionnés administrativement sur leur territoire, elles ne peuvent en revanche pas s'écarter de leur libellé.

Amendement 2 portant sur l'article 4

Le SYVICOL approuve les modifications apportées à l'article 4 relatif aux mentions portées au constat, et notamment le fait que les informations visées aux points 8, 9 et 10 figureront par écrit sur le constat remis par l'agent constatateur et ne devront donc plus être délivrées oralement (ancien article 12 du projet de loi).

Amendement 3 portant sur l'article 6

Sans commentaire

Amendements 4 et 5 portant sur les articles 7 et 8

Si le SYVICOL comprend l'abandon de la communication par voie électronique sécurisée entre le fonctionnaire sanctionnateur et le contrevenant pour les raisons pratiques indiquées au commentaire de l'amendement, il souligne en revanche le fait qu'une communication par voie de courrier électronique est tout à fait possible entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur.

Le SYVICOL salue également les précisions apportées aux dépositions et attestations des témoins. Néanmoins, les questions de savoir quelles sont les hypothèses dans lesquelles le contrevenant est « dans l'impossibilité de présenter sa défense par écrit » et dans lesquelles des témoins pourraient alors être entendus restent selon lui ouvertes et pourraient donner lieu à des difficultés.

Amendement 6 portant sur l'article 9

Sans commentaire

Amendement 7 portant sur l'article 10

Le SYVICOL se félicite de cet amendement qui fait droit à sa remarque en supprimant le contrôle par le fonctionnaire sanctionnateur de la conformité du règlement de police avec la loi, qui relève de la compétence du juge administratif.

Amendement 8 portant sur l'article 13

Cet article relatif à l'amende administrative a été une nouvelle fois totalement remanié. Désormais, les infractions ne donneront plus lieu au paiement d'une « amende minorée », mais au paiement d'une « taxe unique » de 25 euros. Au-delà d'un simple changement de dénomination pour désigner une taxe forfaitaire, le SYVICOL observe que les modifications introduites à l'article 13 apportent davantage de cohérence et de clarté au texte.

Cependant, il regrette que la transmission du constat au fonctionnaire sanctionnateur ne puisse plus se faire par voie électronique mais uniquement par courrier (paragraphe 4). Or, le SYVICOL tient à souligner que l'envoi d'un document par courrier électronique offre de nos jours les mêmes garanties qu'un envoi par courrier simple, voire plus de garanties. En l'espèce, une transmission « sécurisée » n'est pas nécessaire puisqu'il ne s'agit pas de préserver les droits d'une partie ni de faire courir un quelconque délai. Il s'agit d'un simple échange entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur, la commune ayant tout intérêt à saisir ce dernier dans les meilleurs délais en cas de non-paiement de la taxe unique.

II. AVIS

Le SYVICOL demande itérativement à être consulté sur le futur règlement grand-ducal déterminant les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, du modèle-type du constat et de l'avis de paiement prévu au paragraphe 5.

Amendement 9 – article 16

Sans commentaire

Amendement 10 – article 17

Le SYVICOL prend note du fait que le texte coordonné de l'article 15-1 bis contenait une erreur matérielle et que l'alinéa 2, qui autorisait un agent municipal à constater le refus du contrevenant de justifier son identité, n'avait pas fait l'objet d'un amendement formel. Dans la mesure où cette disposition soulevait plus de questions qu'elle n'apportait de réponses, le SYVICOL approuve son abandon.

L'amendement 10 introduit en revanche un nouvel alinéa second, aux termes duquel « ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit. »

Etant donné que cette possibilité est réservée aux crimes et délits flagrants, cet alinéa ne sera pas applicable en cas de refus du contrevenant d'exhiber une pièce d'identité, tel que prévu à l'article 5 du projet de loi. En effet, la nature de l'infraction, même si elle ressort du domaine pénal est une contravention punie d'une peine de police, le montant de l'amende encouru par le contrevenant étant de 250 euros au maximum. L'amende en matière correctionnelle étant de 251 euros au moins, l'agent municipal ne pourra, du moins en théorie, pas conduire un contrevenant devant un officier de police judiciaire en cas de refus de ce dernier d'exhiber une pièce d'identité.

Amendement 11 – article 19

Le SYVICOL peut marquer son accord avec les modifications apportées à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, notamment quant au fait que les agents municipaux sont placés sous le contrôle du chef du commissariat de police en ce qui concerne les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parage.

Il regrette cependant qu'il n'ait pas été fait droit à sa demande de dispenser les communes de la création d'un service de proximité, celle-ci devant en outre être approuvée par le ministre de l'Intérieur. En effet, selon la nouvelle formulation de l'alinéa 3, les agents municipaux devront être formellement affectés à un service de proximité pour pouvoir exercer l'une ou l'autre des missions renseignées aux points 1° à 5°. Comme il s'agit d'une adaptation du droit à la pratique, les communes n'auront, encore une fois, pas vraiment le choix dans la mesure où si elles veulent que leurs agents municipaux continuent d'exercer ces missions (aider un piéton à traverser la chaussée ou signaler un feu de signalisation défectueux par exemple), elles seront dans l'obligation de créer un nouveau service de proximité, qui en plus est soumis à approbation.

Le SYVICOL s'oppose à une telle approbation qui n'est aucunement justifiée dans la mesure où, d'une part, l'organisation interne de la commune relève exclusivement de sa compétence et où, d'autre part, les missions énumérées à l'alinéa 2 et qui pourront être exercées par les agents affectés à ce service sont strictement encadrées par la loi. Il est dès lors sous-entendu que ces missions s'exercent sans interférence avec les attributions respectives de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

Cette disposition pose également un problème au regard de la possibilité offerte par l'alinéa 12 de l'article 99 à plusieurs communes de partager un agent municipal. Si l'agent est affecté au service de proximité d'une commune, est-ce que cela ne limite pas les possibilités de coopération avec d'autres communes ? Plusieurs communes pourraient-elles créer un service de proximité commun ?

Le SYVICOL se demande par ailleurs pourquoi il n'a pas été tenu compte des observations du Conseil d'Etat auxquelles il se rallie,

notamment en ce qui concerne les hypothèses respectivement les critères selon lesquels le ministre pourrait accorder ou refuser son approbation. Au vu de ce qui précède, le SYVICOL réclame la suppression de l'approbation ministérielle.

Par ailleurs, la formulation « par l'exercice des missions suivantes » est à remplacer par « par l'exercice d'une ou des missions suivantes » alors qu'elle donne à penser que toutes les missions énumérées aux points 1° à 5° doivent être exercées par les agents municipaux affectés au service de proximité.

Si le SYVICOL approuve la reformulation plus neutre du point 3° concernant l'assistance aux piétons qui traversent la chaussée, il insiste sur le fait que la loi limite cette assistance aux seuls passages protégés. Un agent municipal pourra toujours, comme toute personne bien intentionnée, venir en aide à un piéton en dehors d'un passage protégé et sous la condition qu'il n'ait pas l'obligation d'emprunter un passage protégé selon le Code de la route, sans que cela ne soit prévu par un texte légal.

De même, le SYVICOL réitère sa demande d'élargir la surveillance prévue au point 4°, aux événements coorganisés ainsi qu'à ceux autorisés par la commune. Pris à la lettre, le texte actuel empêcherait une surveillance par les agents municipaux lors de nombreuses manifestations, par exemple les « Buergbrennen » qui sont généralement le fait d'associations et de clubs locaux. De même, il insiste pour que l'alinéa 4 soit modifié afin de préciser que cette surveillance s'exerce « dans les lieux où se déroulent ces événements ».

Le SYVICOL rappelle également sa demande à être consulté pour avis sur le contenu des deux règlements grand-ducaux prévus aux alinéas 7 et 8 portant sur la rémunération des agents municipaux et sur leur formation professionnelle.

Amendement gouvernemental – nouvel article 22

Dans le cadre de son avis complémentaire sur le projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, le SYVICOL s'était félicité de l'ouverture projetée à l'article 45 du projet de loi, permettant aux agents municipaux de constater l'abandon ou le rejet de déchets non dangereux et des mégots de cigarettes et de décerner des avertissements taxés, qu'il avait appelé de ses vœux dans le cadre de son avis complémentaire sur le présent projet de loi. Or, cette modification, proposée dans les amendements parlementaires, n'avait pas abouti en raison d'une opposition du Conseil d'Etat quant à la forme.

Le SYVICOL se réjouit partant de constater que les auteurs du projet de loi ont décidé de soumettre à la Chambre des Députés un amendement gouvernemental en ce sens. Il est d'avis que cette disposition apportera une réelle plus-value dans la lutte contre le littering, étant donné que les agents municipaux pourront, grâce à leur présence quotidienne dans l'espace public, contribuer à réprimer efficacement ce type de comportement.

Le nouvel article 22 du projet de loi a donc pour objet d'ajouter un article 45bis à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets permettant aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale de rechercher et constater par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°¹ de la prédite loi et à ses règlements d'exécution.

Plus précisément, il s'agit des contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 2 mars 2012, « pour autant qu'il s'agit de déchets non dangereux » (point 6°) et « pour autant qu'il s'agit de mégots » (point 7°), et pouvant être sanctionnés par un avertissement taxé. S'agissant de contraventions et non de délits, a priori sans complexité particulière, le SYVICOL s'étonne que leur constat ne puisse être fait que par les agents municipaux ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière.

Le SYVICOL est également d'avis que l'on aurait pu inclure dans le champ de compétence des agents municipaux, les contraventions à l'article 12, paragraphes 6 et 7², de la loi précitée et qui sont

¹ Ces dispositions faisant actuellement l'objet du projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets

² Non-respect de l'interdiction de déposer des imprimés publicitaires à vocation commerciale sur les véhicules ; non-respect de l'interdiction de lancer sur la voie publique ou dans l'environnement, des confettis, serpentins et autres projectiles festifs contenant du plastique ou du métal ; non-respect de l'interdiction du dépôt et de la distribution d'imprimés publicitaires à vocation commerciale dans des boîtes à lettres sans accord formel du destinataire, à l'exception de la presse d'information gratuite

punies conformément à l'article 47, paragraphe 3, point 1, d'une amende allant de 24 à 10.000 euros.

Une fois le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets adopté, le règlement grand-ducal modifié du 18 décembre 2015 relatif aux avertissements taxés, déterminant les modalités d'application de l'avertissement taxé et établissant un catalogue des contraventions soumises à l'avertissement taxé devra également faire l'objet d'une adaptation, y compris son annexe A regroupant les contraventions par référence aux articles de

la loi³. Les agents municipaux devront alors être ajoutés à la liste des agents verbalisants et la procédure adaptée étant donné que le montant de l'avertissement taxé ne pourra pas être perçu par les agents municipaux sur le lieu même de l'infraction.

En tout état de cause, le SYVICOL demande que les agents municipaux puissent faire usage de l'ensemble des codes figurant à l'annexe A du catalogue des avertissements taxés par référence à l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012.

³ Il convient cependant de noter qu'un projet de règlement grand-ducal en ce sens a déjà été avisé par le Conseil d'Etat au mois de juin 2021.

Projet de loi n°7925 relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques

Avis du 28 mars 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 8 décembre 2021, le projet de loi relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques.

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer le cadre législatif obligatoire pour le déploiement du réseau des bornes de charge électriques sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Selon l'exposé des motifs, le gouvernement compte réduire jusqu'en 2030 ses émissions de gaz de serre de 55% par rapport à 2005 dans le contexte de son plan intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) en mettant l'accent entre autres sur la décarbonisation des transports.

Ces objectifs ambitieux se heurtent pour l'instant encore au nombre insuffisant de bornes de charge électriques installées sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Plutôt que de renforcer l'infrastructure de charge publique « Chargy » et « SuperChargy », le ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire entend mettre en place un régime d'aides censé inciter des entreprises à investir dans des infrastructures de charge pour voitures électriques.

Dans le cadre de la préparation du présent avis, le bureau du SYVICOL a eu deux entrevues avec Monsieur le Commissaire du Gouvernement à l'Énergie ainsi qu'avec des représentants du ministère de l'Économie, du ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire et du représentant du ministère de l'Intérieur.

L'objectif de ces réunions, qui se sont déroulées le 6 décembre 2021 et le 2 mars 2022, fut de discuter du rôle des communes dans le cadre de ce projet de loi. En effet, ce dernier ne s'applique qu'aux entreprises, mais le déploiement de l'infrastructure de charge accessible au public nécessite néanmoins la collaboration des communes.

Le SYVICOL salue les efforts du gouvernement dans le domaine de la promotion de l'électromobilité, tout en formulant les observations ci-dessous.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL est d'avis que les communes devraient avoir droit à des aides financières analogues à celles que le projet de loi prévoit pour les entreprises lorsqu'elles décident de complémen-

ter l'initiative privée par l'installation de bornes de charge à des endroits utiles pour leur population, mais peu intéressants d'un point de vue économique.

- Il appelle le gouvernement à mettre à disposition des communes des documents-types réglant les questions d'ordre juridique et technique de la mise à disposition du domaine public communal pour l'installation de bornes de charge par des entreprises privées.

III. Remarques article par article

Art. 1^{er} et Art. 2.

L'article 1^{er} pose le champ d'application du projet de loi et énumère les entités pouvant bénéficier des aides financières. Il s'agit des entreprises qui sont régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui possèdent les autorisations nécessaires pour exercer leurs activités dans notre pays. Sont exclues les entreprises ayant des problèmes économiques.

Selon l'article 2, une « entreprise » est définie comme étant « toute entité, indépendamment de sa forme juridique et de sa source de financement, exerçant une activité économique ». Même si cette définition est très large, elle exclut en principe les communes, qui n'ont pas pour mission de se livrer à des activités économiques.

Comme il a été noté plus haut, le projet de loi tend à encourager l'initiative privée pour étendre le réseau d'infrastructures de charge accessibles au public. Grâce aux aides prévues, l'attractivité économique de l'installation et de l'exploitation de bornes de charge par des entreprises sera fortement augmentée. Il n'en reste pas moins que la rentabilité des investissements variera en fonction du degré d'utilisation qui, lui, dépendra de l'emplacement des bornes. Plus concrètement, cette rentabilité sera plus élevée dans les grandes agglomérations qu'en milieu rural où, en plus, la part des propriétaires de véhicules électriques disposant d'un point de charge individuel sur leur propriété est plus importante.

La compétence des communes inclut tout ce qui est « d'intérêt communal »¹, aussi longtemps qu'il n'est pas porté atteinte à l'intérêt général (représenté par l'Etat) et à la liberté de commerce et d'industrie.

Or, une commune peut parfaitement considérer qu'il est dans l'intérêt communal de disposer de bornes de charge à certains endroits qui ne sont pas suffisamment fréquentés pour que l'installation soit intéressante d'un point de vue économique. A titre d'exemples, on peut penser aux parkings de mairies ou de centres culturels.

Aux yeux du SYVICOL, rien n'empêche à ce moment qu'elle procède aux investissements nécessaires pour son propre compte, quitte à confier l'exploitation à une entreprise privée. Dans ce cas, la commune contribuerait à la densification du réseau d'infrastructures de charge et devrait donc, aux yeux du SYVICOL, avoir droit à une aide financière au même titre qu'une entreprise privée.

¹ Article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

II. AVIS

Le SYVICOL demande donc une adaptation du projet de loi dans le sens que les communes puissent également bénéficier d'une aide financière pour l'installation de bornes de charge accessibles au public.

Par la suite, il importe au SYVICOL d'aborder la mise à disposition de l'espace public par les communes pour l'installation des bornes électriques. Ce sujet a été un des points discutés lors des entretiens avec les représentants des ministères concernés.

En effet, une grande partie des emplacements qui se prêtent à l'installation de bornes de charge font partie du domaine public communal. Les communes auront donc un rôle à jouer dans le déploiement de l'infrastructure de charge accessible au public, ne fût-ce qu'en mettant à disposition le terrain nécessaire.

Contrairement à ce que le projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de

l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel prévoit pour l'infrastructure de charge publique, la mise à disposition du terrain pour l'infrastructure de charge accessible au public n'est pas nécessairement gratuite et peut être soumise à des conditions.

L'installation de bornes de charge sur le domaine public communal peut également soulever des questions de compétences en ce qui concerne le fonctionnement de l'équipement et l'entretien du site, ainsi que de responsabilité en cas d'accident.

Le SYVICOL appelle donc le gouvernement à soutenir les communes et mettant à leur disposition des documents-types réglant toutes les questions juridiques et techniques, tout en laissant aux communes la possibilité d'adapter certains éléments ou de poser des conditions spécifiques.

Projet de loi n° 7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel

Avis du 28 mars 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, en déplorant le fait qu'il a été obligé de s'autosaisir dans un dossier qui concerne clairement et directement les communes.

Le SYVICOL tient néanmoins à préciser qu'il a eu un échange de vues après le dépôt du projet de loi avec Monsieur le Commissaire du Gouvernement à l'Énergie et les services du ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, du ministère de l'Économie et du ministère de l'Intérieur lors d'une réunion du 2 mars 2022, qui était consacrée au projet de loi n°7925 relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques. Vu que les deux projets de loi sont intrinsèquement liés, il a été profité de l'occasion pour discuter également le projet de loi sous avis.

A côté de cet échange, le SYVICOL s'est également concerté avec les services compétents de la Ville de Luxembourg afin de mieux identifier et évaluer les enjeux pratiques du projet de loi sous avis pour le secteur communal.

Le projet de loi transpose en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE. La directive à transposer édicte notamment les règles applicables à la génération, à la transmission, à la distribution, à l'approvisionnement et au stockage de l'électricité et aborde les aspects liés à la protection du consommateur, afin de créer au sein de l'Union européenne des marchés de l'électricité intégrés, concurrentiels, axés sur les consommateurs, souples, équitables et transparents.

Ladite directive prévoit également qu'un cadre réglementaire soit établi afin de faciliter la connexion des points de recharge des véhicules électriques au réseau de distribution. Dans ce contexte, l'article 33, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/944 dispose que les gestionnaires de réseau de distribution ne seront autorisés à être propriétaires, à développer, à gérer ou à exploiter des points de recharge que si aucun autre acteur du marché n'a exprimé son intérêt dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte.



© SYVICOL

Le SYVICOL tient à souligner que le secteur communal soutient bien évidemment la promotion de l'électromobilité. Il est cependant d'avis que le projet de loi sous revue établit un déséquilibre entre l'opérateur de l'infrastructure de charge publique et les communes en obligeant ces dernières à mettre à disposition leurs domaines public et privé et en leur enlevant ainsi un droit de regard nécessaire sur le déploiement de l'infrastructure de charge publique sur leur territoire.

C'est ce qui résulte de l'article 29 du projet de loi, qui introduit le nouvel article 33bis dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et qui, selon le commentaire des articles « consacre un régime général propre à la mission d'opérateur de l'infrastructure de charge publique, indépendamment de l'identité de celui-ci ».

C'est donc cet article qui fait l'objet du présent avis.

En général, le SYVICOL est au regret de constater que certaines dispositions du projet de loi sous avis portent atteinte aux droits et compétences des communes, une observation qu'il a déjà faite dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7362 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant : 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État¹.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL exige une consultation des communes dans le cadre de l'élaboration des documents qui serviront de base à l'appel d'offres afin qu'elles puissent ainsi contribuer à définir les conditions du régime futur de l'infrastructure de charge publique sur leurs territoires.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à toute disposition obligeant les communes à mettre à disposition – gratuitement ou non – des parties de leurs domaines public et privé pour l'installation de bornes de charge sans leur accord. Il demande une approche plus participative obligeant l'opérateur de l'infrastructure de charge publique à choisir les emplacements d'un commun accord avec les communes.

III. Remarques par rapport à l'article 29 – nouvel article 33bis

Le nouvel article 33bis, paragraphe 1^{er}, introduit par l'article 29 du projet de loi commenté prévoit que la mission de service public d'opérateur de l'infrastructure de charge publique soit confiée sous forme de concession de service public conformément à la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession.

L'« infrastructure de charge publique » est définie à l'article 1^{er}, point 18^o, qui insère à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité un nouveau paragraphe 25quater y relatif. Selon le commentaire des articles², cette infrastructure publique correspond au réseau « Chargy » défini par le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique. Elle « peut être considérée comme une infrastructure de base destinée à donner le coup d'envoi pour la mobilité électrique au Luxembourg ». Ce réseau comprend un total de 800 bornes disposant chacune de deux points de charge, dont plus de 700 ont déjà été installées³.

Ces infrastructures sont à distinguer des « infrastructures de charge accessibles au public » visées et définies par le projet de loi n°7925 relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques. L'objectif de ce dernier consiste à encourager financièrement les entreprises à installer des bornes de charge pour ainsi élargir l'offre et favoriser le développement de l'électromobilité. Ces bornes privées ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 33bis, sauf si elles sont intégrées dans le système central commun conformément au paragraphe 4 du même article.

Selon l'article 33, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/944, les gestionnaires de réseau de distribution ne peuvent ni être propriétaires de points de recharge pour véhicules électriques, ni les développer, les gérer ou les exploiter. Sous réserve du régime énoncé à l'article 27, paragraphe 13, cela implique que l'infrastructure de charge publique « Chargy » ne restera plus entre les mains de Creos Luxembourg S.A., propriétaire et gestionnaire des réseaux d'électricité et de gaz naturel au Luxembourg, mais que les droits et devoirs en question seront transférés moyennant une concession de service public à un autre opérateur de droit privé, à moins que les conditions énoncées au paragraphe 3 du même article de la directive soient remplies, c'est-à-dire notamment si l'appel au public à lancer obligatoirement ne dégage pas d'offre acceptable.

En général, les communes entretiennent de très bonnes relations avec Creos, établies et consolidées au fil d'une longue collaboration. La ville de Luxembourg ainsi que 42 autres communes détiennent d'ailleurs plus de 22 pour cent des actions de la société⁴. Le SYVICOL craint que la reprise de l'infrastructure de charge publique par un nouvel acteur, sans liens personnels et contractuels existants avec les administrations communales, ni sensibilité pour leurs besoins, et les droits attribués à ce dernier par le paragraphe 5, sur lequel nous reviendrons, ne prive les communes d'une partie du contrôle sur ce qui se passe sur leurs domaines public et privé, y compris dans les parkings équipés de bornes.

Pour cette raison, le SYVICOL demande à ce que les communes soient consultées dans le cadre de l'élaboration des documents qui serviront de base à l'appel d'offres et qu'elles puissent ainsi contribuer à définir les conditions du régime futur de l'infrastructure de charge publique sur leurs territoires.

Le paragraphe 5 déjà mentionné prévoit que l'opérateur de l'infrastructure de charge publique a le droit de faire gratuitement usage des domaines public et privé des communes pour déployer l'infrastructure de charge publique et exécuter tous les travaux afférents. Ces travaux comprennent notamment ceux qui sont nécessaires au maintien, à la modification, à la réparation, à l'enlèvement, au contrôle et à l'exploitation des éléments de l'infrastructure de charge publique.

La mise en place du réseau « Chargy » ayant été réalisée en coopération avec les communes et étant, comme déjà mentionné, presque achevée, le SYVICOL se demande de quel déploiement il est question ici. Les auteurs souhaitent-ils préparer le terrain pour une extension de l'infrastructure de charge publique pour le cas où l'initiative privée, même soutenue comme prévu par le projet de loi n°7925, s'avérerait insuffisante ?

Quoi qu'il en soit, le SYVICOL doit s'opposer fermement à toute disposition obligeant les communes à mettre à disposition – gratuitement ou non – des parties de leurs domaines public et, *a fortiori*, privé pour l'installation de bornes de charge sans leur accord. Il faut se rendre à l'évidence que l'installation d'une borne à deux points de charge entraîne l'assignation à cette dernière de deux places de stationnement qui sont alors réservées aux véhicules électriques. C'est du moins ce qui résulte du règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique. Le choix des emplacements de bornes de charge est donc d'une grande importance pour la gestion des espaces de stationnement d'une agglomération et pour la mise en œuvre de concepts de mobilité, et ne saurait dès lors se faire sans l'accord des autorités responsables.

Le problème du choix de l'emplacement ne se pose pas pour les travaux énumérés à l'alinéa 2 du paragraphe 5. Néanmoins, le SYVICOL s'oppose, ici aussi, à toute obligation légale à l'égard des communes. A ses yeux, il serait préférable de déterminer les droits de l'opérateur en ce qui concerne notamment l'entretien et l'exploitation des bornes par voie conventionnelle, à l'instar, par exemple, des postes de transformation électriques.

Des remarques s'imposent encore en ce qui concerne l'alinéa 4 du paragraphe 5, selon lequel l'opérateur « en possession de toutes les autorisations requises, transmet pour information le plan des lieux et les caractéristiques d'aménagement (...) aux communes concernées ». Cette formulation manque de clarté dans la mesure où elle établit un droit, tout en exigeant néanmoins des autorisations qu'elle ne précise pourtant pas.

Pour le SYVICOL, qui se base ici sur une définition jurisprudentielle bien établie, il ne fait aucun doute qu'une borne de charge est à considérer comme une construction au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et que son installation est donc soumise à une autorisation du bourgmestre. Ceci vaut également pour les travaux d'aménagement et de raccordement éventuellement nécessaires.

¹ Document parlementaire 7632⁶

² Document parlementaire n°7876, page 43

³ <https://chargy.lu/fr/#home-intro>

⁴ <https://www.creos-net.lu/creos-luxembourg/portrait/qui-sommes-nous.html>

Cependant, la soumission de l'installation de bornes à une autorisation de construire ne permet guère aux communes de participer dans le choix des emplacements. Le SYVICOL plaide donc pour une approche plus participative entre l'opérateur et la commune concernée et demande à voir modifier l'article 33bis, paragraphe 5, alinéa 4 du projet de loi comme suit : « *Avant de déployer les ouvrages appartenant à l'infrastructure de charge publique sur les domaines public et privé de l'Etat et des communes, l'opérateur de l'infrastructure de charge publique, en possession de toutes les autorisations requises, transmet pour accord le plan des lieux et les caractéristiques d'aménagement pour l'usage des domaines concernés aux autorités compétentes et aux communes concernées.* »

Dans un souci de simplification administrative, mais aussi de coordination, on pourrait prévoir que l'accord des autorités communales sur ledit document vaut autorisation générale et éviter ainsi aux opérateurs de devoir présenter une demande séparée pour chaque projet d'installation.

Finalement, le paragraphe 8 dispose qu'un règlement grand-ducal détermine « les fonctionnalités, les spécifications techniques, le

nombre des points de charge, les emplacements des points de charge, le calendrier, l'organisation générale de déploiement de l'infrastructure de charge publique ainsi que les fonctionnalités et les spécifications techniques des bornes de charge accessibles au public pour être intégrées dans le système commun de l'infrastructure de charge publique ».

Le SYVICOL comprend la nécessité de poser, par la voie réglementaire, des conditions à remplir par les bornes de charge accessibles au public susceptibles d'être intégrées dans le système commun conformément au paragraphe 4. En revanche, quant à la première partie de la phrase, il se pose des questions sur l'utilité de régler avec autant de détails un réseau de charge existant pour la plus grande partie.

En tout cas, le règlement grand-ducal en question risque d'affecter directement les communes et le SYVICOL insiste donc à être consulté à ce sujet en temps utile.

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

Deuxième avis complémentaire

I. Remarques générales

De la manière que pour le projet de loi et les amendements parlementaires précédents, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises s'auto-saisi des amendements parlementaires adoptés par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 9 février 2022.

Le SYVICOL renvoie, pour les dispositions non commentées ci-dessous, à ses avis précédents qui conservent leur pertinence.

En effet, ces nouveaux amendements ne répondent toujours pas à certaines questions essentielles au niveau de la mise en œuvre des futures mesures, par exemple en ce qui concerne l'article 10, paragraphe 7, du projet de loi qui prévoit la création de centres de ressources « drive-in » implantés dans les grands supermarchés. Même si l'amendement 3 fixe désormais la date d'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} janvier 2024, cela ne résout pas les difficultés pratiques qui risquent nécessairement de se poser et qui ont déjà été mises en évidence dans les avis précédents. Le SYVICOL invite à nouveau Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable à se concerter avec tous les acteurs concernés, y compris le SYVICOL, afin d'anticiper les difficultés à venir et de rechercher des solutions.

En revanche, le SYVICOL salue l'amendement 6 qui corrige un erreur substantielle à l'article 17, point 5, du projet de loi, qui modifie l'article 20, paragraphe 4, alinéa 1^{er}. Cette modification répond à une de ses revendications que le SYVICOL a exprimé dans le cadre de son avis complémentaire où il a proposé de modifier l'article 17 de façon que les communes aient le choix de communiquer les informations requises en fonction du volume **ou** du poids de déchets municipaux, une approche plus respectueuse de l'autonomie communale.

II. Éléments-clés de l'avis complémentaire

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue le report de la date d'entrée en vigueur de l'interdiction du mélange lors de la collecte des différentes fractions réutilisables, recyclables et ultimes de déchets encombrants au 1^{er} janvier 2023, même s'il reste toujours opposé à cette obligation (amendement 2).

- Il estime que la date d'entrée en vigueur des futurs centres de ressources « drive-in » implantés dans les grands supermarchés, désormais fixée au 1^{er} janvier 2024, est trop proche et ne permet pas de se laisser le temps nécessaire pour une mise en place coordonnée et concertée des nouvelles règles (amendement 3).
- Le SYVICOL note avec satisfaction que la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'information des ménages sur le volume ou le poids des déchets municipaux est repoussée au 1^{er} janvier 2024. Les communes auront aussi le choix de communiquer les informations requises en fonction du volume **ou** du poids de déchets municipaux, approche plus respectueuse de l'autonomie communale (amendement 6).
- Enfin, la date d'entrée en vigueur de l'interdiction sur les fêtes et événements ouverts au public des produits à usage unique est repoussée au 1^{er} janvier 2023 en ce qui concerne les produits en plastique et au 1^{er} janvier 2025 en ce qui concerne tous les autres produits à usage unique. Si le SYVICOL approuve cette modification, il reste néanmoins réservé par rapport à cette interdiction (amendement 8).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 2 portant sur l'article 10

L'amendement 2 remplace à l'article 10, paragraphe 4, du projet de loi, modifiant l'article 13 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, repousse d'une année la date d'entrée en vigueur de l'obligation de collecter séparément les différentes fractions des déchets encombrants.

Le SYVICOL note avec satisfaction que cette mesure entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023 mais il se doit rappeler qu'il s'oppose à cette obligation pour les raisons plus amplement développées dans son avis complémentaire du 6 décembre 2021. Il insiste sur le fait qu'une collecte unique, suivie d'un tri au centre de ressources, ne pose aucun obstacle et serait d'ailleurs plus écologique que la solution préconisée par le projet de loi. Le SYVICOL réitère par conséquent son opposition à l'interdiction en question.

Amendement 3 portant sur l'article 10

L'amendement 3 modifie quant à lui les paragraphes 6 et 7 de l'article 10 du projet de loi portant sur l'article 13 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, afin d'introduire, pour la première fois, une date d'entrée en vigueur précise des futurs centres de ressources « drive-in » implantés dans les grands supermarchés, à savoir le 1^{er} janvier 2024.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas dès le début précisé la date d'entrée en vigueur de cette



disposition. Peut-être a-t-il été entre-temps pris conscience des difficultés que cette mesure engendrera et qu'il convient de se donner un délai pour réfléchir à sa mise en œuvre.

Le SYVICOL est toutefois d'avis que même si la date d'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2024, celle-ci est beaucoup trop proche et elle ne permettra pas réellement d'accorder davantage de temps aux acteurs pour la mise en place des nouvelles règles, contrairement à ce qu'indique le commentaire de l'amendement 3.

Le SYVICOL rappelle que le projet de loi est trop imprécis concernant les responsabilités, le fonctionnement et le financement des nouvelles infrastructures. Même si les avantages de l'implantation des centres de recyclage « drive-in » sont évidents pour les citoyens luxembourgeois, il reste néanmoins sceptique alors que de son point de vue, ce principe est impossible à mettre en œuvre pour les motifs indiqués dans son avis du 25 janvier 2021 auquel il est renvoyé.

Amendement 6 portant sur l'article 17

L'amendement 6 remplace le point 5 à l'article 17 du projet de loi, modifiant l'article 20 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets comme suit : « (...) En outre les communes sont tenues d'informer, à partir du 1^{er} janvier 2024, annuellement les ménages et, le cas échéant, les producteurs de déchets municipaux non ménagers sur le volume ou le poids des déchets municipaux en mélange effectivement produits par ces derniers. »

Premièrement, le SYVICOL salue que la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'information des ménages sur le volume ou le poids des déchets municipaux soit repoussée au 1^{er} janvier 2024, ce qui laissera davantage de temps aux communes pour la mise en place de cette disposition.

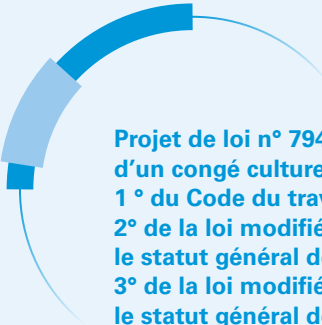
Deuxièmement, il se réjouit de cette modification puisqu'elle répond à une des revendications de son avis complémentaire, où il a demandé la suppression du mot « et » afin de laisser le choix aux communes de communiquer les informations requises en fonction du volume ou du poids de déchets municipaux. Cette approche est donc plus en phase avec la modification réalisée par les premiers amendements dans le contexte des taxes communales et elle respecte le principe de l'autonomie communale.

Amendement 8 portant sur l'article 46

L'amendement 8 modifie l'article 46 du projet de loi, complétant la loi relative aux déchets par une annexe VI et une annexe VII, et porte le délai du point i de l'Annexe VI du 1^{er} octobre 2022 au 1^{er} janvier 2023 et le délai du point ii au 1^{er} janvier 2025.

Le SYVICOL constate avec satisfaction que la date d'entrée en vigueur de l'interdiction sur les fêtes et événements ouverts au public des produits à usage unique est repoussée au 1^{er} janvier 2023 en ce qui concerne les produits en plastique et au 1^{er} janvier 2025 en ce qui concerne tous les autres produits à usage unique.

Il maintient néanmoins ses réserves par rapport à cette interdiction totale puisque l'organisation d'une manifestation accompagnée d'une absence de ces produits, y compris lorsqu'ils sont en papier ou d'autres matières recyclables – est difficilement concevable. Le délai supplémentaire accordé pourrait permettre au marché de s'adapter et de développer des solutions alternatives à ces produits à usage unique afin que les manifestations puissent tout de même avoir lieu dans les meilleures conditions.



Projet de loi n° 7948 portant institution d'un congé culturel et modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application du congé culturel

Avis du 25 avril 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de la Culture au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal sous examen en date du 17 janvier 2022 et il tient à en remercier Madame la Ministre.

Le projet de loi portant institution d'un congé culturel et modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 3° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, vise à réintroduire un congé culturel dans l'ordre législatif du Grand-Duché.

Initialement introduit par la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel, ce congé avait pour but de soutenir la professionnalisation de la scène culturelle et de permettre aux acteurs culturels de participer à des manifestations culturelles et artistiques de haut niveau à l'intérieur du pays ainsi qu'à l'étranger, sans que cette participation ne constitue ni pour l'artiste lui-même ni pour son employeur un préjudice financier.

Et tandis que, entre 1995 et 2014, un total de 1.401 demandes de congé culturel furent introduites auprès du ministère par les acteurs de la scène culturelle, dont 902 approuvées, la loi de 1994 fut abrogée par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir au motif que l'objectif d'une professionnalisation de la scène culturelle et artistique n'aurait pas été atteint par le biais de la loi de 1994.

Cependant, sur demande du secteur culturel lors des travaux d'élaboration du « Kulturentwécklungsplang » (KEP) 2018-2028, la réintroduction du congé culturel fut décidée sous forme de la recommandation n°28 « Valorisation du travail culturel et professionnalisation ». Le projet de loi sous avis vise à mettre cette recommandation en œuvre.

Le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application du congé culturel, règlement d'exécution de la loi susmentionnée, énumère les manifestations pour lesquelles un congé culturel peut être octroyé, fixe les modalités pour l'introduction d'une demande ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission consultative qui émet un avis avant que le ministre ayant la culture dans ses attributions prend une décision concernant l'octroi d'un congé culturel.

Le SYVICOL approuve la réintroduction du congé culturel par le projet de loi et son règlement d'exécution sous revu, sous réserve des remarques suivantes :

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue la réintroduction du congé culturel et la plupart des modifications apportées par rapport à la loi de 1994.
- Il marque son accord à l'élargissement de la liste des bénéficiaires et à l'augmentation du congé culturel à 12 jours par bénéficiaire par an, sous réserve qu'un avis négatif de l'employeur

soit pris en considération de manière soigneuse par le ministre.

- Il réclame que le traitement et le financement du congé culturel des agents communaux soit assimilé à celui des agents de l'Etat.
- Il recommande aux auteurs d'inclure les formations dans le texte du projet de règlement grand-ducal pour le mettre en conformité avec celui du projet de loi.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article premier introduit une nouvelle Section 3 - Congé culturel, et plus précisément les articles L. 234-10 à L. 234-19 au Livre II, Titre III du Code du travail.

Les principes fondamentaux de la nouvelle loi concernant l'octroi du congé culturel restent identiques à ceux de la loi de 1994. Ainsi, la loi en projet s'applique aux acteurs de la scène culturelle qui exercent leur activité accessoirement à une activité professionnelle salariée. Le congé culturel leur permettra de participer à des manifestations culturelles de haut niveau au Grand-Duché et à l'étranger. Les modalités concernant une demande de congé culturel, dont les détails sont fixés dans le règlement grand-ducal joint au projet de loi, restent les mêmes qu'en 1994 et l'octroi du congé culturel reste soumis à l'approbation du ministre ayant la culture dans ses attributions, l'employeur et une commission consultative entendus en leurs avis.

Cependant, afin d'éviter des abus potentiels, par exemple par des personnes utilisant le congé culturel comme une extension de leur congé de récréation, les auteurs ont choisi d'apporter un certain nombre de modifications par rapport à la loi de 1994.

La première est que le congé culturel est limité à 12 jours par an et par bénéficiaire au lieu d'un nombre maximal de 60 jours pour la carrière professionnelle et une limite de 20 jours par tranche de deux ans. Ceci constitue une augmentation considérable du congé culturel sur l'ensemble d'une carrière professionnelle. Sans vouloir s'opposer à cette adaptation, il importe au SYVICOL de rappeler les auteurs du texte qu'une telle augmentation risque de perturber le bon fonctionnement des services administratifs communaux. Et vu que l'avis de l'employeur est uniquement consultatif, il importe au syndicat de demander au ministre compétent d'assurer que l'avis de l'employeur soit dûment pris en compte dans sa prise de décision, surtout si cet avis fait valoir que l'absence du membre du personnel risque d'avoir des répercussions majeures au bon fonctionnement de l'administration ou au déroulement harmonieux du congé des autres membres du personnel.

Une autre innovation consiste dans le fait que les demandeurs devront faire preuve qu'ils ont été invités nommément à la manifestation « de haut niveau » pour laquelle ils sollicitent le congé culturel. Le SYVICOL salue l'introduction de cette nouvelle disposition puisqu'elle permet de restreindre les bénéficiaires aux personnes et manifestations qui font preuve d'un certain professionnalisme.

En plus, les demandeurs devront faire preuve d'un « engagement notoire » dans la scène culturelle et artistique du Luxembourg. A part le fait que la notion d'engagement notoire est plutôt floue et difficile à apprécier, elle présuppose aux yeux du SYVICOL également une certaine expérience, qui n'est achevable qu'à travers plusieurs années d'engagement. En conséquence, il se demande si les auteurs ne risquent pas d'exclure des jeunes artistes qui n'ont pas une expérience étendue dans la scène culturelle luxembourgeoise mais qui contribuent néanmoins de manière significative à celle-ci.

En outre, le projet de loi étend les catégories de bénéficiaires du congé culturel d'une part à tous les acteurs affiliés de manière continue à la Sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins six mois précédant la date de la demande, donc également aux frontaliers engagés dans la scène culturelle luxembourgeoise et travaillant auprès du même employeur pendant 6 mois,

d'autre part aux cadres administratifs, ainsi qu'aux personnes désignées par les fédérations, réseaux nationaux et associations du secteur culturel.

Les fédérations et réseaux nationaux se voient accorder, pour leurs cadres administratifs, 5 jours de congé culturel s'ils ont moins de 1.000 membres actifs et 10 jours s'ils plus de 1.000 membres actifs. Les associations du secteur culturel profitent, pour leurs cadres administratifs, de 2 jours de congé culturel s'ils comptent moins de 50 membres, de 3 jours s'ils comptent entre 50 et 200 membres, et de 4 jours s'ils comptent plus de 200 cents membres. Finalement, les fédérations et réseaux nationaux disposent d'un contingent de 50 jours de congé culturel par an pour la participation de personnes désignées librement par eux aux manifestations culturelles de haut niveau à l'intérieur du Grand-Duché de Luxembourg. Pour les associations, ce contingent est de 10 jours de congé culturel par an sous les mêmes conditions.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières concernant cet élargissement des bénéficiaires potentiels du congé culturel et se rallie à l'affirmation des auteurs du texte qui expliquent leur décision par la volonté de valoriser non seulement le travail des personnes qui contribuent à titre bénévole à la réussite de projets culturels, mais également ceux qui, de manière générale, concourent au développement de la scène culturelle et artistique du Luxembourg.

Enfin, un changement majeur par rapport à la loi de 1994 est prévu pour le financement du congé culturel. Tandis que dans le secteur étatique, les bénéficiaires du congé culturel continuent, pendant la durée du congé culturel, à toucher leur rémunération et à jouir des avantages attachés à leur fonction, les bénéficiaires du congé culturel du secteur communal reçoivent une indemnité compensatoire qui est avancée par l'employeur et remboursé par l'Etat. Cette indemnité compensatoire journalière est égale au salaire journalier moyen tel que défini par l'article L. 233-14 du Code du travail, sans que le montant de cette dernière ne puisse dépasser le quadruple du salaire social minimum pour salariés non qualifiés, la part patronale des cotisations sociales avancées incluses.

A cet endroit, le SYVICOL se voit contraint de rappeler le principe d'assimilation entre les fonctionnaires communaux et étatiques découlant de l'article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux¹, qui ne permet des exceptions que dans des cas spécifiques au secteur communal. En l'absence d'une telle spécificité communale, la nouvelle disposition concernant le financement du congé culturel, qui s'inspire des dispositions réglant le financement du congé sportif actuellement en vigueur, va clairement à l'encontre de ce principe, puisqu'elle introduit un traitement moins favorable pour les agents de la fonction communale que pour ceux de la fonction étatique. Non seulement les agents communaux ne toucheront pas leur rémunération normale et ne continueront pas à jouir des avantages de leur fonction pendant le congé culturel, mais certains agents des carrières supérieures dans la fonction communale se verront carrément confrontés à une perte de salaire s'ils désirent bénéficier d'un congé culturel. Ceci sera notamment le cas pour tous les fonctionnaires placés à l'échelon 3 du grade 16 et suivants.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat, dans son avis n°49.156 du 15 juillet 2011 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 30 avril 1991 concernant l'octroi du congé sportif est arrivé à une conclusion analogue : « Le régime du congé sportif que se propose d'introduire le règlement grand-ducal sous avis est moins favorable aux agents de la fonction publique communale et de la fonction publique paraétatique que ne l'est le régime actuel. Cette situation, qui est manifestement contraire au principe de l'égalité devant la loi, risque d'encourir la sanction prévue par l'article 95 de la Constitution. »

La haute Corporation avait ensuite constaté qu'il « faut mettre en garde contre cette manière de procéder, alors que le traitement non identique de situations pourtant similaires risque de poser de sérieux problèmes au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, mais également sur le plan pratique en ce qui

concerne l'application du droit du travail et du droit de la sécurité sociale. Pour cette raison, le Conseil d'Etat réitère sa demande d'harmoniser les règles qui régissent les différents congés spéciaux, tout en veillant à un traitement égal, d'une part, de tous les bénéficiaires et, d'autre part, de leurs employeurs. »

Le SYVICOL demande donc aux auteurs de revenir aux dispositions des articles 6, 7 et 9 de la loi de 1994 en ce qui concerne le financement du congé culturel et la rémunération de ce congé pour les agents communaux, afin de garantir l'égalité de traitement à ces derniers.

Pour rappel, l'article 6 de loi de 1994 disposait : « La durée du congé culturel est assimilée à une période de travail effectif. Pendant la durée du congé culturel, les dispositions législatives en matière de sécurité sociale et de protection du travail restent applicables aux bénéficiaires. » L'article 7 disposait : « Les dépenses occasionnées par le congé culturel sont à charge de l'Etat dans les limites des crédits budgétaires. » Et l'article 9 ajoutait : « Les acteurs culturels employés dans le secteur public ne bénéficient pas d'une indemnité compensatoire, mais continuent, pendant la durée du congé culturel, à toucher leur rémunération et à jouir des avantages attachés à leur fonction. Sont visés par le terme secteur public au sens de la présente loi, l'Etat, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics, les organismes paraétatiques et les services publics qui leur sont subordonnés, ainsi que la Société des Chemins de fer luxembourgeois. »

Article 2

L'article 2 du projet de loi fixe les dispositions concernant l'octroi d'un congé culturel et le paiement de l'indemnité compensatoire aux acteurs culturels exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières concernant cet article.

Articles 3 et 4

Les articles 3 et 4 introduisent les dispositions relatives au congé culturel dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et dans la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Les modifications susmentionnées n'appellent pas de remarques de la part du SYVICOL.

Articles 5 et 6

Aucune remarque.

IV. Projet de règlement grand-ducal

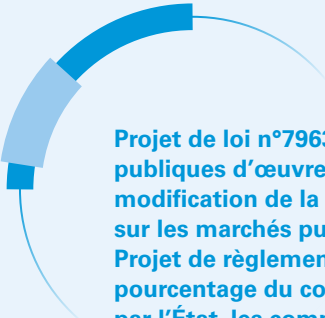
Le projet de règlement grand-ducal en annexe du projet de loi sous examen fixe les critères auxquels doivent répondre les manifestations culturelles en vue de les rendre éligibles pour l'octroi d'un congé culturel, fixe les modalités pour l'introduction d'une demande ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission consultative qui avise les demandes de congé culturel.

Le SYVICOL note que les « formations spécialisées du secteur culturel » font défaut dans l'énumération de l'article premier des manifestations pour lesquelles le congé culturel peut être octroyé. Cependant, l'article L. 234-10, paragraphe 3, du projet de loi dispose que « Le congé culturel a pour but de permettre aux acteurs culturels [...] de participer à une formation spécialisée relevant du secteur culturel organisée par un organisme agréé comme organisme de formation professionnelle continue. »

En plus, l'article 2 du règlement en projet exclut nettement les « formations de stage » de la liste des manifestations pour lesquelles le congé culturel peut être demandé.

En conséquence, le SYVICOL recommande aux auteurs de mettre le texte du règlement en projet conforme aux dispositions du projet de loi.

¹ Article 22, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux : « Le fonctionnaire jouit d'un traitement dont le régime est fixé par règlement grand-ducal, par assimilation en principal et accessoires, modalités et délais, à celui des fonctionnaires de l'Etat, en tenant compte, le cas échéant, de la situation spéciale de la fonction communale. »



Projet de loi n°7963 relatif aux commandes publiques d'œuvres artistiques et portant modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics
Projet de règlement grand-ducal déterminant le pourcentage du coût global d'un immeuble, réalisé par l'État, les communes ou les établissements publics, financé ou subventionné pour une part importante par l'État, à affecter à l'acquisition ou à la création d'œuvres artistiques ainsi que les modalités d'appréciation et d'exécution des dispositions relatives aux commandes publiques prévues par la loi du jj/mm/aaaa relative aux commandes publiques d'œuvres artistiques et portant modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, ainsi que les missions, la composition et le fonctionnement de la commission d'aménagement artistique et du comité artistique instaurés par la même loi

Avis du 25 avril 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Culture pour son courrier du 28 janvier 2022, par lequel elle lui a soumis pour avis le projet de loi relatif aux commandes publiques d'œuvres artistiques et portant modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

Le dossier comprend le projet de règlement grand-ducal d'exécution susmentionné, qui fait également l'objet du présent avis.

Le SYVICOL salue particulièrement le fait qu'il a eu l'occasion de se prononcer déjà au stade d'avant-projet, même s'il doit constater que ses remarques n'ont été prises en considération que d'une façon limitée et uniquement en ce qui concerne le projet de règlement grand-ducal.

Comme il résulte de l'exposé des motifs, l'objet du projet consiste à donner une nouvelle base légale aux commandes publiques d'œuvres artistiques dans le cadre de certains travaux concernant des bâtiments publics. Actuellement, une obligation en ce sens résulte de l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique, article qui sera abrogé par le projet de loi n°7920 portant modification de ladite loi, qui a été déposé à la Chambre des Députés le 26 novembre 2021.

En consacrant une loi à part aux commandes publiques d'œuvres artistiques, les auteurs poursuivent le but de renforcer la sensibilisation des acteurs – y compris communaux – à la matière, mais aussi de clarifier et de simplifier certaines dispositions. En outre, la création d'une nouvelle commission d'aménagement artistique vise à améliorer l'accompagnement des autorités concernées.

Le SYVICOL souligne qu'il ne s'oppose pas en principe à l'obligation d'acquiescer ou de créer des œuvres artistiques dans le cadre de certains projets. Si l'article 1^{er} reprend l'essence de l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique, certaines différences importantes appellent néanmoins des commentaires.

¹ Taux prévu par le projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi

D'autres remarques, en revanche, concernent des dispositions reprises telles quelles, mais qu'il aurait été utile, aux yeux du SYVICOL, d'adapter ou de préciser.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Selon le projet de loi, l'obligation d'affecter un certain montant à des œuvres artistiques s'applique en cas de construction, d'extension et de réhabilitation d'un édifice public. Le SYVICOL demande de remplacer le terme de « réhabilitation » par celui de « transformation ».
- Il demande également que cette obligation ne s'applique que sous condition que le coût total du projet dépasse un certain seuil, qu'il propose de fixer à 5 millions d'euros.
- Du point de vue communal, seuls les projets bénéficiant d'un « subventionnement important de l'Etat » sont concernés. Le SYVICOL demande de remplacer cette formulation vague par une disposition selon laquelle le texte ne s'applique qu'aux projets cofinancés par l'Etat à raison d'au moins 30 pour cent.
- Par ailleurs, il demande que les œuvres artistiques elles-mêmes soient également subventionnées par l'Etat.
- Le projet de loi prévoit un pourcentage du coût à affecter à des œuvres artistiques situé entre 1 et 10 pour cent, à déterminer avec précision par règlement grand-ducal. Le SYVICOL s'y oppose et demande que la loi elle-même fixe ce taux à 1 pour cent.
- Il se pose encore des questions quant à la définition de l'œuvre artistique au sens de la loi et sur la mesure dans laquelle des éléments architectoniques peuvent être considérés comme de telles œuvres.
- Le SYVICOL salue l'ouverture par rapport à la législation actuelle, selon laquelle les œuvres artistiques ne doivent pas forcément être intégrées dans l'édifice lui-même, mais peuvent aussi être incorporées dans ses alentours.
- Finalement, il propose certaines précisions de la liste des bâtiments non concernés par le projet de loi.

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} apporte un changement majeur par rapport aux dispositions actuelles dans la mesure où l'obligation d'affecter un certain montant à des œuvres artistiques ne se limite plus aux travaux de construction, mais s'applique également aux travaux d'extension et de réhabilitation d'un édifice existant.

Si l'extension peut, aux yeux du SYVICOL, suivre les mêmes règles que la construction, des questions se posent cependant en ce qui concerne la réhabilitation. En effet, selon le Petit Robert, ce terme peut être synonyme de réfection, de rénovation ou encore de restauration. Sans précisions additionnelles, l'obligation d'acquisition ou de création d'œuvres d'art s'appliquerait donc dès les travaux de rénovation les plus minimes. Le SYVICOL propose dès lors de clarifier le texte en remplaçant le terme « réhabilitation » par celui de « transformation », qui laisse entendre des changements plus substantiels qu'une simple rénovation.

En plus, il demande de soumettre l'obligation de l'article 1^{er} à la condition que le coût du projet dépasse un certain seuil. Ce dernier serait à fixer à un niveau tel qu'un pour cent¹ en constitue une enveloppe suffisante pour le financement d'une œuvre artistique adéquate. Le SYVICOL ne dispose pas de l'expérience nécessaire pour avancer un montant précis, mais doute qu'il soit judicieux de déclencher le dispositif prévu pour des projets d'un coût inférieur à 5 millions d'euros, sachant que 50.000 euros seulement seraient alors réservés à des œuvres artistiques. Il se base ici sur

la fiche financière jointe au projet de loi commenté, selon laquelle le montant moyen réservé à des œuvres artistiques dans le cadre de projets réalisés par l'État sans loi de financement depuis 2014 est de 150.000 euros, ce qui correspond à un coût total moyen de 15 millions d'euros par édifice.

Une autre notion qui est source d'insécurité – même si elle figure dans la loi actuelle – est celle « d'un subventionnement important de la part de l'Etat ». Pour donner au texte la clarté nécessaire et éviter des discussions ultérieures sur son applicabilité ou non, le SYVICOL estime qu'il est absolument indispensable de définir un pourcentage précis à partir duquel un subventionnement est à considérer comme important. A ses yeux, ce seuil doit être d'au moins 30 pour cent.

Toujours en ce qui concerne le subventionnement, il importerait de préciser que les dépenses dans l'intérêt d'œuvres d'art prescrites par le texte sous revue sont elles aussi éligibles au cofinancement étatique, et ce quel que soit le ministère compétent. Dans la négative, le SYVICOL demande que le ministère de la Culture prenne en charge une partie des frais.

En outre, le SYVICOL constate que le paragraphe 1^{er} ne fixe pas de manière précise un pourcentage à affecter à des œuvres artistiques, mais se contente d'enfermer celui-ci dans une marge qui se situe entre 1 et 10 pour cent, qui va donc du simple au décuple. Pour la détermination du taux précis, le paragraphe 6 renvoie à un règlement grand-ducal.

Le SYVICOL doit s'opposer à la fixation de ce pourcentage par voie réglementaire. A ses yeux, il s'agit d'un élément essentiel du dispositif qui sera mis en place et il devrait dès lors être fixé par la loi elle-même, afin de donner aux maîtres d'ouvrage la stabilité et la prévisibilité nécessaires. Etant donné qu'il résulte du projet de règlement grand-ducal joint au dossier l'intention de fixer ledit taux à 1 pour cent, le SYVICOL demande donc de modifier le paragraphe 1^{er} en ce sens.

Par ailleurs, toujours en ce qui concerne le même paragraphe, le SYVICOL se pose des questions sur la définition de l'œuvre artistique au sens du projet de loi. Le fait qu'elle est à « intégrer dans l'édifice ou ses abords » limite le choix des œuvres potentielles à celles qui constituent des objets physiques (arts plastiques, peinture, photographie, etc.) et exclut d'autres formes d'art, ce qui peut être regretté.

Dans ce contexte, la question se pose encore de savoir si et dans quelle mesure des éléments architectoniques peuvent être considérés comme des œuvres artistiques.

La dernière remarque relative au paragraphe 1^{er} concerne l'extension par rapport à la loi actuelle permettant l'intégration des œuvres artistiques non seulement dans l'édifice lui-même, mais également dans ses abords. Même si la définition de ces derniers peut s'avérer difficile, par exemple lorsque le bâtiment est adjacent à une place publique existante, le SYVICOL salue cette ouverture en raison de la flexibilité supplémentaire qu'elle apporte.

Le paragraphe 2 indique tous les frais inclus dans le pourcentage à réserver à des œuvres artistiques. Le fait qu'il ne s'agit pas seulement du projet artistique lui-même, mais aussi de frais connexes confirme le SYVICOL dans sa demande de poser un coût total minimum à partir duquel l'obligation du paragraphe 1^{er} s'applique.

Le paragraphe 3, quant à lui, définit la notion de « coût de construction », qui se substitue à celle de « coût total de l'immeuble », et apporte un certain nombre de précisions qui sont à saluer.

Le paragraphe 4 pose une limite supérieure au montant à affecter à des œuvres artistiques et fixe cette limite à 500.000 euros. Il reprend ainsi le plafond applicable actuellement, mais innove par rapport au texte en vigueur en le liant à l'évolution future de l'indice des prix à la construction. Le SYVICOL comprend l'intérêt de cette indexation. Il regrette cependant l'absence de réaction du Gouvernement à ses demandes récurrentes, réitérées depuis des années, d'indexer également les plafonds applicables à certains subventionnements étatiques aux communes².

Le paragraphe 5 limite le champ d'application de la loi aux « immeubles destinés à recevoir du public », à l'exclusion de ceux ayant « un usage industriel, commercial ou purement technique ». Le SYVICOL peut se rallier en principe à cette énumération, mais propose de supprimer le terme « purement ». Il existe effectivement des bâtiments à vocation clairement technique pouvant servir accessoirement à d'autres fins, comme par exemple une station d'épuration équipée pour accepter des visites scolaires. La suppression proposée assurerait qu'une telle affectation secondaire soit inopérante pour l'applicabilité du dispositif légal commenté. En outre, pour davantage de précision, le SYVICOL demande d'exclure explicitement les parkings.

Pour ce qui est du paragraphe 6, comme déjà mentionné à l'endroit du paragraphe 1^{er}, le SYVICOL s'oppose à une fixation du pourcentage du coût devant être affecté à des œuvres artistiques par règlement grand-ducal et demande l'inscription de ce taux dans la loi elle-même.

Finalement, au sujet du paragraphe 7, le SYVICOL prend note de la création de deux organes consultatifs distincts, à savoir la commission de l'aménagement artistique, nouvel organisme permanent chargé d'une mission d'accompagnement et de sensibilisation, et le comité artistique, mis en place spécifiquement pour chaque projet.

Art. 2.

L'article 2 modifie l'article 19 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics de façon à permettre le recours à la procédure restreinte avec publication d'avis pour les marchés publics d'acquisition ou de création d'œuvres artistiques sans limite inférieure.

En effet, selon le paragraphe 1^{er} de l'article à modifier, la procédure restreinte avec publication d'avis est normalement réservée aux marchés de travaux dépassant la somme de 125 000 euros hors TVA, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948, ce qui correspond actuellement à 1.145.475 euros³ et dépasse de loin le montant maximal à affecter à l'acquisition ou à la création d'œuvres artistiques fixé à l'article 1^{er}, paragraphe 4.

La modification prévue consiste donc à créer la faculté de recourir à une procédure – particulièrement adaptée selon le commentaire des articles – normalement non disponible aux marchés en question. Elle ne donne pas lieu à des remarques de la part de SYVICOL.

IV. Remarques relatives au projet de règlement grand-ducal

Art. 1^{er}

En se référant à l'article 1^{er} de la loi en projet relative aux commandes publiques d'œuvres artistiques et portant modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous revue fixe le pourcentage du coût de construction à affecter à des œuvres artistiques à 1 pour cent.

Comme il l'a souligné ci-dessus, le SYVICOL demande que le taux en question soit fixé par la loi elle-même.

L'article commenté deviendrait alors superfétatoire et serait à supprimer.

Art. 4.

L'article 4 fixe la composition de la commission de l'aménagement artistique nouvellement créée, et prévoit, sous son point 4. « un représentant des autorités communales nommé sur proposition du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ».

Le SYVICOL salue cette ajout par rapport à l'avant-projet de loi, qui répond à une revendication de sa part.

² Exemple récent : Avis relatif au projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, document parlementaire 78786, page 9

³ <https://marches.public.lu/fr/procedures/seuils.html>

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels

Avis du 25 avril 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courriel du 25 février 2022, sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels.

Comme il est expliqué dans l'exposé des motifs, les dispositions du règlement grand-ducal en vigueur ont mené à des difficultés de recrutement. Le projet sous analyse vise donc à alléger dans une certaine mesure les conditions d'accès aux fonctions de pompier professionnel afin d'agrandir le cercle de recrues potentielles.

Les assouplissements en question portent sur les connaissances linguistiques et sur l'aptitude physique des candidats.

Dans son avis du 15 mars 2021 relatif au règlement grand-ducal à modifier, le SYVICOL n'avait pas remis en question le niveau linguistique exigé des candidats, à savoir des connaissances de différents niveaux en français, en allemand, en anglais et en luxembourgeois, vu la diversité culturelle et langagière qui caractérise la population du Grand-Duché – qui compte en plus un fort nombre de salariés non-résidents – et la nécessité pour les pompiers de pouvoir communiquer avec des personnes sinistrées ne maîtrisant qu'une seule des langues officielles du pays, voire aucune de ces langues, mais l'anglais. Il comprend cependant que c'est à cause de la même diversité que certaines personnes qui, par ailleurs remplissent toutes

les conditions pour devenir d'excellents pompiers professionnels, sont exclues de cette fonction en raison de connaissances insuffisantes dans l'une ou l'autre langue, et partage donc l'avis des auteurs que des allègements à ce niveau sont justifiés.

En revanche, le SYVICOL considère qu'un niveau élevé d'aptitude physique des pompiers professionnels est essentiel pour la sécurité des agents. Il ne saurait dès lors approuver une réduction des exigences à ce niveau-là.

Finalement, il importe de souligner que le projet de règlement grand-ducal soumis à l'avis du SYVICOL est incomplet, dans la mesure où il ne comporte que 8 articles, alors que le commentaire en mentionne 11. L'article 9, qui selon le commentaire abroge l'article 25, se reflète dans le texte coordonné fourni, alors que les effets des articles 10 et 11 concernant, toujours suivant le commentaire, respectivement la publication et l'exécution du règlement, n'y sont pas visibles.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL marque son accord à la suppression des épreuves linguistiques spécifiques pour l'accès à la fonction de pompier professionnel (art. 1^{er}, 2 et 3).
- En revanche, il demande que le luxembourgeois garde obligatoirement sa place dans les entretiens de sélection des candidats, quitte à ne pas rester la langue exclusive de ces entretiens (art. 1^{er}, 2 et 3).
- Le projet crée une incohérence en augmentant le nombre maximal de points des épreuves sportives, sans adapter proportionnellement le minimum nécessaire pour réussir à ces épreuves (art. 4 et 5).
- Le SYVICOL est d'avis que les conditions actuelles de capacité physique des candidats sont justifiées et ne devraient pas être assouplies (art. 8).



© CGDIS

III. Remarques article par article

Articles 1^{er}, 2 et 3

Les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet de règlement grand-ducal sous examen modifient les articles 9, 10 et 11 du règlement grand-ducal du 30 juin 2021 fixant les conditions de recrutement, de formation et de nomination aux emplois des pompiers professionnels en ce qui concerne l'épreuve spéciale pour l'admission au stage des catégories de traitement A, B1 et C1 respectivement.

Ces trois articles peuvent être commentés en bloc, étant donné qu'ils poursuivent tous, pour les différentes catégories de traitement, le double but de supprimer l'examen vérifiant les connaissances des langues française, allemande et anglaise, et d'abroger la précision selon laquelle l'entretien de sélection des candidats doit se faire en luxembourgeois.

Comme indiqué au niveau des remarques générales, le SYVICOL marque son accord avec la suppression des examens linguistiques, étant donné que, à l'instar des autres fonctionnaires, les candidats non dispensés doivent se soumettre aux épreuves de langues prévues par le règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'Etat et des établissements publics. Ces épreuves sont certes moins exigeantes que celles prévues par le règlement à modifier, dans la mesure où elles excluent l'anglais et laissent au candidat le choix de sa première, deuxième et troisième langue, chacune associée à un niveau minimal de connaissance différent, mais elles devraient néanmoins assurer un niveau suffisant de maîtrise linguistique des futurs pompiers professionnels. Le SYVICOL marque dès lors son accord à la suppression des épreuves linguistiques spécifiques.

En revanche, il se pose des questions sur le fait que, dorénavant, l'entretien de sélection ne se tiendra plus nécessairement en langue luxembourgeoise. Les auteurs du texte conviendront sans doute que la langue usuelle parlée au sein des équipes du CGDIS est le luxembourgeois et qu'il est indispensable, au moins pour les pompiers opérationnels, de disposer de connaissances suffisantes de cette langue. Comment affronter des situations d'urgence si tous les intervenants ne parlent pas la même langue à un niveau adéquat ?

Dans le commentaire des articles, les auteurs présentent la suppression de l'obligation de mener l'entretien de sélection en luxembourgeois comme une opportunité pour tester les capacités des candidats dans d'autres langues que le luxembourgeois. Le SYVICOL peut suivre ce raisonnement, mais estime que la langue luxembourgeoise devrait en tout état de cause avoir sa place dans ces entretiens. Il propose donc, au lieu de supprimer purement et simplement la disposition selon laquelle l'entretien de sélection doit se tenir en luxembourgeois, de préciser dans le texte qu'il doit avoir lieu en luxembourgeois et dans une ou plusieurs autres langues à choisir parmi le français, l'allemand et l'anglais.

Article 4

Si l'article 4 apporte plusieurs modifications à l'article 16 du règlement grand-ducal existant, seul son point 3^o, qui concerne le paragraphe 3 de l'article actuel appelé une observation de la part du SYVICOL.

En effet, le nombre maximal de points des différentes épreuves est adapté de façon à attribuer aux épreuves sportives un total de 120 points au lieu des 60 points actuels. Cependant, la deuxième phrase du paragraphe 3, selon laquelle une note est à considérer comme suffisante si elle est supérieure ou égale à 30 points, n'a pas été adaptée. N'aurait-il pas fallu préciser que ce seuil est de 60 points en ce qui concerne les épreuves sportives ? C'est en tout cas ce qui résulte des annexes I et II introduites par l'article 8, qui sont en contradiction avec le paragraphe 3 tel qu'il sera modifié. Sans doute n'est-il pas dans l'intention des auteurs de considérer une note de 25% du total de points aux épreuves sportives comme suffisante ?

Article 5

La remarque ci-dessus s'applique également au point 3^o de l'article 5, dont les autres dispositions ne donnent pas lieu à des commentaires de la part du SYVICOL.

Articles 6 et 7

Pas d'observations

Article 8

L'article 8 remplace les annexes I et II du règlement en vigueur qui fixent la répartition des points aux différentes épreuves sportives. L'annexe III, qui définit le parcours d'adresse, est également remplacée, mais ceci est expliqué par des raisons techniques et n'entraînera pas de conséquences aussi importantes que le remplacement des deux premières annexes.

En effet, en comparant les versions actuelle et projetée de ces dernières, on constate une baisse importante des exigences, surtout en ce qui concerne les disciplines cardio et endurance. A titre d'exemple, selon l'annexe I actuelle, à l'épreuve qui consiste à monter 138 marches d'escalier en tenue d'intervention complète, un candidat masculin atteint le maximum de points s'il termine l'exercice en 30 secondes ou moins, le minimum de 8 points pour réussir correspondant à 42 secondes. Selon les nouvelles règles, 20 points sont dus si le temps total est inférieur ou égal à 48 secondes, un chrono inférieur ou égal à une minute donnant droit aux 8 points nécessaires au minimum.

Comme cela a été indiqué en introduction, le SYVICOL est d'avis qu'une bonne constitution physique est indispensable à tout pompier professionnel. Il n'approuve donc pas les allègements proposés par l'article 8.

Projet de loi n°7973 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension de la station d'épuration de Luxembourg-Beggen

Avis du 25 avril 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir consulté, par courrier du 21 février 2022, au sujet du projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension de la station d'épuration de Beggen. Ce cofinancement étatique nécessite une loi spécifique en raison du dépassement du montant fixé par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en l'occurrence 40 millions d'euros.

Selon la fiche financière du projet de loi avisé, les coûts pour l'agrandissement de la station d'épuration de Beggen ont été estimés, selon un devis définitif d'un bureau d'études établi en octobre 2020, à 295.314.228,24 euros, coûts des honoraires et des études compris.

La participation étatique moyennant le Fonds pour la gestion de l'eau est fixée à un maximum de 106 millions d'euros.

Le SYVICOL constate que le projet de loi sous revue ne concerne que la Ville de Luxembourg et n'a aucune implication pour les autres communes. Le syndicat ayant pour objet statutaire « la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres », il dépasserait ses compétences en se prononçant sur ce dossier.

Projet de loi n°7993 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Avis du 25 avril 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis par courrier du 31 mars 2022 le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le projet de loi sous revue s'inscrit dans le contexte des propositions de révision de la Constitution n°7700 et n°7755 votées en première lecture à la Chambre des Députés en date du 25 janvier 2022. En effet, ces propositions de révision auront des répercussions sur la loi communale, notamment sur le pouvoir réglementaire du conseil communal, puisqu'il est susceptible d'avoir un impact sur les droits fondamentaux et libertés publiques qui relèvent des matières réservées à la loi par la Constitution.

Plus précisément, le futur article 106, alinéa 2 de la Constitution, tel qu'il est prévu par la proposition de révision n°7700, et qui remplace l'article 107 actuel, définit le cadre légal pour l'exercice du pouvoir réglementaire appartenant aux autorités communales dans les matières réservées à la loi¹. Celui-ci précise que dans « *les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris 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.* »

Étant donné que la seule matière concernée par le pouvoir réglementaire communal est celle des libertés publiques et des droits fondamentaux et afin de garantir la conformité des règlements communaux aux nouvelles dispositions de la Constitution à chaque fois qu'un règlement communal introduit une limitation dans l'exercice des libertés publiques consacrées par cette dernière, le projet de loi sous revue entend adapter les articles 29 et 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en soumettant l'exercice du pouvoir réglementaire au niveau communal à un certain nombre de conditions.

II. Remarques article par article

Art. 1^{er}

Les conditions du nouvel article 106, alinéa 2 de la Constitution susmentionnées exigent une disposition légale particulière à chaque fois qu'un règlement communal introduit une limitation dans l'exercice des libertés publiques.

Pour combler ce vide juridique et afin de garantir que le conseil communal puisse prendre des règlements communaux conformément à la Constitution, l'article 1^{er} du projet de loi sous avis vise à modifier l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en le complétant par des nouveaux alinéas 3 et 4.

Ceux-ci disposent que le conseil communal ne peut prévoir que des différences de traitement qui procèdent d'une disparité objective et qui sont rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but. Les règlements qui ont pour objectif la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques doivent être nécessaires, au regard des critères d'une société démocratique, pour le maintien de l'ordre public matériel et proportionnés à celui-ci, en apportant aux libertés publiques les seules limitations nécessaires et appropriées aux circonstances de temps et de l'espace et en respectant leur contenu essentiel.

La rédaction des deux nouveaux alinéas s'inspire des nouveaux articles 11 et 30 de la Constitution, tels qu'ils ont été prévus par la

¹ Les matières réservées à la loi peuvent être divisées en trois catégories : les libertés publiques et les droits fondamentaux, les règles concernant l'organisation et le fonctionnement de l'État et les finances publiques.



© Chambre des Députés Grand-Duché du Luxembourg

proposition de révision n°7755. Ils répondent ainsi aux conditions minimales définies à l'article 106, alinéa 2 de la Constitution future et garantissent que le pouvoir réglementaire du conseil communal soit conforme à la Constitution.

Le SYVICOL marque son accord avec l'article sous revue.

Art. 2

L'article 2 vise à remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 58 de la loi communale par deux alinéas nouveaux.

Le premier alinéa dispose que le collège des bourgmestre et échevins peut en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, et lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, faire des règlements de police en respectant les conditions énoncées à l'article 29, alinéas 3 et 4.

Le deuxième alinéa prévoit que le collège des bourgmestre et échevins communique les règlements de police au conseil communal et envoie immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur en exposant les motifs pour lesquels il a dû se dispenser de recourir au conseil communal.

L'article en question actualise la rédaction du texte et il tient compte des conditions prévues par le nouvel article 106 de la Constitution en renvoyant à l'article 29, alinéas 3 et 4, tel que proposé par le projet de loi sous revue.

Le SYVICOL marque son accord avec l'article sous revue.



Projet de loi n°7937 relative au logement abordable et modifiant

1° la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

3° la loi modifiée du 25 mars 2020 concernant le Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

4° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0

Avis du 30 mai 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier électronique du 3 janvier 2022, au sujet du projet de loi sous examen. Une consultation préalable au dépôt du projet de loi n'a pas eu lieu, mais les membres du SYVICOL ont rencontré le Ministre et ses représentants lors d'une réunion d'échange en date du 26 février 2022, au cours de laquelle ils ont pu exprimer leurs inquiétudes par rapport au présent projet de loi, qui feront l'objet des développements ci-dessous.

Le présent avis a été préparé avec l'aide de la commission technique du SYVICOL réunissant des membres des services techniques, financiers, urbanistiques et logement des communes, qui ont apporté un éclairage avisé sur les multiples répercussions engendrées par le projet de loi. Le SYVICOL remercie chaleureusement les membres de la commission pour leur investissement et leur contribution.

Le projet de loi constitue un des volets de la réforme de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, les deux autres volets étant le projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement et la loi relative aux aides à des prêts climatiques votée le 26 avril dernier.

En relisant les travaux préparatoires à ce qui est devenue la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, difficile de croire que cette loi a été votée il y a plus de quarante ans : même constats, même rhétorique, et quatre décennies plus tard, le Luxembourg traverse encore et toujours la crise du logement, comme une fatalité. Le SYVICOL a beaucoup travaillé ces dernières années ensemble avec le ministère du Logement et l'a soutenu dans ses démarches auprès des communes pour les encourager à construire davantage de logements sociaux. Il considère toujours que c'est la voie à suivre, mais exprime ses plus grandes réserves par rapport à l'approche du présent projet de loi.

Ladite réforme a pour objectif selon ses auteurs de dynamiser la création de logements abordables en main publique. Elle inclut une nouvelle définition du logement abordable, du rôle du bailleur social et du promoteur social, une modernisation des aides à la pierre, la création d'une base légale pour le cahier des charges, des règles pour l'attribution des logements abordables locatifs, du bail et du calcul du loyer abordable, de la gestion locative sociale, ou encore la mise en place d'un registre national des logements abordables (RENLA).

Une offensive du logement abordable, vraiment ?

Malgré l'engagement fort affiché par le ministère, le SYVICOL est déçu par le montant des participations financières fixé au projet de loi. Il se permet de rappeler l'accord de coalition, qui prévoyait que « *L'engagement continu des communes dans le domaine de la création de logement sociaux et à coût modéré sera reconnu par des incitations financières supplémentaires en faveur de ces communes, éventuellement en rattachant le taux de subventions étatiques à un système de subventions échelonnées pouvant aller jusqu'à 100 % de prise en charge des frais. Le système des*

II. AVIS

subventions aux promoteurs publics sera également revu dans ce contexte. »

S'il ne renie pas l'accord de coalition, le SYVICOL est d'avis qu'il le transpose de manière incomplète. Pas un centime de plus pour les aides à la pierre en faveur des communes : 50% pour la vente, et 75% pour la location.

Mais la réalité est loin du compte, car contrairement à ce que pourrait laisser penser la communication policée du ministère, le taux réel de subsidiation se situe bien en-deçà de ces taux. Le ministère définit en effet des montants subsidiés (les montants maximaux éligibles), auxquels il applique ensuite les taux précités. Ces montants subsidiés sont des montants plafonds qui n'ont cessé de diminuer ces dernières années, au nom de la sacro-sainte efficacité économique.

Malgré une hausse de presque 5% de l'indice des prix de la construction entre le mois d'avril et octobre 2021, hausse qui n'est pas près de ralentir avec la montée en flèche des prix de tous les matériaux de construction, les promesses d'adapter ces plafonds sont restées vaines. Par voie de conséquence, le taux de cofinancement réel de la part de l'Etat diminue vers le bas.

Compte-tenu de l'importance du sujet, on aurait pu, raisonnablement, s'attendre à ce que l'Etat mette davantage la main à poche. Celui-ci a en effet de grandes motivations de pouvoir compter sur le parc locatif des communes, car l'offensive annoncée n'aura lieu qu'avec la participation active de ces dernières. Ceci est d'autant plus vrai qu'avec l'ouverture projetée à 60, respectivement 70% de la population pour la vente abordable et la vente à coût modéré et à 50% de la population pour la location abordable, les promoteurs publics et les bailleurs sociaux vont enregistrer une explosion des demandes qui sera difficile à satisfaire.

Les communes, véritable partenaire ou sous-traitant de l'Etat ?

L'évolution législative de ces deux dernières années n'est pas pour rassurer les communes. Si la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. leur a certes adjoint les services d'un conseiller logement, ce qui a été unanimement salué, les aides financières dans le cadre du Pacte ont été verrouillées, les communes ne peuvent plus en disposer librement et il leur manque une vue précise quant à l'enveloppe financière à leur disposition.

Avec l'entrée en vigueur de l'article 29bis, les communes peuvent se voir céder des fonds ou des logements abordables avec leur quote-part de fonds réservés dans les PAP NQ. Naturellement, elles peuvent bénéficier dans ce cadre de la guidance du ministère du Logement, au cas où elles souhaiteraient bénéficier d'une participation financière. Mais même si elles ne le souhaitent pas, les logements construits, qu'ils aient été financés ou non par des deniers de l'Etat, tomberont automatiquement dans le champ d'application du projet de loi.

Les communes ont le sentiment d'être, petit à petit, dépossédées de leur pouvoir de cette décision (où, quoi, comment), ce qui est bien illustrée par la méthodologie de mise en œuvre de l'article 29bis. L'Etat ne les traite pas comme un véritable partenaire qui complète l'action gouvernementale dans le domaine social, mais elles sont devenues en quelque sorte un simple exécutant, grâce au puissant levier financier activé par l'Etat.

Ce sentiment se trouve aggravé par le présent projet de loi, qui traduit une grande défiance vis-à-vis des promoteurs sociaux qui ne dépendent pas de l'Etat. Le fait est qu'avec l'instauration d'un registre national et un processus standardisé d'attribution des logements, les communes craignent désormais de ne plus avoir leur mot à dire dans le choix des futurs locataires qui viendront vivre dans leurs logements.

Cause nationale pour l'Etat, cause locale pour les communes

Si l'Etat est responsable et comptable vis-à-vis de l'ensemble des citoyens, il faut rappeler ici que la commune l'est, elle, à l'échelle de son territoire. Le logement ne fait pas exception à cette règle, ce qui est rappelé par l'article 26 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation qui dispose que « *Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la me-*

sure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune. » Cette disposition reproduit de manière actualisée l'ancien article 31 de la loi abrogée du 14 février 1955. La même territorialité délimite par analogie les compétences des offices sociaux des communes. *In fine*, les élus doivent rendre compte d'une gestion en bon père de famille des deniers publics auprès de leurs habitants.

Il faut également rappeler que la construction, ce ne sont pas seulement des logements mais aussi de toutes les infrastructures qui vont avec, les écoles, les maisons relais, les réseaux, les stations d'épuration. Ce sont les communes qui ont la responsabilité d'assurer les services nécessaires pour ces nouveaux arrivants.

En conséquence, elles passent leur temps à planifier, cherchant à concilier des intérêts parfois contradictoires, la nécessité de construire davantage, de manière plus dense, et d'assurer un développement harmonieux et cohérent de leur territoire. Ce sont elles encore qui doivent construire mieux pour améliorer la qualité de vie de leurs habitants, mais moins cher.

Cela étant dit, les communes se sont largement investies dans la construction de logements sociaux, même si on leur reproche de ne pas en avoir fait assez. Mais elles ne font pas qu'offrir un toit aux familles qui sont dans le besoin, elles offrent également, grâce à leurs offices sociaux, un accompagnement individuel de chaque locataire.

Contre l'introduction d'un processus automatisé, pour une approche personnalisée des demandes de logements, de leur attribution et du suivi

Le travail effectué par les communes va bien au-delà de la simple mise à disposition d'un logement à coût modéré. Via leurs offices sociaux, elles accompagnent les personnes qui s'adressent à elles et élaborent avec elles un projet pour le futur. Pour bénéficier de cet accompagnement, la condition préalable est la volonté de collaborer et de faire évoluer sa situation dans le chef du demandeur. L'accès temporaire à un logement à prix réduit est donc la contrepartie d'un engagement personnel qui vise la réalisation d'un projet individuel, l'acquisition de compétences nécessaires pour mener une vie autonome, l'élaboration d'un plan financier en vue d'une sécurité matérielle, et la réintégration sociale.

En pratique, les personnes collaborent activement au projet mis en place de commun accord. Le SYVICOL est d'avis qu'un tel accompagnement s'accommode mal des objectifs d'efficacité et d'homogénéité d'un processus informatique standardisé. Or, ce sont précisément les carences du secteur social qui ont drainé autant de personnes vers les offices sociaux des communes.

Certes, toutes les communes ne font pas elles-mêmes le suivi de leurs logements. Certaines d'entre elles, qui l'ont confié à un promoteur public sous la tutelle de l'Etat, ont constaté par la suite une dégradation de l'accompagnement et du suivi social des locataires qui a été négligé, pour ne pas dire inexistant pour des raisons pratiques.

Néanmoins, elles ont toujours exercé un droit de regard sur l'attribution de leurs logements, en faisant notamment usage de la faculté leur conférée par l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, d'appliquer des critères de priorité aux ménages domiciliés sur leur territoire depuis au moins trois ans et aux ménages dont un membre au moins exerce son activité professionnelle sur le territoire de la commune.

Or, c'est précisément ce qu'envisage de supprimer le présent projet de loi, qui vise des critères d'attribution uniformisés pour tous les locataires. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est, en principe, contre l'introduction du RENLA.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas actuellement, qui justifie ce changement de cap ?

La mise en place de cet outil représentera un travail considérable pour les communes et leurs offices sociaux, alors que la simplification administrative mise en avant représente surtout un avantage pour les grands promoteurs publics dont les listes ne comportent plus de doublons. De ce point de vue, le SYVICOL ne s'oppose

pas à un partage des listes de tous les candidats à un logement abordable, le cas échéant via un outil informatique.

II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL regrette le statu quo en ce qui concerne la participation financière de l'Etat, qui reste limitée à 50% pour la vente abordable et la vente à coût modéré, et à 75% pour la location (articles 4, 5 et 11), ce qui est loin d'être suffisant.
- La compensation de service public qui peut être demandée par le promoteur public exclue de manière injustifiée les communes de la rémunération de leur capital investi, tandis que le choix d'une compensation forfaitaire pour les frais d'exploitation fait peser le risque financier sur le promoteur public (article 13)
- Concernant les coûts éligibles à une participation financière, le montant maximal éligible pour le prix de l'acquisition du terrain ne prend pas du tout en compte la réalité du prix du foncier par commune. Or, ce sont précisément là où les prix du foncier sont les plus élevés que la demande en logement abordable est la plus forte. Une approche différenciée selon la localisation géographique des parcelles serait au moins nécessaire (article 14).
- Mais de manière générale, le SYVICOL plaide pour la suppression pure et simple des montants maximaux éligibles, y compris pour les coûts de construction, pour une meilleure prise en compte des dépenses liées à la rénovation et pour que l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts fassent l'objet d'une catégorie séparée (article 14).
- Il demande des garanties pour que les promoteurs publics ne soient pas livrés à l'arbitraire de l'Etat en ce qui concerne leur demande d'octroi d'une participation financière, et que le ministre dispose d'un délai pour répondre à cette demande (article 20).
- La pratique actuelle qui consiste pour le promoteur à présenter chaque année un formulaire concernant les comptes annuels n'étant pas remise en cause, le SYVICOL est contre l'introduction de l'obligation de tenir une comptabilité analytique pour les communes qui engendrerait une charge de travail supplémentaire substantielle (article 21).
- Le SYVICOL s'oppose fermement à un rallongement illimité de la convention avec l'Etat avec pour conséquence que les logements locatifs restent affectés au logement abordable pendant toute leur durée d'existence pour les seuls promoteurs publics, sous peine de remettre en cause la viabilité économique des projets de construction portés par les communes. Une durée de quarante ans, confortée par la pratique, devrait être la règle pour tous les promoteurs sociaux (article 22).
- Le SYVICOL propose qu'un surplus de recettes, au-delà d'un bénéfice raisonnable, puisse être mis en réserve par le promoteur pour combler un éventuel déficit futur de son activité de vente ou de location (article 27).
- Il demande à voir préciser expressément qu'une commune ou un bailleur social d'une commune peut déroger aux critères d'attribution et donner une priorité d'accès à un logement locatif abordable aux personnes dans le besoin et à leur famille domiciliées sur le territoire de leur ressort, conformément aux lois en vigueur (articles 31, 58 et 59).
- Le SYVICOL est d'avis que les commissions consultatives des bailleurs sociaux qui gèrent des logements appartenant à des communes devraient inclure des représentants communaux et/ou des offices sociaux, et pas seulement du personnel interne au bailleur social (article 31).
- Les communes qui sont promoteurs publics devraient, comme les offices sociaux, être dispensées des conditions et de la demande d'agrément de bailleur social (articles 36 et 92).
- Le SYVICOL demande à être saisi des règlements grand-ducaux précisant les modalités d'évaluation des critères d'attribution, en l'absence desquels une analyse approfondie de ces critères et de leur importance dans le choix des locataires est impossible à effectuer. Il plaide pour la prise en compte de la mixité sociale et intergénérationnelle au niveau des critères socio-économiques (article 57) et recommande de limiter les préférences géographiques du candidat-locataire (article 58). Le droit d'accorder une priorité pour les personnes qui habitent

dans une commune ou y exerce leur activité professionnelle à proximité de leur travail doit être maintenu pour les communes (article 58).

- Une enquête sociale ne devrait être réalisée qu'auprès des candidats-locataires qui seraient le mieux classés selon les critères du bailleur social, pour lui laisser un large choix de profils pour diversifier la clientèle de son parc locatif, sans entraîner une charge de travail démesurée. Le SYVICOL propose de verser l'enquête sociale au dossier informatique du candidat-locataire afin qu'un autre bailleur social intéressé puisse s'appuyer sur celle-ci (article 59).
- Le SYVICOL est opposé à un processus automatisé de sélection des candidats et d'attribution des logements par le biais de l'outil informatique RENLA, et plaide au contraire pour une approche personnalisée des demandes de logements, de leur attribution et du suivi des locataires dans la continuité de ce qui se fait aujourd'hui (article 60).
- Il est en faveur d'une suppression du plafonnement à un montant forfaitaire à partir d'un certain seuil de revenu, et il est d'avis qu'un taux d'effort de minimum de 35% devrait pouvoir être appliqué d'office quel que soit le revenu du locataire, voire un taux supérieur, dans l'optique de réserver les logements abordables aux communautés domestiques qui en ont le plus besoin (article 61).
- La mise en place du registre nécessite l'enregistrement d'un nombre considérable de renseignements et de données et représente donc une charge de travail très importante pour les communes et les offices sociaux qui devront tenir à jour les dossiers en parallèle (article 76). Le fait qu'il s'agisse de données personnelles soulève de nombreuses questions qui ne sont pas toutes appréhendées par le projet de loi (articles 76 à 81).

III. Remarques article par article

Art. 1^{er} Objectifs

Le SYVICOL observe que l'objectif de « mixité sociale » a disparu (dernier tiret). En revanche, un objectif visant l'« inclusion sociale » a fait son apparition (point 1). Il est cependant d'avis qu'il s'agit de deux concepts différents. Si le logement fait indéniablement partie des facteurs d'inclusion sociale et contribue ainsi directement au renforcement de la cohésion sociale, une mixité sociale et intergénérationnelle à l'intérieur de ces logements a également toute son importance.

Rassembler plusieurs générations et des personnes d'horizons différents contribue au dialogue social, au pluralisme et à l'enrichissement mutuel, au contraire des tendances au communautarisme. Le SYVICOL est partant d'avis qu'il faudrait réintégrer cet objectif.

Art. 3. Définitions

4° communauté domestique : il faudrait harmoniser la définition avec celle de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. D'autre part, le pacte de colocation (PL n°7642) n'a pas encore d'existence dans l'ordre juridique.

7° logement abordable : cette nouvelle définition remplace celle introduite par la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 qui le définissait comme « tout logement à coût modéré bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement destiné à la vente ou à la location ainsi que tout logement bénéficiant d'une participation financière de l'Etat conformément aux dispositions du chapitre 7bis de la même loi ».

Seront désormais à qualifier d'« abordable » tout logement destiné à la vente abordable, à la vente à coût modéré, à la location abordable, et à la gestion locative sociale. Cette définition n'inclut pas certains logements qui, sans pouvoir être qualifiés de « logement abordable », tombent cependant dans le champ d'application de la loi, à savoir les logements locatifs ayant bénéficié d'une aide à la construction d'ensembles sur base de la loi de 1979 (selon l'article 76, §2 du projet de loi).

Ces logements étant obligatoirement à inscrire au nouveau RENLA, la loi les considère rétroactivement comme des logements abordables, mais sans qu'ils fassent partie de la définition de l'article 3. La définition actuelle est donc plus cohérente de ce point de vue.



Le SYVICOL entend également soulever la problématique de certains logements destinées à la location appartenant aux promoteurs publics et relevant de l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979. Ces logements, bien qu'ayant bénéficié d'une participation de l'Etat au titre des aides à la construction d'ensembles, ont néanmoins pu être loués aux conditions du marché en raison de leur qualité et/ou de leur localisation exceptionnelle à la suite d'une délibération du conseil communal. Or, ces logements devraient aujourd'hui, tomber dans le champ d'application du projet de loi et par conséquent se voir appliquer le mécanisme du loyer abordable, ce qui n'est pas réaliste. Le SYVICOL demande dès lors à ce que ces logements soient exclus du dispositif de la location abordable tel que prévu par le projet de loi.

Une autre problématique concerne les logements cédés sur base de l'article 29bis de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. Nous y reviendrons lors de l'analyse des articles 60 et 88 du projet de loi.

Enfin, d'autres définitions pourraient utilement être ajoutées, notamment celle de « bail abordable », de « surface construite brute » (SCB) et de « surface non aménagée » (SNA) par renvoi au règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Art. 4. Réalisation de logements destinés à la vente abordable

Bien que figurant au chapitre « promoteur social », la vente abordable (VA) et la vente à coût modéré (VCM) sont réservées aux seuls promoteurs publics, à l'exclusion des promoteurs sans but de lucre. La vente abordable correspond dans son esprit au régime actuel de la vente subventionnée avec bail emphytéotique, réservée aux personnes éligibles à l'octroi d'une aide étatique en capital.

Le SYVICOL regrette le *statu quo* en ce qui concerne le cofinancement de l'Etat, qui reste limité à 50% comme sous l'empire de la

loi actuelle. Dans les faits, le taux maximal de la participation financière n'est d'ailleurs jamais équivalent à 50%, puisque les coûts sont déjà en amont, plafonnées par catégorie (= les montants maximaux éligibles, ou MME). Il estime que ce cofinancement est loin d'être suffisant. En revanche, la suppression de l'exigence selon laquelle les communes doivent supporter elles-mêmes une charge équivalente au tiers de la participation financière aux frais d'étude et à l'aménagement de terrains est saluée.

Les montants maximaux éligibles (MME) sont augmentés de 15% pour les logements « résilients au changement climatique », ce caractère étant constaté par le ministre sur base de l'avis de la commission consultative (art.20 §2). Si le SYVICOL soutient pleinement cet objectif, il s'interroge néanmoins sur les compétences de la commission consultative et le pouvoir discrétionnaire du ministre dans l'appréciation du caractère « résilient » du logement et sur l'absence d'élément objectif qui permettrait de mesurer un tant soit peu ce caractère « résilient ». Comme pour la vente abordable, le cofinancement de l'Etat est limité aux frais en relation avec l'acquisition et la viabilisation – particulière et/ou ordinaire du terrain, les frais relatifs aux autorisations et les frais d'assurance, ainsi que les frais d'études et d'honoraires, les possibilités de faire appel à cette enveloppe pour le motif ci-dessus semblent relativement restreintes. Il serait bien de pouvoir investir ces moyens financiers supplémentaires par exemple dans un réseau de chauffage commun basé sur la géothermie ou de viser l'autonomie en énergie d'une résidence par l'approvisionnement en énergie solaire thermique.

Le SYVICOL souhaite faire observer que le projet de loi encourage une répartition de l'offre entre location abordable, VA et VCM au sein d'un même projet. Or, dans l'hypothèse de la VCM et dans une certaine mesure de VA, le surcoût lié à des logements résilients au changement climatique ou innovateurs sera intégralement payé par les acquéreurs, sauf à bénéficier d'un éventuel Klimabonus. On aurait ainsi pu imaginer un coup de pouce financier général en faveur

de toutes les catégories de logements abordables quelle que soit leur affectation alors que l'adaptation au changement climatique devrait être une priorité des pouvoirs publics, plutôt qu'une majoration des MME réservée à certains types de logement abordable.

En ce qui concerne les conditions auxquelles doivent répondre le logement, le point 2° du paragraphe 4 dispose que « *les logements répondent aux caractéristiques de construction et d'équipement prévues à l'article 14* ». Le SYVICOL se demande quelles sont les caractéristiques de construction et surtout d'équipement auxquelles il est fait renvoi alors que l'article 14 du PL est relatif aux coûts éligibles à une participation financière et qu'il ne contient pas de prescriptions de construction et d'équipement spécifiques, par exemple en ce qui concerne la taille des logements ou la construction d'équipements collectifs. Est-ce que cela signifie que si les coûts du projet dépassent les plafonds éligibles, les logements ne seront plus abordables ? Par analogie, la même remarque s'applique à l'article 6, paragraphe 3, point 2° et à l'article 11, paragraphe 5, point 2° (lequel parle de conditions de construction et d'équipement) et à l'article 12.

Le SYVICOL est d'avis que le point 5° est superfétatoire et à supprimer dans la mesure où le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, précise déjà que la participation financière est bonifiée aux acquéreurs éligibles, tout en déduisant la part de celle-ci qui reste acquise au propriétaire du terrain cédé sous forme d'emphytéose. Dès lors, la disposition selon laquelle « *la participation financière est intégralement employée pour réduire le prix de vente* » risque de porter à confusion.

Le point 6° prête également à confusion dans la mesure où l'intention des auteurs n'est pas claire. Soit, il s'agit de permettre dans une certaine mesure aux acquéreurs éligibles pour la VCM, d'acheter à un prix plus avantageux correspondant aux conditions financières de la VA, ce qui aurait pour effet pervers d'accroître la concurrence sur ces biens au détriment des acquéreurs éligibles à la VA, qui sont a priori les plus fragiles économiquement. Dans ce cas, le SYVICOL est d'avis que les unités de logement répondant aux conditions de la VA devraient être dans leur très grande majorité réservées aux acquéreurs éligibles à la VA (c'est-à-dire 60% des communautés domestiques), qui représentent déjà à eux seuls un large public cible.

Soit, il s'agit de diversifier l'offre de vente au sein d'un même projet – éventuellement au-delà d'une certaine taille – et d'avoir ainsi un mélange entre VA (minimum 60% - maximum 100% des unités de logement) et VCM (maximum 40% des unités de logement) afin de favoriser la mixité sociale. La disposition en question devrait alors faire l'objet d'un paragraphe séparé, puisque certaines unités seront soumises aux conditions de la VA – et offertes exclusivement aux acquéreurs éligibles pour la VA – tandis que les autres seront soumises aux conditions de la VCM – et offertes tant aux acquéreurs éligibles pour la VA qu'aux acquéreurs éligibles pour la VCM. Au lieu de faire référence aux « acquéreurs éligibles », la disposition devrait être libellée comme suit : « *au sein d'un même projet, au moins 60 pour cent des unités de logement sont vendues selon les conditions de la vente abordable, le reste pouvant être vendu selon les conditions de la vente à coût modéré* ».

Ces pourcentages correspondent à la loi actuelle (article 17, paragraphe 3), qui prévoit que la part des acquéreurs bénéficiant de primes d'acquisition ou de construction est supérieure ou égale à 60%. Le SYVICOL se demande néanmoins s'il ne serait pas opportun de revoir cette proportion à la lumière des nouveaux critères d'éligibilité instaurés par le projet de loi et basés exclusivement sur le revenu de la communauté domestique de l'acquéreur éligible pour la VA fixé à l'annexe I, correspondant aux premiers six déciles de la population résidente.

Art. 5. Réalisation de logements destinés à la vente à coût modéré

La VCM vient encadrer légalement la pratique actuelle de la vente non subventionnée qui a lieu elle aussi avec emphytéose sur le terrain et droit de rachat du promoteur public. Elle se distingue de la VA par le fait que les frais de viabilisation et d'étude sont à la charge des acquéreurs.

Le projet de loi introduit également un plafond d'éligibilité pour la VCM via la condition de revenu, qui doit répondre aux limites fixées à l'annexe I. D'après le commentaire des articles du projet de loi, ces logements seront accessibles aux premiers sept déciles de la population résidente, soit 70%.

Art. 6. Prix du logement destiné à la vente abordable et à coût modéré

Le SYVICOL s'interroge sur le « coût de revient » et est d'avis que celui-ci devrait être défini à l'article 3. L'alinéa 2 prévoit que le prix de vente du logement est soumis au ministre pour avis préalablement à sa mise en vente. S'il s'agit d'un allègement par rapport à l'approbation exigée par l'article 4, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2018 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État, le SYVICOL se demande pourquoi le promoteur public ne pourrait pas s'éloigner du coût de revient, augmenté d'un bénéfice raisonnable en fonction des prestations offertes par le logement.

Dans ce contexte, que vaut l'avis du ministre et combien de temps une commune devra-t-elle l'attendre ? A défaut de précision, cet avis n'est que consultatif et il ne lie donc pas le promoteur public. Dans l'hypothèse où il s'en écarterait, le ministre pourrait-il le sanctionner, par exemple en lui refusant tout ou partie de la participation financière ou en appliquant une mesure de rétorsion ?

Art. 7. Conditions socio-économiques applicables aux acquéreurs éligibles

Le SYVICOL se demande si les critères prévus par la loi sont exclusifs de tout autre critère qui pourrait être appliqué par un promoteur public. En effet, les communes fixent leurs propres critères pour sélectionner et départager les futurs acquéreurs et ce en fonction de l'intérêt recherché avec le projet, par exemple en fonction du lieu d'habitation actuel, du lieu de travail ou encore d'une présence familiale sur le territoire de la commune (système de points). Or, si les futurs acquéreurs devaient être choisis exclusivement sur base des critères d'éligibilité fixés à l'article 7, cela signifierait qu'une commune ne pourrait fixer ses critères librement que si elle n'a pas recours à un cofinancement étatique. Le SYVICOL est d'avis que ces conditions socio-économiques constituent en réalité un prérequis pour les candidats-acquéreurs en vue du dépôt d'un dossier de candidature et que des critères additionnels doivent pouvoir être prévus pour départager ces candidats. Dans un souci de transparence vis-à-vis des acquéreurs éligibles, le texte doit être précisé en ce sens.

Le SYVICOL note encore que le second critère relatif à la propriété – surtout à l'étranger – est très difficile voire impossible à vérifier pour une commune, qui doit s'en remettre à une déclaration sur l'honneur. Si la vérification de ce critère d'éligibilité sera désormais garantie par le biais du certificat délivré par le ministre, cela ne peut être le cas qu'à la condition que celui-ci ait accès aux données et renseignements des acquéreurs éligibles visées à l'article 78 du projet de loi. Il y aurait partant lieu de compléter l'article 79 en ce sens, faute de quoi le promoteur public devra s'en remettre au certificat d'éligibilité, qui n'est pas un gage de garantie du respect de cette condition.

Section 2 – Emphytéose et droit de rachat

Art. 8. Concession de terrains sous la forme d'un droit d'emphytéose

Si l'hypothèse d'un décès de l'acquéreur du logement et preneur du terrain est envisagée par le projet de loi, le SYVICOL constate que rien n'a été prévu en cas de liquidation et de partage du régime matrimonial après un divorce. Si l'un des époux veut y établir sa résidence principale, il devrait pouvoir le faire sans que le logement en question ne soit soumis au droit de rachat par le promoteur public. Il est partant d'avis que le droit d'emphytéose et les éventuels autres droits afférents doivent aussi pouvoir être transmis au conjoint divorcé ou au partenaire après la dissolution du partenariat sans aucune formalité.

Art. 9. Droit de rachat du promoteur public

Le SYVICOL estime que le mécanisme de substitution instauré par le texte gagnerait à être précisé (alinéas 2 et 3). La substitution ne joue en effet pas d'office, sauf éventuellement à insérer une clause de substitution dans l'acte notarié, sous réserve de sa validité. Il constate qu'actuellement, les promoteurs publics se réservent un droit de préemption sur les logements vendus selon les conditions et modalités fixées dans l'acte de vente, et se demande pourquoi les auteurs ont privilégié un « droit de rachat » plutôt qu'une formulation plus générale (un droit de préemption, une option de rachat

ou de reprise) comme c'est le cas à l'article 2 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Les conditions et modalités d'exercice de ce droit sont ainsi convenues entre les parties, notamment les délais endéans lesquels le vendeur doit être informé de la décision du promoteur quant à l'application de son droit de préemption. De même, la détermination du prix de rachat est indiquée dans l'acte, y compris la moins-value normale résultant de l'usure. Compte-tenu des différentes pratiques entre les promoteurs publics, il serait opportun de légiférer et de fixer cette moins-value à un maximum de 1,5% par an, ce qui correspond à la pratique des principaux promoteurs publics.

Le SYVICOL observe encore que si le Fonds du Logement rachète le logement, alors il deviendra titulaire du droit d'emphytéose et par voie de conséquence redevable le cas échéant à un autre promoteur public de la redevance annuelle.

Art. 10. Obligation d'occupation des acquéreurs

Le SYVICOL est d'avis que le respect de cette condition est déterminant et que l'acquéreur devrait pouvoir prouver à tout moment qu'il la remplit. Il considère opportun de préciser quels sont les « ayants-droits » de l'acquéreur en sachant que l'ayant droit est, au sens général, une personne qui par elle-même ou par son auteur a vocation à exercer un droit. En effet, si l'ayant droit peut avoir un lien familial avec le titulaire du droit (dans le cadre d'une succession), ce n'est pas forcément le cas, le droit pouvant aussi découler de la loi (assurance sociale) mais aussi d'un contrat.

Une coopération inter-administrative est nécessaire afin que les promoteurs publics puissent contrôler le respect de cette condition et le cas échéant agir judiciairement en résolution de la vente, d'où encore une fois la nécessité de compléter l'article 79 du projet de loi. Il faut rappeler dans ce contexte que la jurisprudence luxembourgeoise admet que le vendeur puisse demander une indemnité d'occupation pour la période antérieure et postérieure à la résolution de la vente sur base de la théorie de l'enrichissement sans cause, la vente étant par ailleurs résolue en raison d'une faute de la partie venderesse. La disposition sous analyse pourrait dès lors être complétée en ce sens que l'acquéreur qui manque à son obligation est redevable, à partir du moment où cette obligation n'est plus remplie, d'une indemnité d'occupation, comme le prévoit l'article 53 du projet de loi au sujet de la gestion locative sociale.

Le cas échéant, un montant forfaitaire pourrait être fixé dans l'acte authentique de manière à décourager les acquéreurs de frauder la loi. En tout état de cause, le SYVICOL insiste sur le fait que l'acquéreur fautif qui n'a pas demandé de dispense de l'obligation d'occupation ne doit pas s'en sortir mieux financièrement que l'acquéreur de bonne foi qui notifie son intention de vendre au promoteur public et qui reçoit un prix de rachat moindre par rapport à son investissement.

Section 3 – location abordable

Art. 11. Réalisation de logements destinés à la location abordable

Le SYVICOL prend note du fait que le taux maximal de la participation financière de l'Etat est de 75% des coûts prévus à l'article 14, eux-mêmes limités par les MME. Ces MME peuvent être augmentés de 15% pour la réalisation de logements innovateurs ou de logements résilients au changement climatique. Selon le paragraphe 3, « le caractère innovateur des logements peut être retenu si leur conception résulte de la mise en application d'idées nouvelles ou d'efforts de recherche-développement ». Il est d'avis que le caractère « innovateur » devrait être défini plus précisément à l'article 3 du projet de loi, pour donner aux promoteurs et concepteurs une meilleure visibilité quant à la prise en charge de ces coûts supplémentaires et de les inciter à recourir à des techniques nouvelles.

Le paragraphe 5 prévoit que les logements sont gérés par un bailleur social. Le SYVICOL se demande quelle est l'hypothèse visée par la dérogation prévue à l'alinéa 2, dans la mesure où le promoteur social peut confier la gestion au bailleur social de son choix et, à défaut, celle-ci est assumée par le Fonds du Logement.

Art. 12. Réalisation de logements destinés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et aux étudiants

La participation financière de l'Etat s'élève à 100% des coûts pour les logements destinés aux demandeurs de protection internationale, aux réfugiés et personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et à 75% des coûts pour les logements destinés aux étudiants. Le SYVICOL se demande si ces coûts sont également soumis aux MME étant donné que, ici, il n'est pas fait renvoi à l'article 14. Il estime souhaitable que ces coûts ne soient pas plafonnés.

Le SYVICOL observe qu'en ce qui concerne la construction de logements pour étudiants, il serait recommandé de limiter l'octroi de la participation financière à un certain périmètre autour des établissements d'enseignement supérieur, des centres de formation ou des universités, respectivement de les soumettre à des conditions d'accessibilité via les transports en commun à ces établissements. En effet, si la construction de ces logements répond à un besoin réel, ce besoin s'exprime prioritairement dans les environs immédiats des structures d'éducation.

Art. 13. Compensation de service public pour des logements destinés à la location abordable

Cet article permet au promoteur social de percevoir, sur demande au ministre, une compensation de service public pour le service d'intérêt économique général qu'il assure, qui est payée par le bailleur social. Il convient de préciser ici que les compensations de service public prévues par le présent projet de loi sont fondées sur le constat que le bénéficiaire exécuté un service d'intérêt économique général au sens de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne du 20 décembre 2011 qui précise les règles applicables aux compensations accordées pour la prestation de services d'intérêt économique général, au regard du régime des aides d'Etat.

Le SYVICOL tient à faire remarquer qu'il s'agit d'une faculté pour le promoteur public, mais dont l'exercice est lié à des contraintes strictes imposées par le cadre européen précité. Or, les communes perçoivent par ailleurs, dans le cadre de la répartition du Fonds de dotation globale des communes, un montant annuel de 1500.-euros par logement social lui appartenant (article 3 de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes) et offert en location au cours de l'année de référence. Ce montant étant quasiment équivalent au montant maximum de la couverture des frais d'exploitation auquel pourrait prétendre cette même commune en application du projet de loi, soit 1560.-euros sur une période de douze mois, l'intérêt de demander la compensation de service public est quasiment inexistant. Le montant offert ne représente d'ailleurs qu'une fraction infime du coût moyen d'un logement, c'est-à-dire des frais réels consentis par une commune pour offrir à la location un tel logement. Le SYVICOL souligne néanmoins que chaque commune/promoteur public devra peser pour elle-même les avantages et les inconvénients liés à cette demande.

Sous réserve de ces observations préliminaires, il formule les remarques suivantes.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que la compensation de service public doit servir au financement d'activités liées à la réalisation et à la gestion des logements destinés à la location abordable. Cette restriction serait motivée d'après ses auteurs par ladite décision 2012/21/UE. Au contraire, le SYVICOL est d'avis que cette restriction n'est, du moins pour les communes, pas justifiée dans la mesure où la compensation accordée, est de toute façon utilisée par la commune concernée aux fins de la fourniture de services d'intérêt général. Si celle-ci devait être maintenue, il demande au moins à voir élargir la possibilité d'utiliser la compensation de service public pour le financement de toutes les activités liées au logement abordable et donc aussi à la vente abordable et à la vente à coût modéré, comme c'est d'ailleurs le cas pour le Fonds du logement (voir l'article 15, paragraphe 3 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »).

La compensation de service public se compose de deux éléments : d'une part, la couverture des frais d'exploitation et d'autre part, la rémunération du capital investi. En ce qui concerne la couverture des frais d'exploitation, les auteurs ont opté pour une com-

pensation forfaitaire identique pour tous les promoteurs sociaux, « tenant compte des frais effectivement encourus et établis lors d'un audit des comptes d'au moins deux promoteurs sociaux bien gérés ». Le SYVICOL est d'avis que le choix d'une compensation forfaitaire augmente le danger d'une sous-compensation alors que l'on aurait pu, au contraire, décider de financer à hauteur de 100% des coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public et donc compenser intégralement le prestataire de manière à diminuer le niveau de risque.

A cet égard, il convient de faire remarquer que le Fonds du logement bénéficie de circonstances plus favorables sur base de la loi modifiée du 24 avril 2017 précitée. En effet, celle-ci prévoit à son article 15, une compensation des déficits d'exploitation de l'activité de vente et de location, de sorte qu'il n'aura à supporter aucune perte. Pour la commune, en revanche, la différence entre le montant forfaitaire et ses frais réels sera à son bénéfice ou à sa perte. Si le projet de loi avait comme objectif d'instaurer plus d'équité entre les promoteurs sociaux, c'est raté.

Ensuite, le Fonds du logement perçoit à charge du budget de l'Etat, conformément à sa loi organique, des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds pour la part non susceptible d'être couverte par les aides à la construction d'ensembles, donc pour le capital propre investi. Cette disposition s'inscrit donc en faux par rapport à l'article 13, paragraphe 3. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la fiche financière jointe au projet de loi donne une estimation chiffrée de la rémunération du capital investi pour les actifs appartenant au Fonds du logement.

Le SYVICOL ne voit aucune raison pour laquelle le capital propre investi par une commune dans un projet de logements ne pourrait pas être pris en considération pour la détermination de la compensation de service public. L'investissement financier peut être conséquent pour une commune et il serait, de l'avis du SYVICOL, on ne peut plus juste de couvrir la rémunération du capital propre investi dans le terrain viabilisé et dans la réalisation de logements.

Section 4 – Coûts éligibles et participations financières spécifiques

Art. 14. Coûts éligibles à une participation financière des logements destinés à la vente et à la location abordables

L'article 14 énumère les coûts éligibles à une participation financière, regroupés en cinq catégories : le terrain non viabilisé et la viabilisation particulière, la viabilisation ordinaire, le terrain viabilisé, la construction de logements abordables et la rénovation de logements locatifs abordables.

Cet article fixe donc des plafonds par catégories de coûts, les fameux montants maximaux éligibles. Il donne également une assise légale au cahier des charges relatif au développement de logements abordables, qui est appliqué lors de l'instruction des demandes d'aides à la construction d'ensembles depuis le mois de juillet 2021. Les auteurs expliquent vouloir ainsi limiter l'investissement de deniers publics aux coûts raisonnables et décourager par ce biais des dépenses « somptueuses » de la part des promoteurs sociaux. Il importe de préciser que les sommes indiquées au projet de loi sont des valeurs maximales, et qu'un règlement grand-ducal peut fixer des montants plafonds maximaux inférieurs, ce qui est le cas avec l'application de l'actuel cahier des charges pour le développement de logements abordables.

Le SYVICOL formule des remarques de deux ordres. En ce qui concerne le prix de l'acquisition du terrain, il observe que le montant maximal éligible est le même pour tout le territoire national (900.-euros pour un terrain non viabilisé, y inclus éventuellement la viabilisation particulière, contre 1300.-euros pour un terrain viabilisé). Il ne prend donc pas du tout en compte la réalité du prix du foncier par commune, qui peut être jusqu'à cinq fois plus élevé dans certaines communes. Or, ce sont précisément là où les prix du foncier sont les plus élevés (capitale, centres urbains régionaux), que la demande en logement abordable est la plus forte et donc que les communes doivent consentir les plus gros efforts financiers pour entrer en possession de ces terrains à bâtir. On ne peut d'ailleurs

pas parler ici de dépenses « somptueuses », dans la mesure où les communes n'ont pas vraiment le choix : soit, elles payent le prix demandé par le propriétaire soit, elles renoncent à l'acquisition ou à la cession du terrain, s'exposant de pareille manière à la critique.

La marge de manœuvre des communes se limite dans les faits à déterminer si le prix réclamé est raisonnable au vu des prix du marché. La lecture du cahier des charges montre d'ailleurs que le ministère a bien conscience de cette problématique, mais qu'il a délibérément choisi de ne pas appliquer de coefficient de régionalisation afin d'éviter des calculs compliqués et de générer un impact administratif disproportionné. Le SYVICOL plaide dès lors pour une suppression pure et simple des montants maximaux éligibles, sinon à titre subsidiaire pour une approche différenciée selon la localisation géographique des parcelles.

En ce qui concerne les coûts de construction, les auteurs expliquent au commentaire des articles que le projet fixe des plafonds plutôt « généreux » qui pourront être précisés voir même limités à des montants inférieurs par règlement grand-ducal afin de les rapprocher de la réalité du terrain. Or, justement, le cahier des charges pour le développement de logements abordables, tel que révisé en octobre 2021, se situent effectivement en-dessous de ces plafonds, dont les montants n'ont eu de cesse de diminuer depuis quelques années. Les communes sont par ailleurs tirillées entre les impératifs d'un urbanisme de qualité, assurant une meilleure qualité de vie aux habitants, et les impératifs de l'« efficacité économique » prônée par le ministère du Logement.

A cela s'ajoute qu'il est de notoriété publique que le secteur de la construction est confronté depuis plus d'un an à une hausse exponentielle du prix des matériaux de construction¹, dont l'impact financier sur les projets communaux est bien réel. Le SYVICOL se demande dès lors si les plafonds prévus par le projet de loi correspondent encore à l'évolution actuelle des coûts de construction, et si les montants maximums prévus par m² de surface construite ne sont pas trop bas par rapport aux frais de construction réels.

Le SYVICOL souhaite également relativiser l'argument d'une utilisation efficiente des ressources publiques. En effet, dans le cadre de l'article 29bis, il est prévu qu'en cas de renonciation par la commune à la cession des logements abordables, ces derniers sont automatiquement cédés à un promoteur public qui vient se substituer au ministre ayant le logement dans ses attributions. En d'autres termes, au lieu de limiter sa participation financière à hauteur de 50% ou de 75%, l'Etat prendra en charge 100% des coûts...l'objectif d'une gestion en bon père de famille des deniers publics est-il encore atteint ?

En ce qui concerne la catégorie relative à la rénovation, il est d'avis que tous les logements abordables devraient pouvoir bénéficier d'une participation financière y compris donc les logements vendus en bail emphytéotique. En effet, il pourrait être dans l'intérêt du promoteur public de réaliser des travaux de rénovation en cas d'exercice de son droit de rachat et avant une revente du bien respectivement avant une mise en location s'il décide de changer l'affectation du logement après une période de dix années. On pourrait également envisager d'introduire une nouvelle aide financière pour la rénovation énergétique afin d'encourager les promoteurs publics à rénover énergétiquement leur parc de logements abordables, plutôt que de prévoir par exemple un forfait compensatoire de performance énergétique (article 63, paragraphe 5).

Alors que l'aménagement de places de jeux et d'espaces verts faisaient l'objet d'un article distinct dans le cadre de la loi modifiée du 25 février 1979 avec une prise en charge à hauteur de 70%, il semblerait que ces frais soient dorénavant inclus dans la catégorie des travaux de viabilisation ordinaire, qui comprend déjà la réalisation des réseaux de circulation, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, et des plantations, conformément à l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Sachant que les MME au titre des frais de viabilisation ordinaire sont de 350.-euros/ m² de SCB et de 250.-euros/ m² de SCB pour une maison unifamiliale, l'amé-

¹ Voir à ce sujet les questions parlementaires n°245, 4195, 4240, 4404 ; la communication en matière de marchés publics relative à la hausse des prix des matériaux et à la disponibilité du matériel du Ministère de la Mobilité et des Travaux publics du 31 mars 2022

nagement de tels espaces risque de ne pas être une priorité. Le SYVICOL ne peut que regretter une diminution de la participation étatique en faveur de ces espaces de détente et de récréation qui contribuent indéniablement à la qualité de vie des habitants et à leur inclusion sociale.

De la même manière, le projet de loi réserve une participation aux frais d'aménagement de l'espace extérieur aux seuls logements destinés à la location abordable (article 14, paragraphe 5, point 3^e dernier alinéa). Selon le cahier des charges, cette participation varie encore en fonction de la typologie de logements, à savoir 80.-euros/m² de SCB pour les immeubles collectifs et 40.-euros/m² de SCB pour une maison unifamiliale. Dans le cadre de projets mixtes mêlant vente abordable et location abordable, l'aménagement d'espaces extérieurs communs pourrait donc bénéficier d'une participation financière, mais uniquement au prorata des différentes affectations. Or, les bénéficiaires de tels aménagements au sein des nouveaux quartiers ne sont plus à démontrer, et le SYVICOL est d'avis que la participation aux coûts des aménagements de l'espace extérieur devrait être étendue à la vente abordable et à la vente à coût modéré.

Section 5 – Procédures et convention

Art. 19. Procédure de demande

Cet article règle la procédure de demande de participation financière. Celle-ci doit être présentée dans un délai maximum de deux années à partir du premier décaissement de la dépense, sous peine de forclusion. Le délai peut néanmoins être prolongé sur demande écrite du promoteur social. Le SYVICOL se demande si dans l'hypothèse où une commune acquiert un terrain sur base de son droit de préemption sur base de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, et que l'immeuble est mis en valeur seulement dix ans après, celle-ci pourra-t-elle prétendre à une participation financière au titre de la catégorie du terrain non viabilisé sans avoir signé de convention avec l'Etat ?

Art. 20. Procédure d'octroi

L'article 20 du projet de loi prévoit que le ministre examine la demande en fonction des conditions d'achèvement et d'affectation prévues à l'article 14 et des orientations en matière de politique du logement arrêtés par le Gouvernement. Le SYVICOL s'interroge par rapport à cette deuxième condition alors que les promoteurs publics doivent nécessairement pouvoir compter sur une certaine sécurité juridique lors de la planification d'un projet de logement abordable.

Selon le commentaire des articles, « ces orientations tiennent compte notamment des évolutions socio-économiques du pays et des ressources budgétaires mises à disposition ». Contrairement à l'argumentaire développé par les auteurs, le SYVICOL est d'avis que cette formulation laisse toute latitude au ministre pour accorder ou refuser une demande de participation financière. D'un côté et si la politique actuelle du ministère du Logement est de construire des logements abordables dans toutes les communes du pays, notamment via de l'application de l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004, nul ne peut prédire l'avenir et surtout parier sur la future politique de l'aménagement du territoire, qui entend coordonner toutes les politiques sectorielles au niveau national. De l'autre côté, l'argument représente lui aussi une menace encore que, si celui-ci pouvait être valablement avancé dans le cadre de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, est à nuancer depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 25 mars 2020 et la création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. En effet, le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et il est libéré des contraintes découlant du principe de l'annualité de la loi budgétaire, permettant ainsi la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels.

Dans ces conditions, le SYVICOL est d'avis que cette disposition est, en l'état actuel, trop aléatoire. Du moment qu'un projet rentre dans les prévisions de l'article 14 du projet de loi, il devra pouvoir automatiquement faire l'objet d'un cofinancement de la part de l'Etat.

Le paragraphe 2 prévoit qu'une commission consultative émet son avis au ministre avant l'octroi d'une participation financière, dans le délai de deux mois à partir de sa saisine et qu'à défaut, le ministre peut y passer outre.

Le SYVICOL observe que si la commission consultative est tenue d'émettre son avis dans un délai de deux mois, la décision ministérielle, elle, n'est enfermée dans aucun délai. Or, à partir du moment où le ministre dispose d'un avis de la commission consultative, le SYVICOL ne voit pas pourquoi il ne pourrait pas prendre de décision rapidement, qu'il dispose de l'avis ou non de la commission, et elle propose d'introduire un délai classique de trois mois à partir de la réception du dossier complet de demande de participation financière.

La composition et le fonctionnement de la commission consultative doivent être arrêtés par règlement grand-ducal. D'après le commentaire des articles, il s'agit de collaborateurs en charge des dossiers d'aides à la pierre, qui sont actuellement au nombre de deux. Il semblerait donc que la commission d'analyse critique des Aides à la Pierre (CAAP) qui s'occupe à l'heure actuelle d'évaluer les projets de logements pour lesquels une demande d'aide financière est introduite, sera reconduite. Il est également prévu que la commission puisse se faire assister par des experts.

Le SYVICOL est d'avis que la présence d'experts au sein même de la commission constituerait incontestablement une plus-value, et qu'il faudrait d'ailleurs la doter de ressources humaines supplémentaires pour lui permettre d'examiner les dossiers endéans le délai de deux mois qui lui est imparti. Or, si la fiche financière mentionne bien l'instauration d'une commission consultative qui donne un avis au ministre avant l'octroi d'une participation financière, elle reste muette quant à une estimation des besoins en personnel.

Art. 21. Convention avec le promoteur social

Une fois la demande de participation financière acceptée, une convention est conclue entre l'Etat et le promoteur public qui règle les modalités de cette participation. Le texte reprend le libellé de la loi actuelle, même s'il faut remarquer que sous l'empire de celle-ci, le pouvoir de contrôle de l'Etat était beaucoup moins poussé.

Le projet de loi introduit une nouveauté, à savoir la nécessité pour le promoteur de tenir une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat au titre de la convention de celui des autres activités. En d'autres termes, une comptabilité analytique devra exister tant pour l'activité de promoteur social, que de bailleur social (articles 41 et 44 du projet de loi).

Or, l'obligation de tenir une comptabilité analytique pour l'activité de promoteur social risque de poser de sérieux problèmes aux communes. Alors que les comptes du Fonds du logement sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale et analytique ayant cours dans les entreprises privées, tel n'est pas le cas des communes qui tiennent leur comptabilité selon les principes de la comptabilité générale qui est le mieux adaptée à la gestion financière d'une entité dépourvue de vocation commerciale et sans but de lucre. Certes, cette comptabilité générale peut être complétée par une comptabilité analytique plus élaborée permettant de définir les coûts des différents centres de coûts, mais cette pratique n'est pas généralisée et elle induit une charge de travail supplémentaire consécutive.

Selon les règles du plan budgétaire normalisé (annexe du règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. - De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988), l'activité de promoteur social se retrouve au niveau d'un code fonctionnel qui reprend les recettes et les dépenses qui peuvent être affectées directement. En revanche, les coûts indirects se retrouvent au niveau d'autres codes fonctionnels comme l'administration générale, la recette communale ou encore les biens communaux, selon les services internes qui sont impliqués. Cette problématique est accentuée pour les communes qui auront la double casquette de promoteur et de bailleur social. Ce n'est un simple jeu d'écritures comptables à effectuer mais ces refacturations internes entraînent un travail administratif supplémentaire conséquent pour les communes. Si les avantages pour l'Etat sont bien tangibles, la plus-value pour le secteur communal est, elle, beaucoup moins évidente.

Il convient encore de faire observer que cette disposition doit permettre à l'Etat de contrôler qu'il n'y a pas de surcompensation du projet en cause. Or, il faut faire la distinction entre la compensation de service public pour l'exécution d'un service d'intérêt économique général (article 13), pour laquelle une surcompensation du promoteur public n'est pas admise, et les participations financières

prévues aux articles 4, 5 et 11 du projet de loi et dont les conditions d'octroi et le montant maximum figurent dans la convention entre l'Etat et le promoteur public (article 21). Il ne saurait donc être question ici de contrôler une surcompensation, qui n'est applicable à la convention.

D'après les informations à la disposition du SYVICOL, les conventions actuellement en vigueur entre l'Etat et la commune règlent la question des comptes, par le biais d'un formulaire concernant les comptes annuels que la commune s'engage à communiquer chaque année à l'Etat pendant tout le temps que dure la convention. Ce formulaire n'est soumis à aucun formalisme particulier et la présentation des recettes et dépenses peut se faire en suivant le plan comptable utilisé par le promoteur. Le SYVICOL ne voit dès lors pas de raison de rompre avec la pratique actuelle qui suffit aux exigences de l'Etat, et demande la suppression de cet alinéa.

Art. 22. Durée de la convention avec le promoteur social

Le projet de loi fait coïncider la durée pendant laquelle les logements locatifs doivent rester affectés au logement abordable avec toute leur durée d'existence pour les promoteurs publics, et la rallonge à quarante ans pour les promoteurs sans but de lucre. Rappelons qu'actuellement, un promoteur doit s'engager à donner en location pendant vingt ans minimum les logements locatifs du projet de construction d'ensembles², certaines conventions de mise à disposition des logements subventionnés pouvant prévoir une durée allant jusqu'à quarante ans (à partir de juin 2019, la convention-type a porté la durée d'affectation de vingt à quarante ans).

Cette différenciation de traitement serait justifiée par le statut public des communes et leur rôle d'assurer l'objectif constitutionnel de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié, argumentation que le SYVICOL juge forcée. Rappelons que la commune a la propriété des logements abordables qu'elle finance, ne ce serait-ce qu'en partie. Elle assume pendant la durée de la convention les frais d'entretien et de remise en état nécessaires à la mise en location du logement ainsi que, pour celles qui sont également bailleur social, l'accompagnement des locataires. Or, il n'est pas établi que le forfait compensatoire versée au titre de la compensation de service public couvre ces frais sur l'ensemble de la durée d'une convention portée à toute la durée d'existence du logement.

De plus, le taux maximal de la participation financière est le même pour tous les promoteurs sociaux, alors que si les promoteurs sans but de lucre doivent louer les logements à loyer abordable pendant une durée limitée à quarante ans, les promoteurs publics, eux, devraient le faire pendant toute leur durée d'existence. Cette différenciation entre les différents promoteurs sociaux est, de notre point de vue, illégitime.

Le SYVICOL s'oppose dès lors fermement à un rallongement illimité de la convention avec l'Etat, sous peine de remettre en cause la viabilité économique des projets de construction portés par les communes. Une durée de quarante ans, confortée par la pratique, est beaucoup plus raisonnable de ce point de vue. Si toutefois une commune devait décider de continuer à affecter les logements au locatif abordable, il lui serait loisible de prolonger la convention avec l'Etat pour une durée à déterminer conventionnellement.

Ce qui vaut pour le promoteur public devrait valoir également pour le promoteur sans but de lucre. Ainsi, et d'après le projet de texte, un promoteur sans but de lucre qui décide de ne plus affecter les logements au locatif abordable doit en informer, au plus tard deux ans avant l'expiration du délai de la convention, les locataires concernés de son intention ainsi que d'une augmentation prévisionnelle des loyers. Si, à l'inverse, le promoteur sans but de lucre souhaite continuer à affecter les logements à la location abordable, est-ce que ceux-ci le seront alors pendant toute leur durée d'existence ? Peut-il encore décider de changer l'affectation des logements après ce délai de quarante ans ?

Le SYVICOL propose dès lors de s'en tenir à la pratique actuelle et de fixer une durée légale de quarante ans au moins, les parties à la convention étant libres de négocier une durée éventuellement plus longue, respectivement de signer un avenant à la convention pour rallonger sa durée pendant une période à déterminer de manière conventionnelle. Cette solution aurait l'avantage d'offrir un maximum de flexibilité aux parties pour renégocier l'affectation des logements après une période raisonnable.

Le paragraphe 4 de l'article 22 du projet de loi prévoit que dix ans après la signature de la convention, et après demande dûment motivée et approuvée par le ministre, le promoteur public peut affecter à la vente abordable un logement destiné initialement à la location abordable et vice-versa. Le SYVICOL salue cette possibilité qui offre davantage de flexibilité au promoteur public dans la gestion de son parc de logements abordables, notamment au niveau de la location-vente. Il observe cependant que celle-ci, bien qu'elle ait déjà existé sous l'empire de la loi de 1979 plus ou moins sous les mêmes conditions³, n'a été guère pratiquée. Le SYVICOL se demande dès lors s'il ne faudra pas ouvrir davantage les conditions pour une location-vente afin d'encourager ce concept qui permet d'offrir aux locataires une perspective tangible d'acquérir le logement loué dans lequel ils vivent, par exemple en réduisant le délai d'occupation du logement ou en introduisant des mesures d'incitation fiscale.

Enfin, le SYVICOL se pose la question de l'articulation de cette disposition avec l'article 23 qui prévoit un droit de préemption au profit de l'Etat et une restriction de cession des logements destinés à la location abordable.

Art. 23. Droit de préemption de l'Etat et restriction de cession

Il s'agit d'une disposition ne figurant pas dans la loi de 1979, mais qui a été imposé ultérieurement par l'Etat dans ses conventions.

Concernant l'emphytéose, le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que le droit de préemption de l'Etat entre en conflit avec le droit de préemption dont bénéficie l'emphytéote sur l'immeuble conformément à l'article 13-9 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Le SYVICOL observe également qu'un certain nombre de prévisions indispensables au bon exercice du droit de préemption figurent uniquement au commentaire de l'article. Il demande partant à voir compléter l'alinéa 3 comme suit : « *A cette fin, le promoteur doit notifier le projet de cession à l'Etat en indiquant le prix qu'il demande. L'Etat dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification du projet de cession pour notifier au promoteur social qu'il entend exercer son droit de préemption. Une aliénation ne peut être consentie à un tiers avant l'expiration de ce délai.* »

Il tient également à rappeler que dans le cadre du droit de préemption 'classique', le pouvoir préemptant se substitue aux prix et conditions mentionnées dans le dossier de notification. Un tel droit de préemption n'est pas concevable ici, puisque l'on conçoit aisément que l'Etat ne puisse pas payer sa propre participation financière. Il s'agit davantage d'une option d'achat ouverte pendant toute la durée de la convention et dont les modalités, y compris le prix, sont convenues et connues dès le départ. Le projet de loi pourrait utilement préciser dans ses lignes les modalités de calcul de la valeur résiduelle de la participation financière de l'Etat.

Le SYVICOL demande encore à voir compléter l'alinéa 6 par la précision que « *la renonciation de l'Etat à l'exercice de son droit de préemption vaut accord exprès au projet de cession.* »

Art. 24. Contrôle de la convention

Cet article dispose que le ministre contrôle le respect par le promoteur social de ses obligations légales et conventionnelles, ce

² Article 4 (3) du règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2018 arrétant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat

³ Article 36 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie : Les logements construits depuis plus de vingt ans peuvent être vendus aux ménages-occupants qui occupent depuis dix ans au moins un logement soumis aux dispositions de la loi.

qui sous-entend que le promoteur social mette à sa disposition tous les documents, justificatifs et renseignements pertinents à la mission de contrôle, équivalent en quelque sorte à l'obligation de coopération du contribuable en matière fiscale. Or, les pouvoirs dont dispose le ministre dans ce cadre sont, pour le SYVICOL, extraordinaires et particulièrement invasifs.

Il est ainsi prévu que le contrôle peut s'exercer sur place, que les personnes chargées du contrôle ont accès à tous documents, justificatifs et renseignements détenus par le promoteur mais également par les entrepreneurs ou architectes ayant traité avec le promoteur et soumis à ce même contrôle. Ce contrôle s'apparente davantage à une véritable investigation, mais sans définir un cadre juridique suffisamment précis pour protéger les droits du promoteur social, contrairement à d'autres secteurs particuliers où les pouvoirs de contrôle des agents sont encadrés par la loi (ITM, CSSF, Administration fiscale) et exercés par des agents spécialement formés.

Le SYVICOL s'interroge sur les motivations qui ont conduit les auteurs à prévoir de telles précautions ? Combien d'irrégularités ont-elles pu être constatées en pratique depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1979 ?

S'il peut comprendre la volonté de l'Etat de disposer de moyens de contrôle pour s'assurer du respect des conventions, le SYVICOL ne peut pas adhérer à la méthode proposée. Il observe également que les projets d'envergure pour lesquels la participation de l'Etat est supérieure à 40 millions d'euros donnent de toute façon lieu à une loi de financement, assurant la transparence de ces projets. Pour les projets en-dessous de ce seuil, il est d'avis que le contrôle peut tout à fait se limiter à un contrôle sur pièces qui pourrait, le cas échéant, être étendu lorsque le concours fourni par le promoteur social n'a pas permis de clarifier la situation.

Art. 26. Perte du bénéfice des participations financières et remboursement

Cette disposition prévoit que le promoteur social perd le bénéfice des participations financières si avant l'expiration d'un délai de quarante ans à partir de l'octroi de celle-ci, il aliène l'immeuble, il ne l'affecte pas ou cesse de les affecter selon la convention. Une lecture de cet article conjointement avec l'article 23 du projet de loi fait apparaître plusieurs incohérences.

Ainsi, alors que l'article 23 prévoit expressément la possibilité d'une « cession sous quelque forme que ce soit » avec l'accord exprès et préalable de l'Etat, l'application de l'article 26 entraînerait, dans le même cas de figure, un remboursement des participations financières sauf si l'aliénation a été approuvée préalablement par le ministre et si elle a la conséquence de force majeure ou de circonstances indépendantes de la volonté du promoteur social. De même, alors que l'article 23 prévoit une restriction de cession pendant toute la durée de la convention des logements destinés à la location abordable, respectivement pendant toute la durée de l'emphytéose, l'article 26 limite le remboursement des aides à un délai de quarante ans à partir de l'octroi d'une participation financière. L'aliénation étant une forme de cession, on conçoit mal l'articulation de ces deux articles.

Est-ce que cela signifie par exemple qu'un promoteur public qui, après un délai de 35 ans, souhaite, pour une raison dûment motivée, transmettre son droit de propriété sur des logements locatifs abordables à un cessionnaire ne devra pas seulement rembourser à l'Etat sa part résiduelle de la participation financière mais devra lui rembourser éventuellement l'intégralité de sa participation financière ? Le SYVICOL invite les auteurs à préciser le sens de leur texte.

En ce qui concerne l'affectation des immeubles, le SYVICOL observe que pendant la durée d'une rénovation – plus ou moins profonde – ou d'une vacance en attendant une nouvelle attribution, le logement abordable n'est pas affecté à la location, ne ce serait-ce que temporairement, ce qui pourrait conduire à remettre en cause le principe des participations financières versées. Ce risque est réel et il conviendrait de mettre les promoteurs sociaux à l'abri de revendications arbitraires de la part de l'Etat.

Finalement, le paragraphe 5 prévoit que la constatation des faits entraînant la perte des participations financières et la fixation des montants à rembourser par le promoteur social est faite par le ministre sur avis de la commission. Le SYVICOL insiste pour que les critères guidant le calcul du montant à rembourser par le promoteur soient fixés de manière transparente dans la loi. Il est également d'avis que les intérêts légaux devraient courir à partir de la constatation des faits reprochés au promoteur public.

Art. 27. Remboursement d'un surplus de recettes

Le SYVICOL se demande qui décide de la distribution d'un éventuel surplus de recettes, et s'il tient compte d'un bénéfice raisonnable conformément à la décision 2012/21/UE de la Commission européenne précitée. Il note à cet égard que le Fonds du logement suit des règles spécifiques prévues à l'article 22 de la loi modifiée du 24 avril 2017 précitée, lui permettant de mettre en réserve une certaine partie de son bénéfice et de combler un éventuel déficit ultérieur de son activité de vente ou de location.

Le SYVICOL est d'avis que cette possibilité devrait être élargie à l'ensemble des promoteurs sociaux, et qu'un éventuel surplus de recettes devrait pouvoir être réinvesti à la fois dans la vente abordable et dans la location abordable.

Art. 29. Inscription hypothécaire

Cette disposition est un héritage de l'ancienne loi du 25 février 1979 (article 30^{quater}) que les auteurs du présent projet de loi auraient pu supprimer. Il convient de rappeler qu'une hypothèque est une « sûreté réelle immobilière constituée sans la dépossession du débiteur par une convention, par la loi ou une décision de justice, et en vertu de laquelle la créance qui a procédé à l'inscription hypothécaire a la faculté (en tant qu'il est investi d'un droit réel accessoire garantissant sa créance) de faire vendre l'immeuble grevé en quelques mains qu'il se trouve et d'être payé par préférence sur le prix⁴ ».

La constitution d'une hypothèque est-elle compatible avec la subordination du logement abordable ? La question mérite d'être posée. D'une part, elle accrédite l'idée que l'Etat détient une créance sur le promoteur tout au long de la durée de la convention, et que toute participation financière est potentiellement entachée d'irrégularité, alors que le fait générateur de la créance (un éventuel remboursement) est un événement incertain et futur. D'autre part, l'Etat n'aurait aucun intérêt à déclencher une vente publique dans la mesure où elle ne garantit pas le maintien dans l'abordabilité des logements. En effet, un autre promoteur pourrait être intéressé à acquérir l'immeuble pour mettre ensuite les logements, après l'expiration de la convention, sur le marché privé.

Chapitre 3 – Bailleur social

A titre préliminaire, le SYVICOL tient à faire remarquer que le suivi et la gestion des logements abordables a toujours représenté un défi pour les petites et les moyennes communes, qui ne disposent pas d'un service logement dédié. Beaucoup de communes se sont néanmoins pour le moment refusées à externaliser cette mission, afin de garder une vue sur l'attribution de ces logements. Or, pour répondre aux nouvelles obligations fixées par la loi, il est à prévoir qu'elles devront à l'avenir soit engager du personnel qualifié, soit faire appel à un prestataire externe pour remplir cette mission qui est d'ailleurs à distinguer du suivi social opéré par les offices sociaux, une fois les logements attribués. Les missions du bailleur social comprennent un suivi technique (maintenance, entretien), administratif (contrats de bail, révision des dossiers, attribution des logements abordables, établissement des décomptes de charges, etc) mais aussi social (cohabitation harmonieuse). Ce constat, combiné à la centralisation des demandes d'attribution au sein du registre national des logements abordables, accentue encore davantage le sentiment des communes d'être dépossédées de la possibilité d'aider en priorité les personnes qui ont un lien de proximité (lieu de résidence, travail) avec cette commune. Ce lien ne sera maintenu que si les communes exercent elles-mêmes ou par le biais de leur office social l'activité de bailleur social.

A la complexité croissante des missions du bailleur social, s'ajoute d'ailleurs une clientèle de plus en plus exigeante. En conséquence,

⁴ Gérard Cornu, vocabulaire juridique, association Henri Capitant, 7^e édition

le temps investi dans le suivi des locataires est de plus en plus important, sans être forcément proportionnel au parc locatif à gérer.

Section 1^{er} – Missions du bailleur social

Art. 30. Missions du bailleur social

L'article 30 décrit les missions du bailleur social, qui sont au nombre de six. Les articles 32 et 33 précisent de manière plus détaillée ces missions, sans qu'il ne soit fait référence à ces articles. Le point 5^o est redondant avec l'article 33, point 2^o. Le SYVICOL se demande si la mission du bailleur social peut également inclure la représentation du promoteur lors des assemblées générales, pour le cas où l'immeuble tombe sous le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Le SYVICOL demande à voir compléter le texte dans le sens que « *Le bailleur social peut recourir à un ou des prestataires externes pour accomplir certaines de ses tâches, le cas échéant avec l'accord du promoteur social* ». De cette manière, le droit pour le bailleur social de recourir à des sous-contractants pour accomplir certaines tâches (les menus travaux d'entretien, par exemple) est inscrit dans la loi tout en donnant un droit de regard au promoteur social et donc la possibilité de limiter contractuellement, sur base du contrat de bail signé entre le promoteur social et le bailleur social, les tâches qui pourraient effectivement être déléguées.

Art. 31. Attribution des logements

Cet article prévoit que le bailleur social attribue les logements abordables vacants de son parc de logements aux candidats-locataires éligibles en vertu de l'article 58 (qui seront analysés à cet endroit) conformément aux critères d'attribution visés à l'article 59 (qui seront analysés à cet endroit) « *sur base de l'enquête sociale, sauf si en vertu d'obligations légales, le bailleur social doit appliquer d'autres critères de priorité.* »

C'est donc *in fine* sur base de l'enquête sociale que la décision d'attribution sera prise par le bailleur social, rendant celle-ci obligatoire pour tous les candidats-locataires. Selon le commentaire de cet article, le bailleur social n'aurait pas plus de trois mois pour établir son classement, et donc boucler les enquêtes sociales et saisir la commission consultative instituée au paragraphe 2. On l'aura compris, le nombre de candidats-locataires figurant sur la liste restreinte générée par le registre sera donc déterminant. Il est indiqué dans le procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2022 de la Commission du Logement que « les communes auront le choix entre 30 ou 40 candidats répondant aux critères suite à une enquête sociale ». Compte-tenu de la contrainte temporelle évoquée ci-avant, une telle approche n'est tout simplement pas réaliste. Le SYVICOL ne voit pas comment une enquête sociale professionnelle, incluant des entretiens, une visite à domicile, auprès d'autant de candidats-locataires aurait des chances d'aboutir dans le délai imparti alors même que le manque d'assistants dans le domaine social est un problème récurrent au Luxembourg.

Le SYVICOL précise également ici qu'il ne participe pas aux travaux d'élaboration du règlement grand-ducal afférent. Il souhaiterait cependant être consulté à ce sujet alors que son contenu revêt évidemment une grande importance.

Il demande par ailleurs aux auteurs de clarifier la formulation « *sauf si en vertu d'obligations légales, le bailleur social doit appliquer d'autres critères de priorité* ». Au commentaire de cet article, on peut lire ce qui suit : « Le bailleur social peut déroger aux critères d'attribution de la présente loi, si d'autres obligations légales l'obligent à appliquer d'autres critères de priorité. A titre d'exemple, on peut citer l'obligation revenant aux communes en vertu de l'article 26 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation (logements dits d'urgence) ou encore les obligations liées aux compétences territoriales des offices sociaux⁵ ».

Sur base de cette disposition, la commune/bailleur social ou l'office social/bailleur social peut déroger aux critères d'attribution prévus aux articles 57 à 59 du projet de loi et donner une priorité d'accès à un logement locatif abordable aux personnes dans le besoin et à leur famille domiciliées sur le territoire de leur ressort. Le SYVICOL demande à voir confirmer que cette conclusion reflète bien l'intention des auteurs du projet de loi. Il est d'ailleurs d'avis que dans

les cas d'urgence précités, une inscription préalable au registre ne devrait pas requise (article 60).

Le paragraphe 2 prévoit qu'une commission consultative donne son avis au bailleur social avant l'attribution d'un logement ou d'un relogement. Le SYVICOL salue cette disposition dans la mesure où elle pourrait permettre d'assurer, même en cas d'externalisation de la mission de bailleur social auprès du Fonds du logement ou de tout autre bailleur, un minimum de suivi quant à l'attribution des logements locatifs appartenant à la commune, à la condition toutefois que cette commission inclue des représentants communaux et/ou des offices sociaux des communes dont ils sont les locataires, et pas seulement du personnel interne au bailleur social. Cette commission devra fonctionner de manière transparente, et le SYVICOL insiste pour que le règlement grand-ducal qui fixera la composition et le fonctionnement de cette commission réserve un siège à au moins un membre représentant le promoteur public/bailleur. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir un suivi de l'attribution des logements au niveau local.

Section 2 – Agrément du bailleur social

Art. 34 à 39

Ces articles ont trait aux conditions d'agrément et à l'honorabilité professionnelle, à la demande d'agrément et à son retrait ainsi qu'au secret professionnel. L'article 36, paragraphe 7, du projet de loi dispose que « *Le Fonds du logement et les offices sociaux sont bailleurs sociaux au sens de la présente loi* ». Les offices sociaux des communes qui, en vertu de leurs obligations légales disposent du personnel qualifié remplissant les conditions posées par le projet de loi, sont donc d'office des bailleurs sociaux. Le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas préciser dans le texte qu'ils sont dispensés des conditions d'agrément et de la demande d'agrément pour éviter tout malentendu.

En revanche, les communes, promoteurs publics, qui voudraient exercer elles-mêmes la mission de bailleur social ne seront, étonnamment, pas dispensées de l'obligation d'obtenir un agrément, alors qu'il fait pourtant peu de doute qu'elles rempliront les conditions prévues par le projet de loi. Celui-ci prévoit tout de même à l'article 92 une période transitoire de trois ans durant laquelle le promoteur social bénéficie d'un agrément de bailleur social. Le SYVICOL est cependant d'avis que tous les promoteurs publics – et pas seulement le Fonds du Logement – devraient bénéficier automatiquement d'un agrément de bailleur social comme c'est le cas pour les offices sociaux, ce qui serait logique et cohérent par rapport aux missions exercées par les communes.

Section 3 – Compensation pour le bailleur social

Art. 40. Compensation pour les frais directs et indirects du bailleur social

De la même manière que pour le promoteur social, le projet de loi prévoit, pour le bailleur social qui met en location des logements abordables, une compensation de service public pour le service d'intérêt économique général presté. Comme relevé à l'endroit de l'article 13 du projet de loi, il s'agit d'une simple faculté pour le bailleur social qui peut y renoncer. Il appartiendra donc à chaque commune/promoteur public/bailleur social de prendre sa décision au regard des implications d'une telle demande et de ses avantages et inconvénients. En effet, plusieurs cas de figure peuvent être envisagés.

Ainsi, si c'est l'office social de la commune qui gère les logements destinés à la location abordable, il faudra prendre en considération les ressources financières de l'office social telles qu'elles sont prévues aux articles 22 et 23 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, qui sont complétées par des nombreuses conventions leur permettant de bénéficier de cofinancement divers ou de subventionnements.

A moins de tenir une comptabilité séparée pour l'activité 'courante' de l'office sociale de celle de l'activité de bailleur social, identifiant avec précision les frais de gestion de l'office de ceux liés directement ou indirectement aux logements abordables gérés par l'office, les frais de personnel des frais de l'effectif du personnel socio-éducatif affecté à l'accompagnement des locataires, l'office

⁵ Article 7 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale : « L'office social assure aux personnes et à leurs familles qui ont leur domicile sur le territoire de la ou des communes où il exerce sa mission, l'aide définie par la présente loi. »

social ne pourra pas prétendre à la compensation de service public introduite par le présent article. Ces contraintes, auxquelles viennent s'ajouter la nécessité d'établir un rapport financier annuel par un réviseur d'entreprises agréé et un rapport d'activité relatif à l'activité de bailleur social (article 42 du projet de loi) sont à mettre en relation avec le montant de la compensation de service public dont le montant, fixé annuellement par règlement grand-ducal, ne peut être supérieur à 150.-euros par logement par mois.

La gestion du parc locatif étant une activité qui n'est pas toujours déficitaire, le risque pour le bailleur social de rester sur ses frais apparaît au SYVICOL modéré par rapport à la charge administrative qui serait à engager.

La problématique des communes qui auraient la double casquette de promoteur public et de bailleur social est à voir sous l'angle de l'analyse de l'article 13 du projet de loi.

Finalement, si une commune décide de faire appel à un prestataire externe, respectivement au Fonds du Logement⁶, pour la gestion de son parc locatif, alors il lui appartiendra de faire les démarches nécessaires pour obtenir la compensation de service public prévue par le projet de loi.

Art. 44. Convention avec le bailleur social

Le SYVICOL se demande si la conclusion d'une convention entre l'Etat et le bailleur social est systématique ou si elle est nécessaire uniquement en cas de demande de compensation, le contrôle de l'Etat portant avant sur le paiement de la compensation. Un office social ou un promoteur public/bailleur social ne serait donc pas tenu de signer une telle convention s'il n'entend pas solliciter de compensation de service public.

Dès lors, l'obligation de tenir une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat de la convention des autres activités du bailleur social, dont le seul objectif est de contrôler une surcompensation éventuelle, ne s'appliquerait pas. La même remarque vaut par analogie pour l'article 41 du projet de loi.

En tout état de cause, le SYVICOL donne à considérer que la gestion des offices sociaux suit les règles du droit public et de l'administration. Les obligations légales auxquelles sont tenus les offices sociaux en vertu de l'article 33 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 précitée⁷ devraient être suffisantes au regard des exigences du projet de loi.

Art. 45. Contrôle de la convention

Le SYVICOL renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 21 du projet de loi.

Chapitre 4 – Gestion locative sociale

Art. 50. Cadre de la gestion locative sociale

L'article 50 maintient la *statu quo* à une exception près, la gestion locative sociale pouvant être exercée par toutes personnes morales privées sans but lucratif avec siège dans un Etat membre de l'Union européenne organisées et fonctionnant suivant des principes équivalents.

La participation aux frais de 120.-euros par mois et par logement pour un premier contrat de mise à disposition, augmenté de 20.-euros par mois et par contrat de mise à disposition supplémentaire si plusieurs communautés domestiques occupent le même logement reste inchangée.

Art. 51. Résiliation de la mise à disposition

Le projet de loi ajoute cependant des précisions bienvenues en ce qui concerne la mise à disposition dans le cadre de la gestion locative sociale. Le projet de loi introduit un délai de résiliation de minimum trois mois pour celle conclue à durée indéterminée et un mois pour celle conclue à durée déterminée. Une résiliation anticipée en cas de violation de ses obligations contractuelles par le locataire est bien évidemment toujours possible et devra respecter

un délai de quinze jours entre l'envoi de la lettre recommandée et le congé donné à l'occupant.

Art. 52. Décès de l'occupant

Cet article entend régler la situation en cas de décès de l'occupant titulaire du contrat, afin de permettre à ses ayants-droits qui ont cohabité avec lui de demeurer dans les lieux. Le SYVICOL comprend que, pour des raisons juridiques, seuls les ayants-droits du défunt peuvent bénéficier de cette disposition, mais il souhaite préciser que l'occupant peut également vivre en communauté domestique avec des personnes qui ne sont pas nécessairement ses ayants-droits (parents, frères et sœurs ou concubin non pacsé).

Les bailleurs sont d'ailleurs confrontés à de multiples situations qui peuvent difficilement être appréhendées par la loi et pour lesquelles seule une approche pragmatique permet de sortir de l'impasse et trouver une solution. C'est le cas par exemple lorsque l'occupant titulaire du contrat abandonne le logement et les autres occupants ou doit partir à la suite d'une procédure d'expulsion.

Chapitre 5 – Bail abordable

Section 1^{re} – Critères d'éligibilités

Art. 55. Critères d'éligibilité du candidat-locataire et du locataire

Cet article vise les conditions à remplir pour devenir candidat-locataire (points 1^o à 4^o) et pour devenir locataire (points 2^o et 4^o). Le point 4 concerne le droit de séjour des membres de la communauté domestique du demandeur-locataire ou du locataire, qui doit être supérieur à trois mois. Si le SYVICOL comprend que cette condition soit maintenue dans le chef du locataire, il a du mal à comprendre sa pertinence en ce qui concerne les autres membres de sa communauté domestique. En effet, si l'un d'eux devait perdre son droit de séjour, il lui suffirait alors d'en informer le bailleur social conformément à l'article 70 du projet de loi, sans que ce changement n'entraîne une résiliation d'office du contrat de bail.

Pour ce qui est de la condition de revenu (point 3^o), il est renvoyé au tableau à l'annexe II. Sont éligibles les communautés domestiques dont le niveau de vie ne dépasse pas la médiane, c'est-à-dire la moitié de la population.

A noter que cette condition de revenu vaut seulement dans le chef du candidat-locataire, un locataire ne devant pas quitter son logement si son revenu dépasse le seuil prévu. Seul son loyer devra alors être adapté. Les conséquences en seront analysées à l'article 61 du projet de loi.

Concernant le paragraphe 2, et de manière plus générale, le SYVICOL se pose la question de la prise en compte des enfants en garde alternée ou en droit de visite dans la composition domestique du candidat-locataire ou du locataire, et au niveau de l'application des différents seuils d'éligibilité. En effet, pour exercer ce droit de visite, a fortiori pour mettre en place une garde alternée, le parent séparé doit pouvoir disposer d'un logement adéquat. Si toute personne ne peut être considérée que pour la communauté domestique d'un seul candidat-locataire, cela signifie que deux parents séparés qui introduisent chacun de leur côté une demande de logement abordable, risquent de se voir attribuer un logement ne correspondant pas à leurs besoins. Or, ces situations sont loin d'être marginales au Luxembourg.

Si le projet de loi appréhende la situation des ménages monoparentaux au niveau du plafond de l'éligibilité, en les traitant comme des communautés domestiques composées de deux adultes avec enfants, il ne considère pas la situation individuelle des enfants de ces ménages. Le SYVICOL souhaite partant ouvrir la discussion sur ce point.

Dans un souci de lisibilité, le paragraphe 4 pourrait être reformulé comme suit : « *Le demandeur-locataire choisit son bailleur social. A défaut de choix, ce rôle est dévolu au Fonds du Logement* ».

⁶ Sur base de l'article 20, point 2^o, de la loi modifiée du 24 avril 2017

⁷ « L'office tient une comptabilité selon les principes de la comptabilité générale avec une partie analytique permettant de distinguer au moins entre les activités administratives et les activités sociales. Les comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte des pertes et profits global regroupant les différentes activités de l'office. Un cadre budgétaire et comptable, spécifique aux missions d'aide sociale, est mis en place par l'Etat. Il est basé sur un plan comptable uniforme. »

Art. 56. Détermination du revenu

Cette disposition prévoit les règles de détermination du revenu de la communauté domestique du candidat-locataire. Le paragraphe 1^{er} vise également le locataire, mais compte-tenu des observations faites à l'article ci-dessus, le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'une erreur.

Section 2 - Critères d'attribution

Art. 57. Critères d'attribution socio-économiques

L'article 57 prévoit une première série de critères d'attribution socio-économiques devant être évalués de manière automatisée par le registre. Or, certains des critères devront être attestés par des pièces officielles, ce qui risque de poser un problème dans certaines situations extrêmement précaires (par exemple, absence de domicile actuel ou occupation sans droit ni titre, insalubrité du logement qui n'a pas été officiellement constatée par le ministère de la Santé, etc).

Le revenu mensuel actuel de la communauté domestique du candidat-locataire constitue un des critères d'évaluation. Le SYVICOL attire l'attention sur le fait qu'une mixité sociale doit absolument être garantie dans les grands ensembles, pour ne pas créer de ghettos. Il faudrait dès lors équilibrer la distribution des locataires en fonction des différents déciles, même si une plus grande priorité doit naturellement aller vers les personnes dans les situations les plus précaires (déciles 1 et 2). Or, le projet de loi manque de créer une base légale pour une telle mixité, et le SYVICOL craint qu'un processus partiellement géré de manière automatisée ne puisse pas garantir cette mixité sociale.

Le SYVICOL note également qu'en l'absence du règlement grand-ducal qui doit préciser les modalités d'évaluation de ces critères d'évaluation, il est difficile d'évaluer leur pertinence. Ces critères seront-ils hiérarchisés, pondérés ? Il demande à être saisi du règlement grand-ducal en projet.

Art. 58. Critères d'attribution relatifs au logement vacant

Ces critères sont relatifs à la compatibilité du logement avec la situation du candidat-locataire.

Comme précédemment, le SYVICOL regrette de ne pas avoir à sa disposition le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'évaluation de la correspondance, qui est pourtant d'une importance capitale. Ceci vaut notamment pour le point 3^o, qui prévoit « la correspondance du lieu de travail des membres de la communauté domestique du locataire et du lieu de situation du logement actuel. » C'est précisément sur ce point que les communes disposent actuellement, sur base de l'article 13^o du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, de la possibilité d'appliquer des critères de priorité pour les personnes qui habitent dans la commune ou qui y travaillent. Le SYVICOL revendique de conserver ce droit pour une commune/bailleur social, qui pourrait classer ses critères d'attribution relatifs au logement vacant afin de donner la priorité aux candidats-locataires dont au moins un ou plusieurs des membres de la communauté domestique est domicilié sur son territoire ou y exerce son activité professionnelle.

Il recommande par ailleurs de limiter la possibilité de choisir des préférences géographiques pour le candidat-locataire relatives au lieu de situation du logement à attribuer, qui sont le plus souvent fondés sur des besoins concrets (proximité avec le lieu de vie actuel, du lieu de travail, de la famille ou encore de l'école).

Art. 59. Critères d'attribution évalués sur base d'une enquête sociale

Ces critères sont ceux devant guider l'attribution finale du logement à un candidat-locataire. Il s'agit de la situation socio-familiale, la situation socio-économique, la situation financière, l'état du logement actuel et la situation de précarité relative au logement.

D'autres critères peuvent entrer en compte pour le bailleur social qui offre des prestations ciblées à ses locataires. Le SYVICOL s'est déjà posé, à l'endroit de l'article 31, la question de savoir si un office social, au regard de sa compétence territoriale (article 7 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale), peut en appliquant ce critère restreindre le choix des candidats-locataires faisant l'objet d'une enquête sociale. A priori, il est d'avis que la réponse est oui.

Le SYVICOL insiste encore une fois sur le fait qu'une enquête sociale, diligentée avec soin, auprès de 30 à 40 candidats-locataires et des membres de leur communauté domestique comprenant des entretiens individuels, une visite à domicile, etc représente plusieurs semaines de travail. Le cas échéant, l'enquêteur social devra également rédiger un rapport pouvant être remis à la commission consultative mise en place par le bailleur social afin qu'elle puisse se prononcer sur chaque dossier individuellement en toute connaissance de cause. Pour cette raison, le SYVICOL propose soit de raccourcir considérablement la liste 'réduite' générée par le registre, soit de permettre au bailleur social de ne réaliser une enquête sociale qu'auprès des candidats-locataires qui seraient le mieux classés selon ses critères lui laissant ainsi un choix plus large de profils, ceci dans l'optique également de diversifier la clientèle de son parc locatif.

Le SYVICOL se pose également la question du devenir de l'enquête sociale des candidats-locataires malheureux. On pourrait admettre que, avec l'accord exprès de ce dernier, l'enquête sociale soit versée dans le dossier informatique du candidat-locataire afin qu'un autre bailleur social intéressé puisse s'appuyer sur celle-ci et d'éviter ainsi une cascade d'enquêtes sociales auprès des mêmes candidats. Une mise en réseau de ces informations représenterait un gain de temps et d'argent, sachant tout de même que le bailleur social a l'obligation d'actualiser la situation du candidat-locataire.

Enfin, faute d'avoir à sa disposition le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'évaluation et de pondération des catégories de critères, le SYVICOL n'est pas en mesure d'analyser cet article plus en détail.

Section 3 - Procédure d'attribution des logements via le registre

Le SYVICOL ayant déjà fait connaître son opposition de principe à l'introduction d'un registre national des logements abordables, les observations ci-dessous sont donc faites sous toutes réserves.

Art. 60. Procédure d'attribution des logements via le registre

Cet article décrit la procédure d'attribution des logements par le biais du registre national. le bailleur social doit proposer le logement vacant à un des candidats-locataires issu de la liste réduite, après enquête sociale et en application des critères fixés à l'article 59.

Une exception est cependant prévue pour les bailleurs sociaux qui gèrent plus de 200 logements locatifs abordables qui pourront, à condition que cela soit prévu par la convention, proposer jusqu'à 10 pour cent des logements de leur parc locatif à des candidats valablement inscrits au registre respectant les critères d'attribution socio-économiques et de correspondance du logement, mais ne figurant pas sur la liste réduite. Si le bailleur social gère plus de 500 logements locatifs abordables, cette proportion peut augmenter jusqu'à 20 pour cent. Cette exception est motivée, selon les auteurs, par le fait de permettre une attribution à une certaine mixité de locataires. Si le SYVICOL salue cette ouverture, il regrette néanmoins qu'elle ne profite qu'aux grands bailleurs sociaux.

Il donne en effet à considérer que ce n'est pas tellement la taille du parc locatif qui est déterminante, mais plutôt la situation socio-économique des locataires déjà présents dans l'ensemble résidentiel où se trouve le logement vacant, et éventuellement la taille de celui-ci. Le bailleur social doit ainsi avoir une vue globale de ces locataires, pour déterminer celui qui viendra le mieux compléter le puzzle. Il peut être tout aussi important de garantir une mixité sociale et intergénérationnelle dans une résidence de dix unités, que des grands immeubles, en ayant à l'esprit une vue d'ensemble de ses habitants.

⁸ Article 13 : « Si le promoteur est une commune, l'application des critères de priorité des ménages et d'attribution des logements ci-avant spécifiés peut être réservée aux seuls ménages qui sont domiciliés sur son territoire depuis au moins trois ans, ainsi qu'aux ménages dont un membre au moins exerce son activité professionnelle sur le territoire de la commune. »

Le SYVICOL revendique dès lors la possibilité pour tous les bailleurs de pouvoir choisir des candidats-locataires non issus de la liste réduite. D'autre part, il constate que l'obligation pour tout locataire d'avoir été inscrit valablement au registre méconnaît un certain nombre de situations d'urgence (déguerpissement, violences domestiques, destruction par suite de force majeure ou cas fortuit de l'habitation) dans lesquelles l'attribution d'un logement vacant devrait pouvoir se faire sans choisir parmi un candidat éligible.

Section 4 – Loyer abordable

Art. 61. Composantes du loyer abordable

Le loyer abordable brut est calculé en appliquant un taux d'effort situé entre 10% et 35% du revenu net disponible aux revenus de la communauté des locataires selon la formule suivante :

$$\text{loyer abordable brut} = \text{taux d'effort} * \text{revenu net disponible mensuel}$$

A partir de ce loyer abordable brut sont appliqués une minoration en fonction de l'équipement des logements (absence de cuisine équipée, absence d'un lieu extérieur privatif) ou une majoration (maison) ainsi qu'un éventuel forfait compensatoire de performance énergétique.

Il est précisé que pour les communautés domestiques dont le revenu net disponible se situe en-dessous du seuil de faible revenu, le bailleur social peut, sur avis de la commission consultative, fixer le loyer abordable de manière forfaitaire en tenant compte de la situation socio-économique de la communauté domestique.

A l'inverse, pour les communautés domestiques dont les revenus dépassent le seuil d'éligibilité, elles ne sont certes pas éligibles pour un logement abordable, mais du moment qu'elles sont locataires et que leurs revenus progressent au-dessus de ce seuil, le loyer est plafonné au taux d'effort maximum de 35% appliqué au seuil d'éligibilité. Lorsque ce seuil est atteint, le loyer n'augmente donc plus du tout.

A titre d'exemple, pour un adulte seul et sans enfant, le montant du loyer brut minimum sera de $1.435 * 10\% = 143,50$ -euros et de $4.055 * 35\% = 1.419,25$ -euros maximum. Le bailleur social pourra utiliser l'outil informatique mis à sa disposition pour le calcul du loyer.

Contrairement à l'ancien système, la surface utile habitable du logement n'est plus du tout prise en considération. Le SYVICOL salue le fait que l'augmentation du loyer abordable se fasse de façon plus linéaire que d'après l'ancien système de calcul, où le taux d'effort pouvait augmenter très rapidement, jusqu'à représenter plus de 50% des revenus. Le seuil de faible revenu se situe approximativement au niveau du REVIS pour les adultes, mais sans s'en éloigner parfois fortement pour chaque enfant supplémentaire. En-dessous de ce seuil, le taux d'effort minimal de 10% est applicable, sauf décision du bailleur de fixer plus faible adapté à la situation spécifique du locataire.

En revanche, le SYVICOL ne comprend pas pourquoi le loyer a été plafonné à un montant forfaitaire à partir d'un certain seuil de revenu. Ce plafonnement a pour conséquence un recul du taux d'effort du locataire dans le temps en-deçà du taux de 35%, étant donné que le revenu du locataire, lui, continue d'augmenter. Il trouve profondément inéquitable qu'un locataire dans une situation financière plus aisée, ayant une plus grande capacité de financement et pouvant supporter un loyer plus élevé, doive fournir un taux d'effort inférieur à un locataire disposant de revenus plus faibles. Le SYVICOL est en faveur d'une suppression de ce plafonnement, un taux d'effort de minimum de 35% devrait pouvoir être appliqué d'office quel que soit le revenu du locataire.

On pourrait même imaginer que, comme pour le locataire dont le revenu se situe en-dessous du seuil de faible revenu, la commission consultative du bailleur puisse fixer un taux d'effort supérieur adapté à la situation socio-économique du locataire, et ce à partir du décile 8, dans l'optique de réserver les logements abordables aux communautés domestiques qui en ont le plus besoin.

De la même manière, le SYVICOL se demande si le bailleur social sera dans l'obligation de proposer un logement à un locataire occupant un logement sous-occupé, mais dont les revenus au moment du logement dépassent le plafond d'éligibilité fixé à l'annexe II, de telle sorte qu'une application stricte des critères

d'attribution socio-économiques exclurait le locataire de l'attribution d'un logement abordable. Il est intéressant de noter de ce point de vue qu'en cas de décès du locataire, ses ayants-droits devront répondre aux conditions d'éligibilité prévues à l'article 55 s'ils veulent bénéficier du bail abordable. Un veuf ou une veuve se retrouverait ainsi dans une situation moins favorable qu'un époux délaissé.

Art. 63. Révision du loyer abordable

Le loyer doit être révisé au moins une fois par an par le bailleur social, mais le locataire d'un logement abordable est tenu d'informer le bailleur social de tout changement susceptible d'avoir une influence sur le calcul de son loyer. Le bailleur dispose alors d'un délai d'un mois pour réviser le loyer.

Le SYVICOL est d'avis qu'il faudra mettre davantage l'accent sur l'obligation faite au locataire de notifier tout changement dans sa situation personnelle au bailleur, et ce dès la survenance de ce changement. Il propose de transférer le paragraphe 3 en lieu et place du paragraphe 1^{er}, en apportant la précision que ce changement doit être signalé « dès sa survenance ». Dans une suite logique et cohérente du texte, le paragraphe 2 actuel viendrait à la suite du paragraphe 1^{er} et l'actuel paragraphe 1^{er}, qui concerne l'obligation du bailleur de réviser annuellement le loyer, serait le nouveau paragraphe 3.

Section 5 – Occupation et logement

Art. 65. Occupation du logement

Le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas, par analogie avec l'article 10, imposer une obligation d'occupation par le locataire, sanctionnée par la résiliation anticipée du bail abordable en cas de non-respect de l'obligation.

Art. 69. Regroupement familial

Le projet de loi introduit la possibilité d'anticiper un changement de la composition de la communauté domestique du candidat-locataire ayant le statut de bénéficiaire de la protection internationale qui a introduit une demande de regroupement familial et de lui attribuer un logement en considération de la future composition de sa communauté domestique. Le SYVICOL se demande néanmoins pourquoi cette possibilité n'a pas été étendue au locataire, alors qu'il serait dans l'intérêt du bailleur d'avoir connaissance d'une telle éventualité dès le dépôt de la demande afin de lui permettre de rechercher le plus tôt possible un logement correspondant à la future composition de la communauté domestique locataire, limitant ainsi l'attente d'un logement et du même coup une suroccupation temporaire du logement actuel.

Plus généralement, il pourrait être intéressant pour les bailleurs sociaux de connaître à l'avance certains changements prévisibles dans la composition de la communauté domestique du candidat-locataire ou du locataire, par exemple en cas de grossesse, afin de lui proposer un logement en adéquation avec sa situation familiale, même future. Le SYVICOL observe que cela correspond d'ailleurs à la pratique actuelle du Fonds du Logement.

Section 6 – Résiliation du bail abordable et déguerpissement

Art. 70. Résiliation d'office du bail abordable

Cette disposition prévoit certains cas particuliers de résiliation du bail abordable. Le SYVICOL déduit de l'absence de disposition spécifique que le bailleur social est libre de conclure le bail abordable à durée déterminée ou indéterminée, le bail abordable obéissant aux règles du code civil (articles 1713 à 1762-2) faute d'exclusion expresse et à certaines dispositions de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation.

Il recommande, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 2, que le bailleur social notifie la résiliation au locataire par voie de courrier recommandé indiquant le motif de la résiliation, et il propose de compléter l'alinéa en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le SYVICOL se demande si cette disposition est compatible avec la compétence exclusive du juge de paix en matière de bail à loyer par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, et plus précisément les articles 19 à 25. A défaut d'explication au commentaire de l'article, il n'est pas évident de savoir ce que les auteurs ont entendu dire mais en tout état de cause, un déguerpissement ne peut intervenir qu'à la suite d'une résolution judiciaire du contrat de bail et une

condamnation au déguerpissement du locataire, une contrepartie pécuniaire étant fixée par le même jugement⁹ - contrairement à ce que prévoit l'article 72 du projet de loi. Une résolution 'd'office' du contrat de bail, fût-il abordable, ne peut donc avoir lieu.

Est-ce que cela signifie que le bailleur social doit attendre un délai de six mois à compter de la mise en demeure du locataire pour saisir le juge de paix par voie de requête le juge de paix territorialement compétent ? En pareil cas, ce délai, auquel viendra s'ajouter le délai jusqu'au jugement, puis le délai accordé au locataire pour le déguerpissement, sans compter un éventuel sursis à l'exécution de la décision. On le voit, un délai extrêmement long est susceptible de s'écouler, avec le risque de creuser la dette du locataire à l'égard du bailleur social.

Art. 71. Décès du locataire

Le SYVICOL renvoie à ses observations sous l'article 52 du projet de loi.

Chapitre 6 – Registre national des logements abordables

Section 1^{er} – collecte et saisie

Art. 76. à 81.

Le registre national répertorie les logements abordables, les acquéreurs et les occupants de ces logements, les demandeurs-locataires, les candidats-locataires, les locataires et les membres de leur communauté domestique, et les bailleurs sociaux. C'est donc bien l'intégralité du parc de logement sociaux existant qui tombe dans le champ d'application du registre. Sont en effet à inscrire au registre les logements qui relèvent de l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979, puisqu'ils ont bénéficié d'une participation de l'Etat au titre des aides à la construction d'ensembles mais, pire encore, tous les logements réservés sur base de l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et ce en vertu de l'article 88 du projet de loi, que la commune ait bénéficié ou non d'une enveloppe financière de l'Etat.

Le registre est établi à partir des informations transmises par les demandeurs-locataires, les candidats-locataires, les locataires, les promoteurs sociaux et les bailleurs sociaux. Or, ce sont bien les promoteurs sociaux et les bailleurs sociaux qui devront alimenter ce registre, l'article 93 du projet de loi prévoyant que « dans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi, tout promoteur social et tout bailleur social transmet au registre les listes de ses candidats-locataires et de ses locataires. Les listes comprennent toutes les données à caractère personnel énumérées par la présente loi. » L'article 95 du projet de loi prévoit le même délai pour l'inscription de tous les logements visés à l'article 76, paragraphe 2 au registre.

La mise en place de ce registre nécessitera dès lors un travail considérable de la part des communes et de leurs offices sociaux, compte-tenu du nombre de données existantes à renseigner et de la nécessité d'actualiser de manière permanente ces renseignements en cas de changement (article 80), auxquelles viendra s'ajouter le traitement des nouvelles demandes. L'actualisation des renseignements concerne d'ailleurs tous les candidats actuellement inscrits sur une liste d'attente pour lesquels il ne s'agit pas simplement de transférer les données dont on dispose mais également de vérifier qu'il remplisse les conditions d'éligibilité pour être candidat-locataire selon les dispositions du projet de loi.

Qu'il s'agisse des informations relatives aux personnes inscrites sur une liste d'attente auprès d'une commune ou d'un office social, ou des informations relatives aux locataires et aux acquéreurs de logements abordables, il s'agit de données à caractère personnel dont le traitement nécessitera également le consentement explicite des intéressés. Si une disposition spécifique est prévue en ce qui concerne les futurs demandeurs-locataires en vue d'obtenir leur consentement – extorqué – via le formulaire d'inscription, rien n'est prévu au sujet actuels candidats sur liste d'attente et locataires. Qui devra obtenir leur consentement ? Est-ce que l'opposition au traitement de leurs données personnelles entraînera de plein droit le retrait de leur demande ou la résiliation du bail ?

Le RENLA ne représente pas du tout un allègement de la charge de travail des promoteurs et des bailleurs, bien au contraire. En revanche, il constitue un outil de travail très utile pour l'Etat et ses promoteurs publics...

Le projet de loi ne précise d'ailleurs la finalité du traitement des données des acquéreurs de logements abordables. Le SYVICOL donne également à considérer que l'accord donné par une personne au traitement de ses données personnelles ne vaut en principe que pour elle-même, de sorte qu'elle ne pourrait engager les autres membres de sa communauté domestique qui n'ont pas signé (article 78).

Le paragraphe 3 de l'article 76 prévoit une responsabilité conjointe du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du registre. Il échet néanmoins de constater que c'est l'Etat qui met à la disposition du bailleur social l'outil informatique RENLA, qui donne accès à un certain nombre de données à caractère personnel. C'est donc l'Etat à titre principal et son sous-traitant le CTIE qui sont responsables de la protection de ces données.

En ce qui concerne leur traitement, le bailleur social y a accès aux fins d'instruction, de gestion et de suivi administratif des dossiers des demandeurs-locataires, des candidats-locataires, et des locataires. Le ministre y a également accès aux mêmes fins lorsque ce traitement est nécessaire (article 77). D'une part, l'instruction des dossiers relève du bailleur social (article 84), sous réserve des contrôles auxquels peut procéder le ministre (article 82). D'autre part, en cas de litige, il s'agira de pouvoir identifier quel est l'auteur de la consultation dans le registre.

Le SYVICOL s'interroge encore sur la portée et l'étendue des données visés à l'article 78, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, qui lui semble, dans une certaine mesure, aller bien au-delà de ce qui est nécessaire pour remplir les finalités indiquées à l'article 76, paragraphe 3. Il invite partant les auteurs du projet de loi à clarifier, respectivement à redresser les incohérences soulevées.

Enfin, le SYVICOL demande la suppression de l'article 81 du projet de loi, qui prévoit d'appliquer une amende administrative de 1.000.-euros par logement et par mois au promoteur ou au bailleur social en cas de « défaut fautif de transmission au ministre des informations nécessaires à la tenue du registre ou la transmission d'informations manifestement erronées ». Le SYVICOL donne à considérer que ces informations émanent, soit des demandeurs-locataires, des candidats-locataires ou des locataires, auquel ce dernier doit être tenu pour responsable des informations transmises (article 84). Soit, elles émanent d'autres administrations ou institutions (article 78), auquel cas le promoteur social ne peut pas non plus être tenu pour responsable dans la mesure où il ne fait que contrôler que ces données et informations sont bien conformes à celles renseignées par les demandeurs-locataires et des candidats-locataires en vue de l'attribution d'un logement abordable, respectivement à la situation lui communiquée par ses locataires (article 79).

Section 2 – Contrôle des conditions d'attribution

Art. 82 à 84

Le projet de loi prévoit des pouvoirs de contrôle extrêmement étendus au profit des « agents sous l'autorité du ministre » qui portent atteinte aux libertés individuelles.

Le SYVICOL est d'avis que l'article 84 figure à la mauvaise place, et il est redondant par rapport à l'article 63. Il propose de transférer ces dispositions essentielles à l'article 55 pour ce qui concerne le demandeur-locataire et le candidat-locataire, et à l'article 63 pour ce qui est du locataire.

Chapitre 9 – Dispositions transitoires et finales

Art. 91. Régime transitoire du loyer abordable

L'article 91 du projet de loi prévoit un régime transitoire de la méthode de calcul du loyer abordable permet d'échelonner une éventuelle hausse du loyer abordable sur une période de transition de trois années. A l'inverse, en cas de différence en faveur du locataire, le nouveau loyer abordable est appliqué dès la première révision du loyer.

⁹ Article 16, alinéa 3, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 précitée



© SYVICOL

Projet de loi n°7986 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

Avis du 30 mai 2022

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7986 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Bien que le SYVICOL soit représenté au sein de différents organes consultatifs du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, dans le cadre desquels le projet de loi sous revue a été présenté, il déplore le fait qu'il est obligé de s'autosaisir dans ce dossier qui concerne clairement les communes. Il regrette de n'avoir été consulté ni en amont de l'annonce de la gratuité, ni après le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés le 30 mars 2022.

Le projet de loi sous revue a pour objet de modifier les modalités d'accès des enfants scolarisés à l'offre en matière d'éducation non formelle. Plus précisément, il tend d'une part à rendre l'accueil à l'éducation non formelle gratuit, et ceci pendant la période de formation scolaire à l'ensemble de la population d'enfants scolarisés. En outre, il entend instaurer la gratuité de cinq repas principaux par semaine et par enfant pendant la période de formation scolaire.

D'autre part, il est prévu que l'accueil des enfants scolarisés pendant les vacances et congés scolaires soit payant selon le barème du chèque-service accueil sans application du tarif forfaitaire de cent euros par semaine de présence. En outre, il est visé que les repas principaux pendant les vacances et congés scolaires soient gratuits pour les parents ou représentants légaux dont les revenus sont inférieurs à deux fois le salaire social minimum.

Ainsi, le projet de loi sous avis entend introduire des mesures visant à favoriser le développement de l'offre en éducation non formelle et à la rendre accessible à tous les enfants scolarisés, en particulier à ceux dont les parents disposent de revenus faibles. Une telle offre a évidemment un impact positif sur plusieurs aspects de la vie d'un enfant, par exemple sur la réussite scolaire, le bien-être ou encore l'intégration sociale. Le SYVICOL salue bien entendu tous ces objectifs recherchés et soutient également les initiatives du gouvernement. Néanmoins, il lui incombe de formuler un certain nombre de remarques et d'observations générales d'une importance considérable pour le niveau communal.

Tout d'abord, le SYVICOL tient à souligner que l'introduction de la gratuité de l'accueil, ainsi que l'introduction de la gratuité des repas principaux, interviennent à un moment où plusieurs communes ont déjà atteint les limites des places disponibles dans leurs structures d'accueil. Ces communes sont obligées de tenir des listes d'attente et d'établir un ordre de priorité parmi les demandeurs en appliquant des critères d'admission.

¹ Communiqué de presse STATEC, STATNEWS n°02 du 13 janvier 2022

La gratuité projetée ne manquera pas d'augmenter l'attractivité de l'offre en matière d'accueil et engendrera ainsi très probablement une hausse de la demande. La pression sur les communes d'investir dans un agrandissement de leur capacité d'accueil n'en sera que renforcée. Or, la construction des infrastructures nécessaires prend du temps et implique des coûts élevés.

Actuellement, l'État soutient les projets de construction de crèches et de maisons relais à hauteur de 50%, avec un maximum, toutefois, de 10.000 euros par chaise. À la connaissance du SYVICOL, ce plafond n'a pas été adapté depuis environ 20 ans, en dépit du fait que l'indice des prix de la construction ne cesse d'augmenter. Alors que l'indice moyen annuel de la construction était de 529,74 en 2000, il était de 902,74 en 2021, avec une croissance récente de 4,9% entre les mois d'avril et d'octobre 2021¹. On constate alors une augmentation de 70,51% de l'indice des prix de la construction entre 2000 et 2021. Par conséquent, la valeur actuelle du plafonnement devrait être chiffrée à au moins 17.000 euros. En d'autres termes, il manque actuellement au moins 7.000 euros par chaise. Dès lors – et le SYVICOL réitère ici une revendication de longue date – il est d'une importance cruciale de réévaluer les subventions et les plafonnements actuels de la participation étatique et de les adapter aux prix du marché.

De plus, indépendamment de l'introduction de la gratuité, les communes continuent à participer aux frais de fonctionnement à hauteur de 25%. Par conséquent, si le nombre d'inscriptions augmente, ces coûts supportés par les communes augmenteront également.

À cela s'ajoute que la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit à l'article 16 l'obligation pour les communes d'offrir un encadrement périscolaire, même s'il ne fournit pas de définition précise de ce service. Or, selon le futur article 105, paragraphe 3 de la Constitution, prévu par la proposition de révision n°7700 votée par la Chambre des Députés le 25 janvier de l'année courante, les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. L'offre actuelle de l'éducation non formelle, telle qu'elle est promue par le gouvernement et mise en place par les communes, correspond sans doute à l'encadrement périscolaire prévu. Il s'agit dès lors d'une mission qui est confiée par la loi aux communes et pour laquelle ces dernières ont droit aux ressources financières adéquates.

Outre ces observations générales, le SYVICOL a également d'autres remarques à formuler sur les différents articles du projet de loi.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL marque son accord avec les objectifs recherchés par le projet de loi.
- Il tient à préciser que la formulation actuelle du texte entraîne une insécurité quant à l'envergure précise de la participation étatique. Le texte dispose que le nombre d'heures prises en charge par l'État ne comprend que les heures prestées. La question centrale est donc de savoir qui va prendre en charge les frais occasionnés pour les heures pendant lesquelles les enfants ne se présentent pas, malgré leur inscription.
- Le SYVICOL s'oppose à limiter la participation étatique aux « heures prestées » et propose de remplacer ces termes par ceux d'« heures de présence planifiées », qui désignent les heures de présence que le gestionnaire saisit de manière mensuelle par jour et par unité selon les inscriptions réalisées par les parents. Cela permettrait de garantir aux communes une sécurité au niveau de la gestion et surtout au niveau de la prise en charge des coûts engendrés par les absences.
- A défaut, les communes seraient obligées de faire appel aux parents d'élèves pour couvrir les frais causés par des inscriptions non honorées. Ces derniers ne se verraient alors facturer plus que des heures pendant lesquelles leurs enfants n'ont pas été présents, ce qui serait perçu comme une absurdité.
- En ce qui concerne la prise en charge des coûts engendrés suite à la mise en place de la gratuité des repas principaux, le SYVICOL plaide pour la prise en charge entière des repas « planifiés ».

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet de modifier l'article 26 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse pour y introduire la gratuité de l'accueil des enfants scolarisés pendant la période de la formation scolaire, hormis les vacances et congés scolaires, du lundi au vendredi, entre sept heures et dix-neuf heures.

Le texte dispose que l'État « prend entièrement en charge le montant de la participation des parents ou des représentants légaux à verser au prestataire » à condition que « l'accueil s'effectue pendant la période de formation scolaire de l'année scolaire » et que « le nombre d'heures prises en charge par l'État ne comprend que les heures prestées par le prestataire du chèque-service accueil du lundi au vendredi, entre sept heures et dix-neuf heures ».

Aux yeux du SYVICOL, l'emploi des termes « heures prestées » est source d'insécurité quant à l'envergure précise de la participation étatique. En effet, cette notion n'est utilisée actuellement ni dans la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, ni dans la convention bipartite/tripartite annuelle pour les services d'éducation et d'accueil pour enfants, qui distingue entre quatre types d'heures de présence : les heures de présence budgétées et planifiées, les heures de présence réelles et les heures de présence facturées. Pour éviter toute complexification additionnelle, le SYVICOL s'oppose à l'introduction de la notion d'« heures prestées » et appelle les auteurs à se rallier à la terminologie employée actuellement.

Selon sa lecture, la disposition doit être comprise dans le sens que les heures « prestées » correspondent aux heures de présence « réelles ». En limitant ainsi sa prise en charge, l'État resterait en-deçà de son annonce de couvrir tous les frais incombant pour l'instant aux parents. En effet, ces derniers se voient actuellement facturer des heures de présence sur base de l'inscription de leurs enfants – il s'agit des « heures planifiées » – même s'ils n'ont pas réellement tôt que prévu, etc.). Il faut préciser que la facturation de ces heures ne suit pas des règles uniformes à travers le pays, mais varie d'une commune à l'autre. Néanmoins, il existe de toute évidence un écart entre les heures de présence réelles et celles facturées aux parents sur base des inscriptions.

Dès lors, le SYVICOL se pose la question de savoir qui va prendre en charge les heures pendant lesquelles les enfants ne se présentent pas au service d'éducation et d'accueil, malgré leur inscription, d'autant plus que le ministère a assuré à plusieurs reprises aux communes que l'introduction de la gratuité n'entraînerait pas de coûts supplémentaires.

À cela s'ajoute qu'il est fort probable que le risque d'une inscription générale et plus généreuse de l'enfant, et d'une désinscription spontanée de dernière minute, augmente avec l'introduction de la gratuité, si les parents ou représentants ne sont nullement obligés de payer pour l'accueil.

Il en résulte que, d'une part, l'organisation interne sera rendue plus difficile, et que, d'autre part, ces désinscriptions spontanées entraîneront des coûts de personnel et de fonctionnement plus élevés. Pour remédier à cette situation et pour couvrir les frais engendrés, les communes seront obligées de facturer ces heures aux parents. Or, aux yeux du SYVICOL, cela ne correspond pas à l'objectif du projet de loi et aboutirait à une situation dans laquelle les parents ne se verraient facturer plus que les seules heures pendant lesquelles leurs enfants n'ont pas fréquenté la structure, ce qui serait perçu comme absurde, voire abusif à leur égard.

Pour ces raisons, le SYVICOL s'oppose à ce que l'État limite sa prise en charge aux « heures prestées ». Il propose plutôt de remplacer les termes « heures prestées » par une notion utilisée dans la convention bipartite/tripartite, à savoir les « heures de présence planifiées ». Ces dernières consistent dans les heures de présence que le gestionnaire saisit de manière mensuelle par jour et par unité selon les inscriptions réalisées par les parents.

Le financement intégral des heures de présences planifiées par l'État permettrait de garantir aux communes une sécurité au niveau de la gestion et surtout au niveau de la prise en charge des coûts engendrés par les absences. En outre, on éviterait que les parents se voient facturer des heures pendant lesquelles leurs enfants n'ont pas pu venir. Afin de remédier à des abus au niveau des désinscriptions spontanées, les communes pourront continuer

à appliquer leurs règlements d'ordre interne prévoyant souvent des sanctions en cas d'absences répétées et non justifiées perturbant le fonctionnement et l'organisation d'une structure de service d'éducation et d'accueil.

Par la suite, l'article sous revue entend également modifier le point 11° de l'article 26 de la loi sur la jeunesse, ayant pour objet d'appliquer les nouveaux barèmes figurant aux annexes III et IIIbis de la loi sur la jeunesse. Ceux-ci seront applicables en vue de la gratuité des repas principaux pendant la période de formation pour tous les enfants scolarisés ainsi que pendant les vacances et congés scolaires pour les enfants scolarisés dont les parents ou représentants légaux disposent d'une situation de revenu inférieure à deux fois le salaire social minimum.

Comme déjà annoncé dans son avis du 22 novembre 2021 relatif au projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022, le SYVICOL marque son accord à l'objectif d'introduire une gratuité des repas principaux. Cependant, il souhaite attirer l'attention sur le fait que la problématique de l'organisation et du financement suite à l'introduction de la gratuité des repas principaux est la même que celle pour la gratuité de l'accueil.

Là encore, sans parler du gaspillage alimentaire, le SYVICOL se demande qui va supporter les coûts engendrés par les absences, actuellement facturées aux parents. Par analogie aux développements ci-dessus, le SYVICOL plaide pour la prise en charge complète des repas « planifiés ».

Finalement, l'article 1^{er} vise à modifier le point 15° de l'article 26 de la loi modifiée sur la jeunesse afin de plafonner la participation des parents et des représentants légaux au dispositif du chèque-service accueil au seul bénéfice des jeunes enfants pendant la période des vacances et des congés scolaires. Ainsi, le plafonnement

éventuel du coût d'accueil pour les parents ou représentants d'enfants scolarisés n'est plus d'application. Les barèmes prévus aux annexes I et II sont alors d'application.

Le SYVICOL marque son accord avec cette modification.

Art. 2

L'article 2 vise tout d'abord à remplacer l'annexe III de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Ainsi, le barème des montants déduits de l'aide maximale de l'État au titre du chèque-service accueil pour le repas principal est modifié de sorte à étendre la gratuité, réservée actuellement aux personnes en situation de précarité et d'exclusion sociale ainsi qu'aux bénéficiaires du REVIS, à tous les enfants scolarisés pendant la période de formation scolaire.

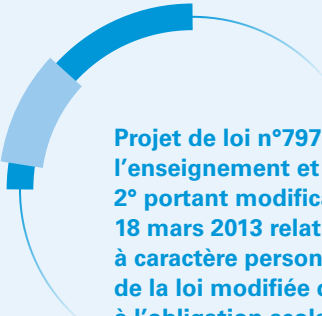
Par la suite, l'article 2 complète l'annexe III par une annexe IIIbis, mettant ainsi en place le barème applicable en vue de la gratuité des repas principaux pendant les vacances et congés scolaires pour les enfants scolarisés dont les parents ou représentants légaux disposent d'une situation de revenu inférieure à deux fois le salaire social minimum.

Quant à la gratuité des repas principaux pour enfants scolarisés, le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées à l'article 1^{er} ci-dessus.

Art. 3

L'article 3 précise que la disposition de la gratuité de l'accueil et celle de la gratuité des repas principaux entrera en vigueur le 12 septembre 2022, donc au début de la semaine de la rentrée scolaire 2022/2023.

Cet article n'appelle pas de remarque particulière de la part du SYVICOL et il y marque son accord.



Projet de loi n°7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire

Avis du 30 mai 2022

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7977 susmentionné. Bien que l'avant-projet de loi lui ait été présenté en août 2021, il déplore le fait qu'il est obligé de s'autosaisir dans ce dossier dont certains éléments concernent directement les communes.

L'un des principaux objectifs de ce projet de loi est de lutter contre le décrochage scolaire et d'augmenter les chances de réussite des élèves en prolongeant l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de la majorité. Ces mesures contribueront à réduire le taux d'abandon scolaire et à garantir une meilleure insertion dans le monde professionnel. En plus, il est également prévu d'introduire des offres de formation alternatives.

Outre ces mesures, le projet de loi entend également modifier le contrôle de l'obligation scolaire qui incombe actuellement aux communes. Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, des lacunes ont été constatées dans le cadre des contrôles effectués, ce qui a impacté le suivi du parcours scolaire de certains élèves. À cela s'ajoute le fait que les communes effectuent actuellement le contrôle une fois par an. Le projet sous revue a pour

objectif que cela se fasse au moins tous les mois afin de renforcer le contrôle du respect de l'obligation scolaire.

Le présent avis se limite aux articles du projet de loi qui ont un impact direct sur les communes.

II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL marque son accord avec l'objectif recherché et salue le fait que le contrôle du respect de l'obligation scolaire ne sera plus de la compétence des communes, mais incombera exclusivement au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

III. Remarques article par article

Article 16

Le premier paragraphe de l'article 16 dispose que le contrôle du respect de l'obligation scolaire incombe au ministre et qu'il l'exerce de façon continue et au moins une fois par mois. Il est donc prévu que la tâche du contrôle du respect de l'obligation scolaire, actuellement de la compétence des communes, soit transférée en exclusivité au ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

En effet, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse dispose des outils informatiques et technologiques nécessaires en vue d'effectuer un contrôle précis de l'obligation scolaire et ce à tout moment. Plus précisément, il est prévu que le ministère compare au moins une fois par mois les données collectées par l'intermédiaire des divers fichiers élèves et des fichiers fournis par les directions de l'enseignement privé et international avec les données figurant au registre national des personnes physiques, respectivement au fichier des demandeurs de protection internationale.

Pour les communes, le contrôle du respect de l'obligation scolaire est beaucoup plus difficile, vu qu'elles ne disposent de données



tenues constamment à jour que des élèves qui fréquentent l'enseignement fondamental sur leur territoire. Pour tous les enfants figurant sur leurs registres de la population et fréquentant l'enseignement secondaire ou des écoles fondamentales d'autres communes, elles dépendent le listes mises à disposition par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ou de certificats d'inscription qu'elles doivent demander aux parents.

Dès lors, le SYVICOL salue le transfert de cette tâche au Ministère de l'Education nationale, qui permettra un contrôle du respect de l'obligation scolaire plus efficace, régulier et systématique réduisant ainsi les manquements à l'obligation scolaire et permettant de réagir à toute absence non justifiée.

Projet de loi n°8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl

Avis du 30 mai 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 25 avril 2022, sur le projet de loi n°8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl.

C'est avec un grand plaisir qu'il prend note de ce projet de loi, qui constitue l'aboutissement d'un processus entamé par délibérations concordantes des deux conseils communaux du 6 mai 2019 chargeant les collègues des bourgmestre et échevins respectifs d'entamer des pourparlers pour l'élaboration d'un projet de fusion.

Le SYVICOL soutient depuis toujours le mouvement de fusion volontaire de communes. En l'occurrence, ce soutien a pris la forme d'échanges informels de son président avec les bourgmestres des deux communes actuelles, ainsi que par sa présence, à côté de Madame la Ministre de l'Intérieur, aux réunions d'information publiques des 1^{er} et 3 juin 2021.

Aux yeux du SYVICOL, les principes de subsidiarité et d'autonomie communale, qui comptent parmi les fondements de l'organisation politique de notre pays, ne peuvent être mis en œuvre que par des communes fortes, disposant des moyens personnels et financiers nécessaires pour leur assurer une certaine indépendance de l'influence exogène.

A ceci s'ajoute que la diversité et la complexité des missions des communes augmentent sans cesse, à tel point qu'une certaine masse critique est indispensable pour continuer à dispenser une

gamme complète de services publics de haute qualité. Les citoyens, quant à eux, sont en droit d'exiger ces services quelle que soit leur commune de résidence.

Dès lors, le SYVICOL ne peut que présenter ses félicitations les plus sincères aux responsables politiques de Grosbous et de Wahl pour leur décision d'unir les forces de leurs deux communes afin d'affronter les défis du futur et de pouvoir continuer à proposer un niveau élevé de services à leurs citoyens. Par cette décision, ils ont fait preuve à la fois d'un grand courage politique et de désintéressement.

Entamer le processus de fusion de communes est en effet une décision courageuse, étant donné que le succès de la démarche est loin d'être assuré dès le départ. Il nécessite l'élaboration d'un programme concret mettant en lumière les avantages de la fusion et permettant ainsi de convaincre la population des deux communes. Cette étape a été franchie avec succès et s'est soldée, lors du référendum du 27 juin 2021, par l'adhésion de 70,42 pour cent des électeurs de la commune de Grosbous et de 62,25 pour cent de ceux de la commune de Wahl.

En décidant de fusionner leurs communes, les responsables politiques doivent également faire preuve de désintéressement, en poursuivant le bien de la collectivité plutôt que leur avantage personnel.

Le projet de loi de fusion en procédure, les jalons sont définitivement posés pour la création de la future commune de Groussbus-Wal. Cependant, et l'expérience d'autres fusions de communes le montre, le travail des responsables politiques ne fait que commencer. En effet, il importera de profiter au mieux de l'année qui nous sépare des prochaines élections communales pour poursuivre le rapprochement des deux communes actuelles en termes d'organisation, de réglementation, etc., afin d'assurer une transition aussi fluide que possible. Dans la réalisation de cette tâche, ils

II. AVIS

peuvent compter sur l'appui du SYVICOL.

La fusion des communes de Grosbous et de Wahl est la douzième depuis que, par la loi du 21 décembre 2004, la commune de Tandel est née de la fusion des anciennes communes de Bastendorf et de Fohren. Préalablement, le nombre de communes était constant au niveau de 118 depuis les années 1970.

Les récentes lois de fusion successives présentent de fortes similitudes, et celle qui nous intéresse ici ne constitue pas une d'exception. Il s'agit d'un texte qui a fait ses preuves et qui n'a été adapté que ponctuellement.

En comparant le projet sous revue à la loi précédente la plus récente, à savoir celle du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport, on note principalement une augmentation de l'aide financière étatique à raison de 10 pour cent, certaines dispositions rendues nécessaires par le fait que les prochaines élections communales n'auront pas lieu le 2^e dimanche d'octobre 2023, mais déjà le 11 juin, ainsi que quelques particularités arrêtées dans la convention entre les communes en voie de fusion.

Le SYVICOL ne commentera ni les dispositions, reprises des lois de fusion antérieures, qui répondent à des nécessités législatives, ni celles qui sont le fruit de décisions politiques des conseils communaux en fonction, n'étant chargé par ses statuts que de la « promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres » et ne s'immisçant dès lors pas dans des affaires qui ne concernent que quelques communes isolées.

Etant donné que le projet de loi sous analyse servira probablement de modèle à des lois de fusion ultérieures, quelques remarques lui semblent néanmoins appropiées.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL soutient entièrement le projet de fusion des communes de Grosbous et de Wahl et en félicite les responsables des deux communes.
- Il salue l'augmentation, par rapport aux fusions précédentes, de l'aide financière mise à disposition par l'Etat (art. 6).
- Il considère que le fait que certaines décisions en matière de personnel sont soumis à approbation ministérielle n'est pas cohérent avec le projet de loi n°7514 ayant pour but un allègement de la tutelle administrative sur les communes (art. 12).

III. Remarques article par article

Art. 6.

Par rapport aux lois de fusion antérieures, la participation financière de l'Etat est augmentée de 10 pour cent conformément à une décision du Conseil de Gouvernement du 14 octobre 2020. Elle s'élève désormais à 2.200 euros par habitant pour une première tranche de 1 à 2.000 habitants et à 1.100 euros par habitant d'une 2^e tranche de 2.001 à 5.000 habitants. La population à prendre en considération est celle figurant avec une adresse qualifiée exacte au registre national des personnes physiques pour chaque commune prise isolément.

Le nombre d'habitants de chacune des communes actuelles étant inférieur à 2.000, la commune fusionnée se verra créditée de 2.200 euros pour chaque habitant au 31 août 2023. Selon la fiche financière jointe au dossier, le total de la subvention ainsi déterminée est estimé à 4.829.000 euros.

Le SYVICOL soutient la politique du Gouvernement qui consiste à encourager les fusions volontaires des communes par une aide financière et se félicite de la récente augmentation de cette dernière, dont les communes de Grosbous et de Wahl seront les premières à profiter. En même temps, il donne à considérer que le pouvoir d'investissement des communes souffre fortement de la flambée actuelle des prix dans le domaine de la construction et

qu'il importerait de réévaluer régulièrement cette aide en fonction de l'évolution des prix.

Une autre remarque à faire au sujet de l'aide spéciale tient au fait que, contrairement à certaines lois de fusion antérieures¹, le texte n'indique pas les projets à la réalisation desquels ces fonds devront être affectés. Il se contente en effet de disposer que l'aide spéciale servira à réduire les emprunts et à réaliser les projets prévus aux plans pluriannuels de financement.

Cette disposition est à saluer dans la mesure où elle apporte davantage de flexibilité à la nouvelle commune.

Art. 12.

L'article 12 fixe un certain nombre de règles concernant la reprise du personnel des deux communes actuelles par la nouvelle commune.

Le paragraphe 3 s'intéresse plus particulièrement aux deux secrétaires communaux actuellement en fonction et dispose que les tâches légales incombant normalement au secrétaire communal seront réparties entre les deux titulaires par décision du collège des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune « sous l'approbation du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ».

Cette disposition est reprise de lois de fusion antérieures, à ceci près que ces textes donnent compétence au ministre de l'Intérieur, plutôt qu'à celui en charge des « Affaires communales ». Une remarque plus fondamentale s'impose par rapport au principe même de la soumission de cette décision à approbation ministérielle. Rappelons en effet que la dernière loi de fusion de communes date du 16 juin 2017² et que, depuis lors, une importante réforme de la tutelle administrative a été lancée avec le projet de loi n°7514 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

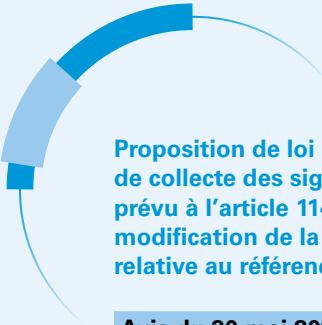
L'article 19 du projet de loi en question, dont l'adoption par la Chambre des Députés est attendue prochainement, a pour objet de modifier l'article 89 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 de façon à ce que la décision du collège des bourgmestre et échevins de charger le secrétaire adjoint d'une partie des fonctions que la loi attribue au secrétaire ne soit plus soumise à approbation.

Le SYVICOL est conscient du fait que la relation entre les deux secrétaires de la future commune se distingue de celle entre un secrétaire et son adjoint par l'absence de lien de subordination. Il estime cependant que ceci ne change rien à la nature de la décision portant répartition des tâches entre les deux fonctionnaires. Si, donc, l'approbation ministérielle est vouée à disparaître de l'article 89 de la loi communale, il semble incohérent au SYVICOL de la prévoir à l'article 12 du projet de loi commenté. Ceci vaut pour le 1^{er} alinéa du paragraphe 3 aussi bien que pour le 2^e, qui concerne des modifications dans la répartition des tâches.

Le 3^e alinéa concerne la situation de vacance d'un des postes de secrétaire communal et sa conversion en un emploi d'un autre groupe ou sous-groupe de traitement par le conseil communal. Ici aussi, il aurait été judicieux d'anticiper les allègements de la tutelle administrative prévus par le projet de loi 7514 susmentionné. Celui-ci prévoit en effet de supprimer toute tutelle administrative sur les décisions de création – sans doute, une conversion d'un poste est à traiter de façon analogue à une création – d'un poste de fonctionnaire. Or, comme le texte commenté emploie les termes « groupe ou sous-groupe de traitement », il ne permet la conversion que vers un autre poste de fonctionnaire. Dès lors, le SYVICOL propose d'aligner le projet de loi sous revue sur le n°7514 et de supprimer l'approbation ministérielle de la décision de conversion du poste de secrétaire vacant.

¹ Exemples : Loi du 15 avril 2016 portant fusion des communes de Boevange-sur-Attert et de Tuntange ou loi du même jour portant fusion des communes de Hobscheid et de Septfontaines.

² Loi du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport



Proposition de loi n°7771 relative à la procédure de collecte des signatures en vue d'un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution et portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

Avis du 30 mai 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de l'avoir consulté, par courrier du 28 avril 2021, au sujet de la proposition de loi n°7771 susmentionnée, déposée par Monsieur le Député Fernand Kartheiser.

La proposition consiste à modifier la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national en ce qui concerne la procédure de collecte des signatures pour demander un référendum conformément à l'article 114 de la Constitution de façon à ce que les citoyens soutenant l'organisation d'un tel référendum puissent en faire la demande également par la voie électronique.

Les communes connaissent bien la procédure de collecte de signatures actuelle, ayant été obligées de la mettre en œuvre à trois reprises au cours des derniers mois dans le contexte de la révision constitutionnelle en cours. Elles ont notamment dû ouvrir leurs bureaux pendant de nombreux samedis, pour accueillir un nombre de signataires finalement très faible.

Le SYVICOL ne conteste nullement la possibilité d'un référendum sur initiative populaire dans le cadre de la révision de la Constitution. Simplement, dans l'intérêt des communes, il soutiendrait tout allègement de la procédure afférente.

Or, dans l'exposé des motifs, l'auteur fait valoir qu'une procédure électronique apporterait « de nombreux avantages pour l'administration : plus de rapidité de gestion, un gain de temps précieux et une nette réduction des coûts ». Etant donné, cependant, que la voie électronique proposée est censée compléter la procédure actuelle, qui ne sera d'aucune façon simplifiée, le SYVICOL doit constater que l'effet de sa mise en place serait plutôt inverse. Les communes n'auraient pas une procédure à gérer, mais deux.

Dans son avis, le SYVICOL s'intéressera à la mise en œuvre pratique de la proposition de loi au cas où elle était adoptée, c'est-à-dire à ses répercussions directes sur les communes. La question de l'opportunité ou non de permettre la signature électronique dans le cadre de la demande d'un référendum constitutionnel relève de la politique nationale et a été traitée dans la prise de position du Gouvernement et dans l'avis du Conseil d'Etat.

Comme il résulte de l'analyse article par article ci-dessous, le SYVICOL ne saurait aviser favorablement le texte sous sa forme actuelle.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL ne se prononce pas, dans son avis, sur la question de l'opportunité de permettre la demande d'un référendum dans le cadre d'une procédure de révision de la Constitution par la voie électronique, mais se limite aux répercussions pratiques de la proposition de loi sur les communes.
- Plutôt que de laisser à chaque commune la charge de mettre à disposition sur son site Internet un registre électronique pour la collecte de signatures – fût-il préparé par le gouvernement – le SYVICOL plaide pour la mise en place d'un registre unique et centralisé (art. 1).

- Le SYVICOL s'oppose à la disposition selon laquelle l'identité des signataires ne doit pas être publiée sans l'accord de ces derniers, car cette disposition est matériellement impossible à respecter lors de la signature des listes sur papier (art. 1).
- L'accès à ce registre devrait être soumis à des contrôles automatisés de l'identité du signataire et de sa qualité d'électeur, sans qu'aucune intervention du personnel communal ne soit nécessaire (art. 7 & 9).
- A la fin de la période de collecte des signatures, le ministère d'Etat devrait avoir accès au registre sans qu'une transmission de données, a fortiori imprimées, par les communes ne soit nécessaire (art. 11).

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article 5, point 3 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national de façon à ce que chaque commune doive mettre à disposition, à côté des listes d'inscription sur papier, un registre électronique sur son site Internet.

Etant donné qu'un registre électronique disponible sur Internet est accessible sans déplacement, on peut se demander pourquoi l'auteur maintient l'approche décentralisée, qui est parfaitement justifiée en ce qui concerne la mise à disposition des listes du papier. Etant donné que l'article 2 charge le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de la mise à disposition des registres, pourquoi ne pas avoir opté pour un registre unique national ?

Une deuxième innovation du texte consiste dans l'interdiction de révéler l'identité des signataires sans leur accord. Faute d'indication contraire, cette disposition semble s'appliquer aux registres électroniques aussi bien qu'aux listes sur papier. En ce qui concerne ces dernières, il est matériellement quasi impossible de faire en sorte qu'un signataire soit dans l'impossibilité de voir les données des personnes qui ont signé la liste avant lui. Etant donné que la responsabilité des communes, en tant que dépositaires des listes, risquerait d'être engagée, le SYVICOL s'oppose à cette disposition.

Art. 3.

L'article 3 confie à un règlement grand-ducal la charge de fixer le modèle de registre électronique et la procédure électronique de signature. Il est regrettable qu'un projet de texte afférent ne soit pas joint au dossier, car certaines questions d'ordre technique restent ainsi ouvertes.

Art. 4 et 5.

Ces articles concernent les publications à réaliser par les communes et renvoient aux sites Internet de ces dernières pour la procédure de signature électronique. A ce sujet, le SYVICOL réitère sa proposition de mettre en place un registre électronique unique.

Art. 6.

La même remarque s'impose au sujet de l'article 6, qui dispose que le registre électronique doit être mis à disposition sur le site Internet de la commune.

Art. 7.

L'article 7 entend compléter l'article 11 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national par un 4^e alinéa relatif au contrôle d'identité des signataires. Selon le texte, la signature électronique « est accessible uniquement en mode authentifié ou moyennant un mécanisme qui permet le contrôle de l'identité de l'électeur ».

Le SYVICOL donne à considérer qu'il faut procéder à deux contrôles séparés. Pour celui de l'identité, le recours à un système d'authentification forte est envisageable, même s'il n'apporte pas les mêmes garanties qu'un contrôle sur place à l'aide d'une pièce d'identité. En ce qui concerne la qualité d'électeur, le registre mis

en place par le Gouvernement devrait être connecté au registre national des personnes physiques, qui inclut une information sur l'inscription de la personne sur les listes électorales¹.

En tout état de cause, le contrôle de la qualité d'électeur devrait être automatisé et ne nécessiter aucune intervention du personnel communal.

Art. 8.

L'article 8 a pour objet de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 12 de la loi de façon à ce que la condition d'inscription aux listes électorales s'applique aussi bien à la signature sur papier qu'à celle réalisée par la voie électronique. Ceci n'appelle pas d'observations de la part du SYVICOL, pourvu que le contrôle automatique mentionné ci-dessus puisse être mis en place.

En revanche, il faudrait préciser que l'alinéa 2, qui concerne la signature d'une personne non inscrite sur la liste électorale mais pouvant démontrer sa qualité d'électeur par un autre moyen, ne s'applique qu'à la signature sur papier et qu'une personne qui se trouve dans pareille situation ne peut pas profiter de la signature électronique.

Art. 9.

L'article 13 de la loi est complété d'un alinéa 3 permettant au fonctionnaire communal en charge de la tenue des listes « d'ignorer les signatures répétées, moyennant mention avec motivation dans le procès-verbal correspondant ».

Le SYVICOL s'étonne de cette disposition qui, selon le commentaire des articles, « est nécessaire pour le cas où le registre électronique ne serait pas paramétré pour rejeter des doublons d'inscription ». A ses yeux, une condition absolument élémentaire de l'introduction de la possibilité de signer électroniquement une demande aussi lourde d'effets que celle d'un référendum constitutionnel doit consister dans la mise en place de mécanismes de contrôle éliminant tout risque de doublon.

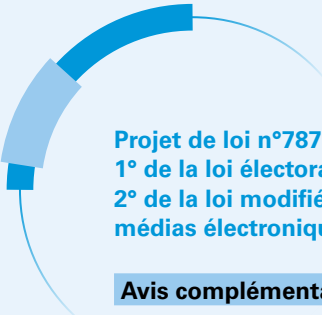
Un tel registre doit disposer des sécurités nécessaires pour fonctionner sans une quelconque intervention humaine, en tout cas de la part de fonctionnaires communaux. Sinon, ces derniers risquent de se voir exposer à des reproches de manipulation, ce qui doit être évité à tout prix.

Le SYVICOL s'oppose donc fermement au nouvel alinéa 3 prévu.

Art. 11.

Selon l'article 11, qui vise à modifier l'article 16 de la loi susmentionnée, toute commune devrait, après la fin de la période de collecte de signatures, envoyer « une copie imprimée des registres électroniques au Premier Ministre, Ministre d'Etat ».

Aux yeux du SYVICOL, il semble quelque peu anachronique d'imprimer des informations disponibles sous forme électronique pour les envoyer ensuite par la poste. La solution devrait consister, encore une fois, dans la création d'un registre centralisé auquel le ministère d'Etat aurait accès, sinon pendant la période de collecte des signatures, alors en tout cas dès la clôture de cette période.



Projet de loi n°7877 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

Avis complémentaire du 20 juin 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 27 mai, respectivement par courriel le 14 juin de l'année courante, les amendements parlementaires des 3 et 27 mai 2022 relatifs au projet de loi n°7877 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

II. Remarques amendement par amendement

Amendements parlementaires du 3 mai 2022 (document parlementaire 7877/10)

Amendement 1

Le premier amendement vise à tenir compte d'une remarque formulée par le Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat a proposé dans son avis du 22 mars 2022 de préciser que les ressortissants étrangers doivent disposer d'un titre de séjour au Grand-Duché de Luxembourg afin d'éviter toute insécurité juridique.

Les auteurs de l'amendement précisent que les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne et de l'Espace Schengen ne disposent pas d'une attestation ou d'un titre de séjour étant donné qu'ils exercent leur droit à la libre circulation, contrairement aux autres ressortissants étrangers.

Dès lors, ils proposent de prévoir à l'article 2 de la loi électorale modifiée au point 4° que les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen doivent être do-

miliés dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale. Outre cette spécification, il est prévu d'introduire une disposition spécifique au point 5° de l'article 2 de la loi électorale modifiée pour les autres ressortissants étrangers. Celle-ci dispose que ces personnes doivent posséder une carte ou un titre de séjour en cours de validité, être domiciliées dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale.

Le SYVICOL marque son accord avec ces modifications.

Amendement 2

L'amendement sous revue modifie l'article 3 suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 22 mars 2022. En effet, il a été initialement prévu que les ressortissants désireux de s'inscrire sur la liste électorale doivent produire un certificat documentant le séjour légal au Grand-Duché de Luxembourg. Dans son avis du 6 décembre 2021, le SYVICOL a fait remarquer qu'un tel certificat n'existe pas et que l'exigence de celui-ci est source d'insécurité juridique.

Il est proposé de remplacer l'exigence d'un certificat documentant le séjour légal au Luxembourg par celle d'une carte ou d'un titre de séjour en cours de validité et de la limiter aux seuls ressortissants d'un pays tiers. Le SYVICOL salue cette modification comme elle crée plus de sécurité en termes de l'exigence et du contrôle du titre de séjour.

Amendements 3, 4, 5 et 6

Ces amendements n'appellent pas de remarques de la part du SYVICOL.

Amendement 7

Afin d'assurer une cohérence entre les dispositions, l'amendement 7 prévoit d'adapter l'article 20 aux modifications apportées aux articles 1^{er} et 3 du projet de loi.

Dès lors, le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées aux amendements 1 et 2.

¹ Article 5, paragraphe 2, point o) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques



Amendements parlementaires du 27 mai 2022 (document parlementaire 7877/11)

Amendements 1 et 2

Les amendements parlementaires 1 et 2, déposés le 27 mai 2022 à la Chambre des Députés, visent à supprimer le droit des citoyens de demander, dans le cadre de l'inspection des listes électorales, la délivrance d'une copie des listes provisoires et des listes actualisées, tel qu'il a été initialement prévu dans le projet de loi. Il est proposé de laisser en place le droit pour le citoyen de prendre inspection de la liste électorale au secrétariat de la commune.

Dans son avis du 6 décembre 2021 relatif au projet de loi 7877, le SYVICOL s'est opposé à l'extension du droit de demander une copie des listes. Il demanda de supprimer la possibilité de délivrance de copies des listes électorales afin de respecter au mieux la protection des données. Il estima cependant que la simple consultation des listes au secrétariat de la commune devrait rester possible.

Dès lors, il salue ces modifications et il marque son accord avec les amendements commentés.

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 ayant pour objet a) de définir les conditions-cadre de l'organisation de l'enseignement musical par les communes et b) d'instituer une Commission consultative interministérielle à l'enseignement musical

Avis du 11 juillet 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de lui avoir soumis pour avis, en date du 4 juillet 2022, le projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 ayant pour objet a) de définir les conditions-cadre de l'organisation de l'enseignement musical par les communes et b) d'instituer une Commission consultative interministérielle à l'enseignement musical.

La base légale du règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 était la loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail; c) mo-

dification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Puisque la loi de 1998 a été remplacée par la loi du 27 mai 2022 portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal et 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, il est devenu nécessaire d'abroger formellement le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 qui est devenue obsolète.

Etant donné que les dispositions réglant les conditions-cadre de l'organisation de l'enseignement musical par les communes ont été intégrées dans le texte de la nouvelle loi du 27 mai 2022, le SYVICOL n'a pas de remarques particulières à formuler à l'égard du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Il profite néanmoins de l'occasion pour rappeler les remarques concernant l'extension du délai d'inscription pour les élèves et du délai de transmission pour l'organisation scolaire provisoire formulées dans son avis du 6 décembre 2021 sur le projet de loi portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 5 mars 1999 instaurant une commission consultative ayant pour mission de conseiller le Ministre de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle dans toute question de reconnaissance de diplômes dans le domaine de l'enseignement musical

Avis du 11 juillet 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de lui avoir soumis pour avis, en date du 4 juillet 2022, le projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 5 mars 1999 instaurant une commission consultative ayant pour mission de conseiller le Ministre de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle dans toute question de reconnaissance de diplômes dans le domaine de l'enseignement musical.

Etant donné que la base légale du règlement grand-ducal 5 mars 1999 a été abrogée par la promulgation de la loi du 27 mai 2022

portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal et 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, il est devenu nécessaire, pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, d'abroger formellement le règlement grand-ducal 5 mars 1999 précité qui est devenu obsolète.

La reconnaissance des diplômes dans le domaine de l'enseignement musical dans le secteur communal sera désormais opérée au niveau de la commission de classement instaurée auprès du ministère de l'Intérieur. Les missions et le fonctionnement de la commission de classement sont fixés à l'article 15 de la loi du 27 mai 2022.

A part un renvoi aux remarques formulées dans son avis du 6 décembre 2021 sur le projet de loi portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal qui concernent surtout le fonctionnement de la commission de classement ainsi que la nécessité de maintenir la possibilité pour les communes de continuer à engager des enseignants dans la carrière B1 sans entraves bureaucratiques exagérées, le SYVICOL n'a pas de remarques particulières à formuler à l'égard du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Projet de règlement grand-ducal abrogeant :
le règlement grand-ducal modifié du 10 avril 2020
1° déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement ;
2° modifiant a) le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ; b) le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la Commission nationale des programmes de l'enseignement musical ;
le règlement grand-ducal du 14 décembre 2016 fixant les conditions et modalités de l'allocation d'une aide à l'enseignement musical et modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ;
le règlement grand-ducal du 31 mars 2006 définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique ;
le règlement grand-ducal du 18 mars 2000 portant création d'un Conseil supérieur de la musique ;
le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ;
le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la

Commission nationale des programmes de l'enseignement musical

Avis du 11 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été sollicité en son avis par Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au sujet du projet de règlement grand-ducal sous examen en date du 20 juin 2022 et il tient à en remercier Monsieur le Ministre.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2022 portant 1° organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal et 2° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, la loi qui remplace la loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, il y a lieu d'abroger également, selon les auteurs du texte, les règlements d'exécution de la loi de 1998 pour des raisons de clarté et de sécurité juridique.

II. Remarques article par article

Article 1^{er}

Le projet de règlement grand-ducal vise à abroger 6 règlements d'exécution de la loi du 28 avril 1998 portant harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal. Ceux-ci se présentent commune suit :

1. le règlement grand-ducal modifié du 10 avril 2020 1° déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement ; 2° modifiant a) le règlement



grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ; b) le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la Commission nationale des programmes de l'enseignement musical ;

2. le règlement grand-ducal du 14 décembre 2016 fixant les conditions et modalités de l'allocation d'une aide à l'enseignement musical et modifiant le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ;
3. le règlement grand-ducal du 31 mars 2006 définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique ;
4. le règlement grand-ducal du 18 mars 2000 portant création d'un Conseil supérieur de la musique ;
5. le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical ;
6. le règlement grand-ducal modifié du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la Commission nationale des programmes de l'enseignement musical.

La plupart des règlements abrogés par le projet de règlement sous examen ont d'ores et déjà été remplacés par des nouveaux textes réglementaires ou ont été intégrés dans les dispositions de la loi du 27 mai 2022.

Ainsi, le premier règlement a été remplacé par le règlement grand-ducal du 16 juin 2022 déterminant les différentes branches, les niveaux, la durée des cours, les programmes d'études et d'exams, les modalités d'obtention, de délivrance et de nomenclature des diplômes et certificats, ainsi que les modalités de transition entre les différents niveaux et les établissements dans l'enseignement musical qui trouve sa base légale dans l'article 8 de la loi du 27 mai 2022 et a été avisé par le SYVICOL en date du 9 février 2022.

En ce qui concerne le troisième règlement, définissant les conditions dans lesquelles l'enseignement musical de la division moyenne spécialisée peut être assuré par des écoles de musique régionales, celui-ci est remplacé par le règlement grand-ducal du 22 juin 2022 fixant :

1° les conditions et les modalités à remplir par les écoles de musique régionales pour assurer l'enseignement musical de la divi-

sion moyenne spécialisée ; 2° les modalités d'examen ainsi que les modalités d'obtention et de délivrance des diplômes de la division moyenne spécialisée pour les écoles de musique régionales. Le projet de règlement grand-ducal afférent a été avisé par le SYVICOL en date du 21 février 2022.

Les dispositions du deuxième et du cinquième règlement sont reprises, entre autres, dans les articles 3 et 19 de la loi du 27 mai 2022, ceux du sixième règlement dans l'article 4 de la même loi.

Seul le quatrième règlement relatif à la création d'un Conseil supérieur de la musique sera abrogé sans que la loi du 27 mai 2022 ne prévoie de le remplacer.

Le Conseil supérieur de la musique, un organisme consultatif, a pour mission d'étudier les problèmes généraux relatifs à l'enseignement musical et à la vie musicale, de donner des avis sur les questions qui lui sont soumises par le Ministre ayant la Culture dans ses attributions, de présenter, de sa propre initiative, au Ministre toutes propositions, suggestions et informations relatives aux problèmes de l'enseignement musical et aux réformes ou innovations législatives qu'il juge indiquées dans le domaine de l'enseignement musical et dans la vie musicale et de coordonner les informations sur l'enseignement musical et la vie musicale, recueillies auprès des conseils de la musique, notamment auprès de ceux qui sont affiliés au Conseil International de la Musique (CIM-UNESCO).

Etant donné que le SYVICOL dispose d'un représentant au sein dudit Conseil supérieur de la musique, il aurait apprécié une indication sur les motifs de l'abolition de cet organe consultatif ou, le cas échéant, des explications sur la mesure dans laquelle le législateur vise à remplacer le Conseil supérieur de la musique par un autre organe consultatifs et quelles seront les missions de ce nouvel organe.

Cependant, le texte reste entièrement muet sur ce point, ce que le SYVICOL regrette.

Article 2 et 3

Par analogie à la loi du 27 mai 2022 précitée, l'article 2 fixe l'entrée en vigueur du projet de règlement sous revue au 1^{er} septembre 2022.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières concernant cet article.

Article 3

Aucune remarque.

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

Avis du 11 juillet 2022

Le SYVICOL a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de l'Intérieur au sujet du projet de règlement grand-ducal sous rubrique en date du 1^{er} juin 2022. Il a également eu l'occasion de discuter les modifications envisagées au sein de la Commission centrale et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal vise à modifier l'article 35 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux. La modification du règlement grand-ducal de 1990 est une modification ponctuelle qui adapte le cadre réglementaire concernant l'engagement des professeurs de conservatoire et les modalités des épreuves auxquelles ces derniers doivent se soumettre à l'évolution des branches enseignées actuellement sur le terrain.

Ainsi, la liste de branches principales pour lesquelles les professeurs de conservatoire peuvent se voir confier une nomination a été élargie afin d'inclure les branches de la « musique de chambre », de l'« éveil musical », de la « direction », de la « théorie musicale jazz » et de l'« art dramatique ». De même, une liste de dénominations spécifiques, permettant de préciser le choix de la branche principale et de la branche secondaire, a été ajoutée afin de mieux pouvoir cibler le profil des professeurs à engager par les conservatoires.

Le SYVICOL note que les auteurs du texte ont, en outre, adapté les branches principales et les branches secondaires à la nomenclature utilisée dans le règlement grand-ducal du 10 avril 2020 déterminant les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et la nomenclature des diplômes, ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissement et niveaux d'enseignement. Depuis lors, ce règlement a été remplacé par le règlement grand-ducal du 16 juin 2022 déterminant les différentes branches, les niveaux, la durée des cours, les programmes d'études et d'examen, les modalités d'obtention, de délivrance et de nomenclature des diplômes et certificats, ainsi que les modalités de transition entre les différents niveaux et les établissements dans l'enseignement musical.

Ledit règlement de 2020, et plus particulièrement son annexe, a introduit pour la première fois un recueil exhaustif des branches enseignées dans les conservatoires et écoles de musique du pays, un recueil que le règlement grand-ducal du 16 juin 2022 vient de consolider et compléter. Le SYVICOL se félicite de cette démarche puisque cette approche concertée augmente la compréhensibilité et la lisibilité des textes législatifs et réglementaires pour les communes.

En plus, le SYVICOL se rallie entièrement à l'affirmation des auteurs du texte qu'une adaptation du cadre réglementaire à la réalité du terrain est devenue nécessaire. La diversité des branches dans l'enseignement musical et plus précisément dans les conservatoires n'a cessé d'augmenter pendant les dernières décennies. Afin de pouvoir continuer à offrir des cours d'une qualité élevée aux élèves dans les conservatoires du Grand-Duché, il est primordial de doter les communes d'un cadre réglementaire qui leur permet de continuer à engager des professeurs hautement qualifiés et spécialisés.

En conclusion, le SYVICOL avise le projet de règlement grand-ducal favorablement.

18 juillet 2022

Projet de loi n°7514 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

Deuxième avis complémentaire du 18 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 20 juin 2022, au sujet des amendements gouvernementaux du 15 juin 2022 au projet de loi susmentionné.

L'objectif des amendements consiste à lever les oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis complémen-

taire du 31 mai 2022. Le SYVICOL constate que certaines observations de la Haute Corporation se recoupent avec les siennes, mises en avant dans son avis complémentaire du 21 février 2022, et que, par conséquent, les amendements lui donnent en partie satisfaction. Ceci vaut particulièrement pour la possibilité d'assortir une délégation du droit de vote au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins d'une instruction de vote, critiquée pour plusieurs raisons par le SYVICOL et supprimée suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

En revanche, il regrette que d'autres remarques constructives contenues dans ses avis antérieurs n'aient pas été prises en considération. Citons à titre d'exemples sa proposition d'adapter légèrement les règles de convocation du conseil communal pour permettre la voie électronique, ou encore celle d'étendre la définition de la « transmission par voie électronique » de façon à ne pas exclure la possibilité que la plateforme qui sera mise en place puisse servir à l'échange de documents entre les communes et d'autres autorités étatiques que le seul Ministère de l'Intérieur.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL salue le fait que le texte amendé ne prévoit plus la possibilité d'assortir une délégation du droit de vote lors d'une réunion du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins d'une instruction de vote (amendements 1 et 2).
- Il prend note de la suppression de la disposition permettant au ministre de l'Intérieur d'informer une commune de son intention de ne pas suspendre ou annuler un acte suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat (amendement 4).

-
- Il se félicite du fait que la date d'entrée en vigueur est avancée au premier jour du mois suivant celui de la publication de la loi, au motif que les travaux préparatoires du ministère de l'Intérieur seront achevés en temps utile (amendement 9).

III. Remarques amendement par amendement

Remarque liminaire

Avant l'analyse des différents amendements, le SYVICOL tient à soulever quelques incohérences entre les amendements lui soumis pour avis et le texte coordonné compris dans le dossier. Ce dernier indique en effet des modifications sans qu'il n'existe les amendements correspondants.

Elles ont été constatées à l'article 2, modifiant l'article 13 de la loi communale, à l'article 28, concernant le nouvel article 106 de la loi communale et à l'article 30, relatif au nouvel article 107bis, paragraphe 4, de la loi communale.

Elles ne sont pas commentées dans le cadre du présent avis, qui se limite aux amendements formels.

Amendement 1er, article 3

L'amendement 1^{er} porte sur l'article 3 du projet de loi qui introduit dans la loi communale un nouvel article 19bis permettant à un conseiller communal de déléguer à un autre conseiller de son choix le pouvoir de voter en son nom.

Cette disposition, issue d'un amendement du 10 janvier 2022, est modifiée de sorte à supprimer la possibilité pour le délégant d'assortir la délégation d'une instruction de vote. Le SYVICOL, dans son premier avis complémentaire, s'était opposé à cette faculté au motif que le contrôle du respect de l'instruction de vote par le bourgmestre risquerait d'être source de contestations ultérieures du résultat du vote et d'une mise en cause rétroactive des actes posés. Il se félicite dès lors que, suite à une opposition formelle du Conseil d'Etat pour cause d'insécurité juridique, les auteurs aient décidé d'abandonner purement et simplement l'instruction de vote.

Le même amendement apporte également plusieurs modifications au paragraphe 2 du nouvel article 19bis de la loi communale.

Au deuxième alinéa, il introduit l'obligation d'horodater les délégations, ce qui ne donne lieu à aucune observation. En revanche, le même alinéa mentionne toujours l'instruction de vote et il est donc en contradiction avec l'alinéa 1^{er} tel qu'amendé. Il s'agit sans doute d'une erreur matérielle qu'il importerait de redresser.

L'alinéa 3 est modifié de façon à ce qu'une délégation puisse être donnée jusqu'au dernier moment, même pendant la séance, et que le contrôle de la validité des délégations soit confié au conseil communal, plutôt qu'au bourgmestre.

L'alinéa 4, finalement, donne aux membres du conseil communal le droit de prendre inspection des délégations, faute de quoi il ne

saurait remplir la mission de contrôle susmentionnée.

Le SYVICOL ne s'oppose pas à ces modifications. Dans l'intérêt d'un bon déroulement des séances, il se demande cependant s'il n'aurait pas été utile de prévoir que le bourgmestre informe les membres du conseil présents au début de la réunion sur les délégations reçues à ce moment afin que ces derniers puissent, s'ils le jugent nécessaire, procéder au contrôle avant les premiers votes.

Amendement 2, article 14

Les modifications apportées par cet amendement constituent l'équivalent de celles de l'amendement 1^{er} en ce qui concerne les réunions du collège des bourgmestre et échevins. Il est dès lors renvoyé aux remarques ci-dessus.

Amendement 4, article 28

Cet amendement modifie l'article 28 du projet de loi de façon à supprimer le paragraphe 5 du nouvel article 107 de la loi communale.

Ledit paragraphe, introduit par amendement du 10 janvier 2022, permet au ministre d'informer la commune concernée de son intention de ne pas suspendre ou annuler un acte immédiatement exécutoire selon les nouvelles règles.

Sa suppression est la réaction des auteurs à une opposition formelle du Conseil d'Etat qui, d'une part, a jugé cette disposition superfétatoire au motif que l'autorité de tutelle n'est pas obligée d'attendre la fin du délai qui lui est imposé pour prendre sa décision et, d'autre part, a soulevé un certain nombre de questions d'application de cette disposition et de sécurité juridique.

Dans son premier avis complémentaire, le SYVICOL avait salué la disposition en question, tout en rappelant sa demande, résultant de son avis du 20 juillet 2020 sur le projet de loi initial, de soumettre l'annulation d'un acte à la condition qu'il ait d'abord fait l'objet d'une décision de suspension. Etant donné que cette dernière doit intervenir endéans un mois à compter de la transmission, tandis que le délai d'annulation est de trois mois, une telle disposition aurait fortement réduit la période d'incertitude des communes quant aux suites réservées à leurs actes par l'autorité de tutelle, tout en évitant les problèmes juridiques soulevés par le Conseil d'Etat au sujet du paragraphe qui sera supprimé.

Amendement 9, article 58

Cet amendement avance la date d'entrée en vigueur de la loi, qui est actuellement le premier jour du cinquième mois suivant sa publication au Journal officiel, au premier jour du mois qui suit cette publication.

Les auteurs motivent cette modification par l'état d'avancement des travaux préparatoires qui, selon eux, pourront être achevés avant la fin de la procédure législative.

Le SYVICOL se félicite de cette annonce et partage l'avis qu'il y a lieu d'éviter de retarder inutilement l'entrée en vigueur de la loi.



Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques

Avis du 18 juillet 2022

Remarques générales

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir fait parvenir, en date du 1^{er} juin 2022, le projet de règlement grand-ducal sous examen. Il précise également avoir pu échanger au sujet de l'avant-projet de règlement grand-ducal avec les services du ministère de l'Intérieur, ce qui est une démarche à saluer dans ce dossier.

Le règlement en projet constitue un règlement d'exécution du projet de loi n°7126 qui a été voté par la Chambre des députés le 13 juillet 2022. Il s'agit plus précisément de définir les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement tel que prévu à l'article 13, paragraphe 5.

Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est relatif au constat d'infraction dont le modèle-type figure à l'annexe I. Les mentions devant y figurer n'appellent pas de remarque particulière de la part du SYVICOL.

Cet article prévoit également d'ores et déjà la possibilité d'utiliser, en sus des constats préimprimés, des constats imprimés sur place par l'agent constatateur à l'aide d'une imprimante mobile. Même si dans un futur proche, tous les agents municipaux devront être équipés de téléphones et d'imprimantes mobiles pour la constatation des infractions au Code de la route pour lesquelles ils sont compétents, le SYVICOL observe que la constatation des faits relevant des sanctions administratives communales doit encore être développée via un programme informatique spécifique. En tout état de cause, les frais liés à l'impression de ces carnets respectivement à l'équipement technique des agents municipaux de-

vront être supportés par chaque commune individuellement pour ses propres besoins, ce qui démontre encore une fois l'iniquité du dédommagement au profit de l'Etat prévu à l'article 12 de la loi.

Il convient encore de préciser que les communes devront également mettre des carnets à la disposition des membres du cadre policier de la Police grand-ducale.

Le SYVICOL se demande par ailleurs si le paragraphe 4 n'est pas redondant avec la deuxième phrase du paragraphe 2, qui prévoit lui aussi que l'original du constat est remis au contrevenant (tout comme l'article 4, paragraphe 4 de la loi), que la copie est déposée à la commune (tout comme l'article 4, paragraphe 1^{er} de la loi) et que la souche reste dans le carnet.

Article 2

Cet article est relatif au paiement de la taxe unique de 25.-EUR. Si différents moyens de paiement – en espèces, par virement bancaire, par carte de débit ou de crédit, par un mode de paiement électronique - sont prévus par le projet de règlement grand-ducal, il va de soi que le paiement ne peut avoir lieu que par les moyens que la commune accepte.

Article 4

Cet article apporte une modification à l'article 102, paragraphe 3, alinéa 1^{er} de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques afin de donner à l'avenir compétence aux agents municipaux pour régler temporairement le trafic sur le territoire des communes, dans les conditions prévues à cet article à savoir lorsque la mise en place ou la bonne marche d'un chantier, ou la sécurité ou la fluidité de la circulation à l'occasion d'un chantier sont ou risquent d'être entravées.

Le SYVICOL salue cette ouverture qui répond à un besoin concret des communes.

Article 5

Selon cet article, le futur règlement grand-ducal doit entrer en vigueur le 1^{er} jour du sixième mois suivant celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Etant donné que la date d'entrée en vigueur de la loi est désormais connue, à savoir le 1^{er} janvier 2023, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas indiquer cette date pour s'assurer de l'entrée en vigueur concomitante de la loi et du règlement ce d'autant plus que, sauf erreur de notre part, le Conseil d'Etat n'a pas encore avisé le présent projet de règlement grand-ducal.

Projet de règlement grand-ducal :

1° modifiant :

- a) le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;
 - b) le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux ;
 - c) le règlement grand-ducal du 27 février 2011 déterminant les emplois dans les administrations communales, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public et modifiant a) le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, b) le règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ;
 - d) le règlement grand-ducal modifié du 14 août 2017 déterminant pour les fonctionnaires et employés communaux : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de service provisoire ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat ;
- 2° abrogeant l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes

Avis du 18 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 1^{er} juin 2022, au sujet du projet de règlement grand-ducal susmentionné.

Le texte a pour objet d'adapter les conditions de recrutement et de rémunération des agents municipaux de façon à tenir compte de la redéfinition des missions de ces derniers prévue par le projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.

Cette loi apportera indéniablement un accroissement sensible des responsabilités des agents en question, qui pourront dorénavant constater les contraventions aux règlements de police assorties de sanctions administratives, ainsi que certaines infractions pénales,

et se verront attribuer en plus des missions de prévention.

Considérant que l'élargissement des compétences des agents municipaux justifie notamment une rémunération plus favorable, le SYVICOL soutient, sous réserve des observations ci-dessous, le projet de règlement grand-ducal discuté, alors même que l'ensemble des coûts qu'il engendrera seront à charge des communes.

Ceci l'amène à réitérer une revendication de longue date consistant à inclure dans les projets de loi ou de règlement concernant les communes, non seulement une prévision de l'impact financier pour l'Etat – en l'occurrence, l'exposé des motifs se contente de préciser d'une façon quelque peu nonchalante que cet impact est nul – mais aussi pour les communes.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL marque son accord avec le fait que les agents municipaux, qui relèvent actuellement du groupe de traitement D2 seront classés dorénavant dans le groupe de traitement D1 (article 1^{er}).
- Il approuve également les différentes primes prévues, tout en demandant que la prime d'astreinte soit, à l'instar de la prime de risque et de la prime de police judiciaire, liée non pas à la nomination à la fonction d'agent municipal, mais à l'exercice effectif de cette fonction (article 2).
- Il propose de fixer la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet au 1^{er} janvier 2023, au moment donc où la loi relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux elle-même entrera en vigueur (article 13).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} complète l'article 12, paragraphe 5, du règlement grand-ducal du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux d'un nouveau point 4° relatif à la fonction d'agent municipal.

Il définit cette fonction comme relevant du groupe de traitement D1, sous-groupe à attributions particulières, qui couvre les grades 3 à 7bis. Actuellement, elle est classée par le paragraphe 6 du même article dans le groupe de traitement D2, qui s'étend du grade 2 au grade 7.

Cette disposition est à lire ensemble avec l'article 11, qui interdit la nomination d'agents municipaux nouvellement recrutés dans la carrière D2, et avec l'article 12, qui prévoit un mécanisme de reclassement des agents en fonction. Tous les agents municipaux relèveront donc dorénavant du groupe de traitement D1.

Le SYVICOL marque son accord à cette mesure, qu'il considère comme étant proportionnée à l'extension des compétences des agents municipaux qui sera opérée par le projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux adoptée en première lecture par la Chambre des Députés le 13 juillet 2022.

Cependant, il se pose des questions sur le sort de la carrière de l'agent municipal dans le cadre de la transposition dans le secteur communal de l'accord salarial du 14 janvier 2022 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'Etat¹. Celui-ci prévoit en effet, d'une part, que le groupe de traitement D1 soit intégré dans le groupe de traitement C1 mais soumet, d'autre part, l'accès à ce dernier à la condition d'avoir achevé au moins cinq années d'études secondaires ou équivalentes.

Actuellement – et le projet de règlement grand-ducal sous analyse n'y changera rien² – les agents municipaux doivent pouvoir se prévaloir de trois années d'études secondaires et devraient donc,

¹ <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/01-janvier/14-accord-harmonisation/14-Harmonisation-carrieres-inferieures-accord-2022-01-14.pdf>

² Cela résulte des articles 5 et 6 du projet de règlement grand-ducal.

lors de la réforme susmentionnée, être classés dans le groupe de traitement D2. Or, selon l'accord salarial mentionné, ce dernier couvrira les grades 2 à 6 et sera donc nettement inférieur au groupe de traitement C1 qui, lui, comprend les grades 4 à 8bis et est donc sensiblement plus favorable que le groupe de traitement D1 actuel.

Pour le SYVICOL, il est évident que l'harmonisation des carrières inférieures ne devra pas se faire au détriment des agents municipaux et qu'un reclassement dans le groupe de traitement C2 est donc à exclure. D'un autre côté, les conditions d'accès à la fonction ne justifient pas, à ses yeux, un avancement dans le groupe de traitement C1. Le moment venu, dans le cadre de la transposition de la réforme des carrières inférieures de l'Etat dans le secteur communal, il conviendra donc de tenir compte de la spécificité de certaines fonctions communales et de prévoir des règles particulières y relatives.

Article 2

Cet article introduit une prime d'astreinte de 12 points indiciaires au profit des agents municipaux et des agents municipaux dirigeants.

Le SYVICOL ne s'oppose nullement au principe de cette prime. Il lui importe cependant de remarquer, d'une façon plus générale, qu'il existe de nombreux fonctionnaires communaux qui bénéficient, de par leur fonction, d'une prime d'astreinte, alors qu'ils ont été affectés à d'autres missions qui ne justifient pas une telle prime.

Il constate que la prime de risque et la prime de police judiciaire introduites par l'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous revue sont réservées aux fonctionnaires « exerçant les fonctions », respectivement « exerçant les missions », pour lesquelles elles sont dues.

Le SYVICOL demande donc d'adapter le nouvel alinéa 3 de l'article 20, paragraphe 1^{er}, en reprenant la formulation ci-dessus et en liant ainsi la prime d'astreinte non pas à la nomination aux fonctions d'agent municipal ou d'agent municipal dirigeant, mais à l'exercice effectif de ces fonctions.

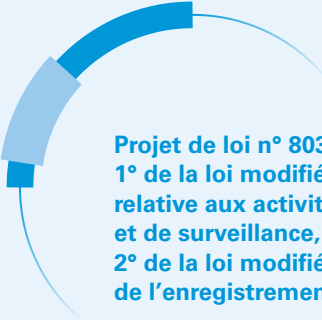
Article 13

L'article 13 fixe la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet au premier jour du premier mois suivant sa publication au Journal officiel.

D'une façon générale, en réitérant une remarque formulée antérieurement, le SYVICOL tient à attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que la mise en œuvre de textes prévoyant, comme en l'espèce, le reclassement de nombreux agents constitue un défi pour les services du personnel des communes, qui devraient dès lors disposer d'un délai approprié pour éviter des opérations rétroactives.

En ce qui concerne plus concrètement le règlement en projet, le SYVICOL rappelle que l'extension des compétences des agents municipaux ne prendra effet qu'avec la loi y relative, qui a été adoptée par la Chambre des Députés le 13 juillet courant. L'entrée en vigueur de cette loi est fixée par son article 26 au « premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ». Dans l'hypothèse très probable d'une publication au cours du mois de juillet, la nouvelle loi deviendra donc applicable le 1^{er} janvier 2023.

Cette date étant désormais connue, le SYVICOL propose de l'insérer à l'article 13 du projet de règlement grand-ducal. Ceci permettrait une publication de ce texte dans les meilleurs délais et laisserait aux communes le temps nécessaire pour effectuer les travaux relatifs au reclassement des agents en fonction.



Projet de loi n° 8031 portant modification : 1° de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, et 2° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement

Avis du 18 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Justice pour son courrier du 14 juin 2022, par lequel elle lui a soumis pour avis le projet de loi relatif aux activités privées de gardiennage et de surveillance. Il tient également à remercier le ministère de la Justice de l'avoir consulté au sujet de l'avant-projet de loi, et il salue ces échanges constructifs.

Le projet de loi sous avis a comme objectif de préciser le cadre légal des activités dans le domaine du gardiennage et de la surveillance privés, autorisées par la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, ainsi que les missions, les droits et obligations des agents intervenant dans ce domaine.

Il est un fait que les communes ont, de manière croissante, fait appel à des entreprises de gardiennage et de sécurité privées pour exercer une mission temporaire de surveillance sur une partie déterminée du territoire de la commune. Face aux polémiques, le SYVICOL avait, dans son communiqué de presse du 7 décembre

2020¹, souligné la nécessité de clarifier les missions des agents privés de sécurité intervenant sur le domaine public, tout en soulignant que les communes ne souhaitent en aucun cas remettre en cause les prérogatives de la Police.

Dès lors, le SYVICOL salue les objectifs recherchés par le présent projet de loi. Du point de vue communal, le projet de loi prévoit notamment de mieux délimiter les compétences des agents de gardiennage en ce qui concerne la surveillance de biens mobiliers et immobiliers (article 10 à 14 du projet de loi) et ajoute une nouvelle activité relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée, à savoir la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public (article 19 du projet de loi).

A part quelques remarques formulées ci-dessous, le SYVICOL approuve le projet de loi sous examen.

II. Éléments-clés

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue que le dispositif des activités de gardiennage et de surveillance privées soit complété par l'événementiel, une activité que la loi ne prévoyait pas expressément jusqu'à présent.
- Il propose plusieurs modifications textuelles afin d'apporter plus de clarté et de sécurité juridique au texte (articles 2, 10, 19, et 22).
- Il est critique à l'égard du délai de huit jours à partir de la réception de la déclaration dont dispose le bourgmestre pour interdire l'événement. Si un délai devait être prévu, celui-ci devrait courir par rapport à la date prévue de l'événement et non par rapport à la réception de la déclaration.

¹ <https://www.syvicol.lu/en/news-list/fiche-actu/2020/12/communique-de-presse-prise-de-position-du-syvicol-sur-le-recours-par-les-communes-a-des-societes-de-gardiennage-et-de-securite>

III. Remarques article par article

Article 2

L'article 2 du projet de loi complète les activités relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002 par une cinquième activité à savoir celle de « *la surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public* ».

Tout d'abord, le SYVICOL se félicite que le dispositif des activités de gardiennage et de surveillance privées soit complété par l'événementiel, une activité que la loi ne prévoyait pas expressément jusqu'à présent. Comme expliqué dans les remarques générales, ce complément répond en effet à la nécessité de réglementer et de préciser le champ d'intervention ainsi que les droits et obligations des agents privés de gardiennage lors de tels événements.

Toutefois, le SYVICOL s'interroge sur l'utilité de la précision « occasionnel », alors qu'un événement en soi consiste déjà, selon le Larousse français, en un fait d'une importance toute particulière, voire en un fait marquant de l'actualité. Le commentaire de l'article explique que le terme « occasionnel » englobe toutes sortes d'événements, alors pourquoi ne pas utiliser simplement le terme « événement » ? À cela s'ajoute le fait que les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire d'article que le texte s'inspire des articles 102 à 106 de la loi belge du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière. Dans les dispositions concernées, il n'est question que d'« événement(s) ».

Le SYVICOL propose par conséquent de modifier le texte en « *surveillance lors d'événements accueillant du public* ».

Article 10

Cet article ajoute notamment un deuxième alinéa à l'article 14 de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée ayant comme finalité, selon le commentaire de l'article, de mieux délimiter la sécurité privée par rapport à la sécurité publique dont la protection doit être réservée à des agents publics.

Selon la disposition proposée, les missions de surveillance de biens :

« 1° ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et

2° ne peuvent pas porter :

a) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités prévues aux articles 28-1 à 28-4, ou

b) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur protection au sens de l'alinéa 1^{er}. »

L'emploi de la conjonction « et » entre les points 1° et 2° laisse à penser que ces deux conditions doivent être cumulativement remplies, ce qui est néanmoins contredit par le commentaire de cet article. En effet, d'après les auteurs, deux cas de figure différents seraient visés ici. Le SYVICOL est d'avis que, dans cette hypothèse, l'alinéa devrait être reformulé en conséquence.

De la même manière, les lettres a) et b) du point 2° forment, du fait de l'utilisation de la conjonction « ou », des conditions alternatives. Le SYVICOL approuve le raisonnement des auteurs sur ce point, dans le sens où une commune pourra faire surveiller par une entreprise de gardiennage des biens immobiliers situés dans des lieux librement accessibles au public, du moment qu'elle est titulaire de droits et obligations sur ces biens lui permettant d'exercer une surveillance afin de prévenir une éventuelle atteinte à ces biens.

Concernant les « *lieux librement accessibles au public* », notamment les parcs municipaux publics, le SYVICOL se rallie aux explications des auteurs figurant au commentaire de cet article, qui avancent une solution pragmatique. Ainsi, si un règlement communal prévoit une heure de fermeture de ce parc, la commune pourra engager une société de gardiennage avec une mission de surveillance tout en restant dans les limites tracées par la loi.

Article 19

L'article 19 crée une nouvelle section V-1 « Surveillance lors d'événements occasionnels accueillant du public » comprenant les articles 28-1 à 28-4 nouveaux. Concernant l'expression « événements occasionnels », le SYVICOL renvoie à sa remarque formulée ci-dessus.

Le SYVICOL constate que la dernière phrase du dernier alinéa du nouvel article 28-2 doit être reformulée afin de donner du sens à la disposition. Dès lors, il propose la formulation suivante : « *Lorsque ces personnes n'obtempèrent pas, les agents peuvent les faire quitter l'événement, respectivement une zone particulière de l'événement, sans faire usage de la violence.* ».

Le SYVICOL note que le nouvel article 28-3 prévoit, au cinquième alinéa, la possibilité pour le bourgmestre d'interdire le déroulement d'un événement qui serait de nature à troubler l'ordre public. Si le SYVICOL salue cette possibilité, il constate cependant que le bourgmestre doit notifier l'interdiction à l'organisateur endéans la huitaine de la réception de la déclaration visée à l'alinéa 2, avec copie au ministère de l'Intérieur. Un délai aussi court ne donne pas beaucoup de sens, alors que la commune dispose par ailleurs d'un délai de trois mois pour prendre position par rapport à la déclaration, c'est-à-dire délimiter le périmètre dans lequel l'événement se déroule ou imposer à l'organisateur des mesures supplémentaires pour assurer la sécurité des personnes ou des biens. En pratique, les communes travaillent de concert avec la Police Grand-Ducale et le CGDIS pour évaluer les risques de ces événements et déterminer les mesures adéquates pour assurer leur bon déroulement. Il est dès lors fort probable que ces mesures ne lui soient pas connues endéans un délai de huit jours à partir de la réception de la déclaration.

De même, le SYVICOL est d'avis que si un organisateur ne se conforme pas aux mesures additionnelles qui lui seraient imposées pour assurer la sécurité, le bourgmestre doit conserver le droit d'interdire l'événement prévu. La question mérite également d'être posée par rapport aux articles 71 et 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le SYVICOL est partant d'avis que si un délai devait être prévu à l'article 28-3, celui-ci doit courir par rapport à la date prévue de l'événement et non par rapport à la réception de la déclaration.

Enfin, le SYVICOL remarque que le nouvel article 28-4, alinéa 2, dispose que les agents doivent porter, pendant la durée de la mission, un uniforme et une carte de légitimation portée de façon visible sur l'uniforme. Cette disposition est plus spécifique que les dispositions générales, notamment l'article 9 de la loi à modifier, lequel prévoit que le personnel doit obligatoirement porter une carte de légitimation et que celle-ci est à exhiber sur demande des agents des forces de l'ordre. Le SYVICOL recommande d'adapter et de préciser l'article 9 dans le sens du nouvel article 28-4.

Article 22

L'article en question prévoit l'insertion d'un nouvel alinéa 2 à l'article 30. Celui-ci dispose que toute personne physique ou morale qui prend recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services relevant du champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2002, alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue, sera punie des peines prévues par l'alinéa premier.

Aux yeux du SYVICOL, le libellé « *aurait dû savoir* » crée une trop grande marge d'interprétation et est dès lors source d'insécurité juridique. En pratique, soit l'entreprise de gardiennage dispose d'une autorisation ministérielle au moment de la conclusion du contrat, soit elle n'en dispose pas. Retenir le contraire reviendrait à imposer à une commune de contrôler, en cours d'exécution du contrat, si l'entreprise dispose toujours ou non d'une autorisation. Il faut d'ailleurs noter que l'hypothèse d'un retrait d'une autorisation, par exemple si l'entreprise ne dispose plus du personnel et des moyens techniques suffisants pour exercer les activités (article 5), n'est pas prévue par la loi.

Pour ces raisons, le SYVICOL réclame la reformulation de cette disposition comme suit : « (...) *alors qu'elle savait que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la présente loi.* ».

Projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet

1. le développement et la diversification économiques,
2. l'amélioration de la structure générale de l'économie

Avis du 18 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Économie de lui avoir transmis pour avis, en date du 23 décembre 2021, le projet de loi n°7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie.

Un premier échange a eu lieu en amont du dépôt du projet de loi entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Économie lors d'une réunion du 21 juin 2021, au cours de laquelle les grandes lignes des réformes, qui ont guidé le texte du projet de loi sous avis, ont été présentées.

Une deuxième entrevue en la matière entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Économie a eu lieu le 12 mai 2022, donc après le dépôt du projet de loi sous analyse. A cette réunion ont également participé des membres de la commission administrative du SYVICOL, ainsi que plusieurs représentants de syndicats de communes exploitant des zones d'activités économiques régionales, que le SYVICOL remercie chaleureusement pour leur contribution.

Le projet de loi sous examen vise à abroger la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie, puisqu'il a été constaté, selon l'exposé des motifs, que le développement économique se transpose de nos jours à travers d'autres moyens que ceux actés dans ladite loi modifiée du 27 juillet 1993.

Par conséquent, le ministère a décidé de remplacer la loi modifiée du 27 juillet 1993 au lieu de procéder à une modification, de façon à améliorer sa lisibilité. L'objectif principal est de créer un cadre légal qui régle la planification et le développement des zones d'activités économiques, ainsi que les modalités d'admission d'entreprises dans ces zones, et les conditions de la mise à disposition de terrains dans ces zones à des entreprises.

Le projet de loi sous avis entend impliquer davantage les syndicats de communes, dont l'importance pour le développement économique du pays a fortement augmenté au cours des dernières décennies. En effet, toute zone d'activités économique à caractère régional nécessite l'existence d'un syndicat de communes.

Bien évidemment, le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de mieux cadrer le développement futur de l'économie au Luxembourg. Il est également en faveur de plusieurs nouveautés, dont l'introduction d'un conseiller technique qui assistera et conseillera les autorités communales lors de la phase d'élaboration de nouvelles zones d'activités économiques.

Cependant, le SYVICOL est au regret de constater que certaines dispositions du projet de loi sous avis portent atteinte aux droits et compétences des communes et estime qu'elles constituent une ingérence excessive dans l'autonomie communale et posent problème du point de vue du principe de subsidiarité. Ceci vaut

notamment pour la procédure prévue dans le cadre de la demande d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales et régionales, qui risque de perturber l'équilibre entre les propriétaires – les communes et les syndicats de communes – et les demandeurs – les entreprises – des terrains publics.

Le SYVICOL déplore également le fait que le projet de loi sous avis soumet un grand nombre de décisions des autorités communales ou syndicales à une approbation « de leur autorité de tutelle », soit du ministre de l'Intérieur.

A ses yeux, ces dispositions sont contraires à l'esprit du projet de loi n°7514 qui apportera d'importantes modifications, entre autres, à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dans le but d'alléger considérablement la tutelle administrative sur les communes. Parmi les principales innovations prévues figure l'introduction d'une procédure de transmission obligatoire qui s'appliquera à de nombreux actes des autorités communales qui sont actuellement soumis à approbation. Parmi ces actes figurent les opérations immobilières et les conventions dont l'enjeu financier dépasse certains seuils.

Pour assurer la cohérence de la loi sous analyse avec la loi communale telle qu'elle sera modifiée, il est impératif de supprimer les termes « sous l'approbation de leur autorité tutelle » dans l'entière du projet de loi sous avis.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande à compléter la composition de la commission d'admission de deux représentants du secteur communal, dont un membre du bureau d'un syndicat de communes assurant la gestion d'une zone d'activités économiques. (art. 4)
- Il est en faveur de l'article 7 qui prévoit la mise à la disposition des communes et syndicats de communes d'un conseiller technique en matière de planification de zones d'activités économiques désigné par le ministre de l'Économie. (art. 7)
- Le SYVICOL insiste sur la suppression de la disposition selon laquelle une demande d'admission est réputée approuvée lorsque le conseil communal ou le comité du syndicat ne se prononce pas endéans un certain délai. (art. 9)
- Il ne s'oppose pas en principe à l'harmonisation des conditions générales applicables à tous les contrats de mise à disposition de terrains publics, mais demande que les aspects financiers de la mise à disposition de terrains en soient expressément exclus. (art. 12)
- Dans le cadre des contributions et subventions financières, le SYVICOL estime que les modalités financières, et notamment les taux de subvention, devraient être arrêtées dans un règlement grand-ducal et non pas dans une convention. (art. 13)

III. Remarques article par article

Article 4

L'article 4 du projet de loi sous avis maintient le principe qu'une commission composée d'experts de différents ministères conseille les administrations communales compétentes dans l'exécution de leurs tâches, dont plus particulièrement celle de sélectionner les entreprises qui ont envisagé de s'installer dans les zones d'activités économiques.

Ainsi, la commission spéciale – qui sera renommée « commission d'admission » – doit donner un avis sur les demandes présentées en se prononçant, entre autres, sur la compatibilité de l'activité économique avec les dispositions réglementaires, la cohérence avec les objectifs de développement économique et de répartition géographique des activités économiques et les plus-values du projet économique pour l'emploi et le trésor public.

L'objectif du projet de loi est de préciser le contenu des demandes d'admission ainsi que les éléments sur lesquels doit porter l'avis



de la commission d'admission, ce qui augmente la sécurité juridique, une mesure saluée par le SYVICOL.

Il s'y ajoute que la commission d'admission est élargie en ce qui concerne sa composition. En ajoutant deux membres supplémentaires, elle se composera dès lors de huit délégués désignés par sept ministères différents.

En principe, le SYVICOL salue ces évolutions de ladite commission. Il approuve également le paragraphe 3 de l'article 4 qui prévoit que la commission d'admission convoque à ses séances un représentant des communes ou des syndicats concernés par un ou plusieurs points figurant à l'ordre du jour. Cependant, il estime que cela ne suffit pas, vu que les communes sont des acteurs indispensables en ce qui concerne le développement des zones d'activités économiques, non seulement au niveau régional et communal, mais également au niveau national.

Le SYVICOL regrette dès lors que le secteur communal ne soit pas représenté d'une manière permanente dans ladite commission. Il est bien conscient que la commission d'admission avise des projets économiques spécifiques qui ne concernent souvent qu'une ou plusieurs communes individuelles. Pourtant, il est d'avis que la représentation du secteur communal dans ladite commission serait utile afin de garantir un dialogue régulier, surtout sur le plan technique, mais également sur le plan politique, de la stratégie globale du développement économique du pays.

En plus, le SYVICOL estime que la représentation du secteur communal dans cet organe contribuerait à intensifier la collaboration et la concertation entre le gouvernement et les communes. Associer les communes à la prise de décisions de la commission d'admission correspondrait d'ailleurs à la volonté du gouvernement « d'établir une cohérence entre les compétences, les droits, et les devoirs des acteurs publics en matière de création et de développement des zones d'activités économiques, ainsi qu'en matière de mise à disposition de terrains dans ces zones à des entreprises.¹ »

Le SYVICOL demande donc que la composition de la commission d'admission soit complétée par deux représentants du secteur

communal à désigner sur proposition de sa part, dont un membre du bureau d'un syndicat de communes actif dans le domaine.

Il importe de préciser que le fonctionnement de la commission d'admission sera déterminé par un règlement grand-ducal dont le contenu sera avisé dans un document séparé du SYVICOL.

Article 6

L'objectif de l'article 6 est de réglementer l'acquisition de terrains ainsi que la vente et l'échange de terrains publics dans le cadre des zones d'activités économiques.

Le paragraphe 3 prévoit que les communes sont autorisées à procéder, pour leur propre compte, en ce qui concerne les zones d'activités économiques communales, ou pour le compte de syndicats en ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales, à l'acquisition de tous terrains, bâtis ou non, à la vente et à l'échange de tous terrains publics relevant de la propriété communale, bâtis ou non, et à la conclusion de tous actes leur concédant des droits à long terme sur des terrains.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs du projet de loi entendent intégrer cette autorisation légale expresse à l'égard des communes dans le texte du projet de loi sous avis. En effet, selon l'article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988, « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». Aux yeux du SYVICOL, une autorisation supplémentaire par le projet de loi sous avis est dès lors superflue.

Article 7

L'article 7 prévoit un conseiller technique qui est désigné par le ministre de l'Économie et dont la mission principale consiste à assister les communes et les syndicats de communes grâce à son expérience en matière de planification de zones d'activités économiques.

Le conseiller technique exerce une mission purement et exclusivement consultative et n'intervient que pour la planification rationnelle et le développement harmonieux des zones d'activités économiques.

¹ Exposé des motifs, page 6, alinéa 1^{er}

II. AVIS

Le SYVICOL ne peut que saluer cette nouveauté, qui lui semble inspirée du conseiller logement dans le cadre du nouveau « Pacte Logement 2.0 » et du conseiller climat dans le cadre du « Pacte Climat 2.0 » dans la mesure où le rôle du conseiller technique reste purement consultatif.

Toutefois, même si le commentaire de l'article 7 précise partiellement la mission du conseiller technique, notamment la promotion des percepts de l'économie circulaire et de l'utilisation efficiente des énergies renouvelables, le SYVICOL demande néanmoins d'ajouter au projet de loi sous avis une description plus détaillée de ses missions.

Article 9

L'article 9 traite de la procédure de demande d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques communales et régionales.

En général, le conseil communal de la commune ou le comité du syndicat de communes statue, sous l'approbation de son autorité de tutelle, sur la demande d'admission dans un délai de cent cinquante jours à partir de la transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission.

Le paragraphe 3 dispose qu'une fois la demande d'admission reçue, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, vérifie si celle-ci est complète. Dans la négative, il peut, endéans les trente jours de sa réception, solliciter une seule fois des documents supplémentaires. L'entreprise doit fournir ces informations ou documents endéans les quinze jours qui suivent la requête, à défaut de quoi la demande d'admission est rejetée d'office et le dossier est clôturé.

Le SYVICOL est d'avis que, selon les informations ou documents nécessaires, ce délai est relativement ambitieux. Pour éviter le rejet d'office de demandes intéressantes pour la seule raison que des documents manquants ont été produits tardivement, il recommande une prolongation à trente jours.

Selon le paragraphe 4, le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat de communes, transmet la demande d'admission, dans les quinze jours de sa réception, pour avis au président de la commission d'admission.

Le SYVICOL estime qu'il y a lieu d'éviter de saisir la commission d'un dossier incomplet et propose dès lors la formulation suivante : « (4) Le collège des bourgmestre et échevins de la commune, ou le bureau du syndicat, transmet la demande d'admission, dans les quinze jours à partir du moment où celle-ci est complète, pour avis au président de la commission d'admission. » En cas d'adaptation du texte en ce sens, le paragraphe 5 deviendrait superfluet et serait à supprimer.

Le paragraphe 7 prévoit que les demandes d'admission avisées par la commission d'admission sont ensuite transmises au ministre compétent qui, soit confirme l'avis de la commission, soit l'infirme par la communication de son propre avis à l'autorité qui a transmis la demande d'admission au président de la commission d'admission, à défaut de quoi l'avis de celle-ci est réputé confirmé.

Selon le commentaire des articles, la finalité est de donner la possibilité au ministre compétent d'apporter son point de vue national sur le développement économique consolidé du pays, ainsi que sur la répartition géographique des activités économiques.

Le SYVICOL s'étonne de cette disposition, vu que la commission comprend deux représentants du ministère de l'Economie, dont un en assure la présidence.

Ensuite, le paragraphe 8 dispose qu'en cas d'approbation de la demande d'admission par le conseil communal ou le comité du syndicat, le collège des bourgmestre et échevins, respectivement le bureau, « octroie sans délai une autorisation d'installation conditionnelle, ou une autorisation d'installation suspensive, à l'entreprise ».

L'obligation de délivrer l'autorisation en question immédiatement est impossible à respecter en pratique car, sans parler du travail administratif nécessaire, il s'agit d'une décision que les organes compétents ne peuvent prendre que lorsqu'ils sont réunis en due forme. Pour cette raison, le SYVICOL demande que le texte fixe un délai maximal de quinze jours entre la décision du conseil communal ou du comité et l'autorisation en question.

Finalement, l'article 9 prévoit qu'en cas de silence du conseil communal de la commune ou du comité du syndicat après l'écoulement du délai de cent cinquante jours à partir de la transmission de la demande d'admission au président de la commission d'admission, cette dernière est réputée approuvée.

Selon la compréhension du SYVICOL, les auteurs du présent projet de loi entendent obliger le conseil communal de la commune ou le comité du syndicat à se positionner en temps utile afin de garantir aux entreprises une certaine sécurité de planification dans le cadre d'une implantation éventuelle dans une zone d'activités économiques.

Même si, dans le souci de la simplification administrative, le SYVICOL s'est souvent prononcé en faveur du principe « silence vaut accord » en ce qui concerne plusieurs procédures administratives, il doit s'y opposer fermement dans le cadre du projet de loi sous avis.

En effet, l'addition de tous les délais prévus en amont de la saisine du conseil communal ou du comité, c'est-à-dire entre l'introduction de la demande et l'avis du ministre, s'élève à 105 jours. Dans l'hypothèse où toutes les étapes antérieures prennent le maximum de temps prévu, le conseil communal ou le comité ne dispose plus que de 45 jours pour se prononcer et le risque que ce délai ne puisse pas être respecté est bien réel, pas seulement pendant les vacances d'été.

D'une façon plus générale, il est inconcevable pour le SYVICOL qu'une autorisation d'installation d'une entreprise privée sur des fonds publics, appartenant à une commune ou à un syndicat de communes, puisse être tacite et résulter d'un silence de l'administration endéans un certain délai. Elle doit à ses yeux impérativement résulter d'un acte positif de l'autorité compétente.

Il insiste donc sur la suppression pure et simple du paragraphe 9. En contrepartie, il propose d'imposer au conseil communal de se prononcer endéans un délai de trois mois à partir de la réception de l'avis du ministre prévu au paragraphe 7. Ceci permettrait l'application des règles de droit commun selon lesquelles le silence administratif dépassant trois mois est considéré comme un refus tacite contre lequel l'administré peut introduire un recours en justice.

Article 12

Selon le premier paragraphe de l'article 12, le ministre de l'Economie est chargé, ensemble avec le membre du Gouvernement ayant les Domaines de l'État dans ses attributions, de définir et de formuler les conditions générales de la mise à disposition de terrains publics dans les zones d'activités économiques.

L'objectif est d'harmoniser les conditions générales applicables à tous les contrats de mise à disposition de terrains publics, dans toutes les zones d'activités économiques.

Le projet de loi sous revue ne fait qu'étendre la pratique actuelle des zones d'activités régionales ou nationales aux terrains publics mis à disposition dans les zones d'activités économiques communales.

Le SYVICOL comprend le besoin d'une certaine homogénéité et ne s'oppose donc pas en principe à la liste, prévue au paragraphe 2, des domaines qui seront réglés par des conditions générales. Ceci vaut à l'exception du point 3° relatif aux modalités de mise en location, qui incluent normalement, sauf disposition contraire, le loyer convenu. Or, la fixation de ce dernier devrait relever de la compétence exclusive des communes ou syndicats de communes.

Certes, selon le commentaire des articles, les domaines non cités expressément dans cette liste, y compris les modalités financières de la mise à disposition de terrains publics, relèvent de la compétence exclusive des communes. Si le SYVICOL se félicite de cette précision, il demande néanmoins qu'elle figure dans le texte du projet de loi lui-même pour davantage de clarté.

Article 13

L'article 13 autorise le ministre de l'Economie, conjointement avec le membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions, à octroyer aux communes des contributions financières, remboursables, et aux syndicats des contributions financières, remboursables, et des subventions financières, non remboursables.

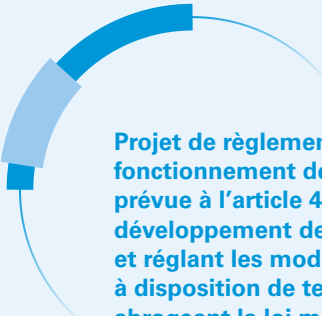
Les contributions et subventions financières doivent être strictement en relation avec les coûts liés à l'acquisition de terrains pour la viabilisation, le développement, et la gestion de zones d'activités économiques communales, ou de zones d'activités économiques régionales.

En principe, le SYVICOL salue cette mesure, qui permet de soutenir les efforts financiers des communes et des syndicats concernant, principalement, l'acquisition de terrains, les frais de planification des zones, les frais d'études ainsi que les frais de construction et de gestion d'infrastructures communes.

Le paragraphe 3 de l'article sous rubrique prévoit que les modalités de fixation, de paiement, et de remboursement des contributions financières, ainsi que les modalités de fixation et de paiement des

subventions financières, à accorder par type de dépense, sont arrêtées dans une convention à conclure entre le ministre, le membre du Gouvernement ayant les Finances dans ses attributions, et la commune ou le syndicat.

Pour davantage de transparence et de sécurité de planification, le SYVICOL estime que les modalités financières, et notamment les taux de subvention, devraient être arrêtées dans un règlement grand-ducal et non pas dans une convention.



Projet de règlement grand-ducal déterminant le fonctionnement de la commission d'admission prévue à l'article 4 de la loi du [...] concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie

Avis du 18 juillet 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Économie de lui avoir transmis pour avis, en date du 23 décembre 2021, le projet de règlement grand-ducal déterminant le fonctionnement de la commission d'admission

prévue à l'article 4 de la loi du [...] concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones et abrogeant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie

Les dispositions relatives à la nomination des membres et au fonctionnement de la commission d'admission du projet de règlement grand-ducal sous avis ne soulèvent pas d'observations particulières.

Le SYVICOL renvoie cependant à son avis du 18 juillet 2022 relatif au projet de loi n° 7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones, dans lequel il a demandé de compléter la composition de la commission en question par deux représentants du secteur communal, dont un membre du bureau d'un syndicat de communes assurant la gestion d'une ou de plusieurs zones d'activités économiques régionales.



Projet de loi n°8005 sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1er et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics
Projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques

Avis du 18 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de l'avoir consulté, par courrier du 6 mai 2022, au sujet du projet de loi sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, et de son projet de règlement grand-ducal d'exécution.

Ledit projet de loi consiste en l'introduction d'un cadre législatif dédié aux services de transports spécifiques organisés par le ministre ayant les Transports dans ses attributions, notamment en ce qui concerne les transports dénommés Adapto et les transports dits CAPABS (Transports Complémentaires d'Accessibilité pour

Personnes À Besoins Spécifiques) qui sont gérés aujourd'hui par l'Administration des transports publics.

Le SYVICOL tient à préciser que, dans le cadre du présent avis, il ne se saisit que des dispositions ayant un lien évident avec le secteur communal. Son analyse se limite partant à l'article 22 du projet de loi, qui a pour objectif de modifier la procédure de désignation du délégué aux transports publics au sein des communes prévue par l'article 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics. Le SYVICOL n'a pas d'observation à formuler par rapport au projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'exécution des dispositions de la loi du xxx sur les services de transports spécifiques.

Selon l'article 12 de l'actuelle loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics, le conseil communal désigne pour la durée de son mandat parmi ses membres un délégué aux transports publics. Sa mission principale est « *d'assurer la communication entre la commune et ses habitants et l'administration pour toute question d'organisation des transports publics et d'information afférente du public concerné.*

Le SYVICOL salue la modification projetée qui permettra aux communes de désigner un délégué aux transports publics non seulement parmi les membres élus du conseil communal, mais également parmi des fonctionnaires ou employés publics. Ce changement donne suite aux retours de certaines communes qui ont

constaté que les tâches dudit délégué pourraient être mieux accomplies si elles relevaient de la responsabilité des collaborateurs responsables des services compétents de l'administration communale, ce dont le SYVICOL se félicite.

Le SYVICOL ne peut qu'approuver cette modification puisqu'elle contribue à l'objectif de simplification administrative, en chargeant de cette mission des personnes dont le travail quotidien consiste

déjà à coordonner l'organisation des transports publics sur le territoire communal, par exemple du service technique communal ou du service de mobilité. Le délégué aux transports publics aura également plus de facilité pour coordonner l'organisation du transport public avec les employés d'autres services de l'administration communale, par exemple un service de l'intégration ou des besoins spécifiques.

Projet de loi n°8025 portant fusion des communes de Bous et de Waldbredimus

Avis du 18 juillet 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 1^{er} juin 2022, sur le projet de loi n°8025 portant fusion des communes de Bous et de Waldbredimus.

C'est avec un grand plaisir qu'il prend note de ce projet de loi, qui constitue une étape importante d'un processus entamé par délibérations concordantes du conseil communal de Bous du 6 septembre 2018 et du conseil communal de Waldbredimus du 4 octobre 2018 chargeant les collèges des bourgmestre et échevins respectifs d'entamer des pourparlers pour l'élaboration d'un projet de fusion.

Le SYVICOL soutient depuis toujours le mouvement de fusion volontaire de communes. En l'occurrence, ce soutien a notamment été manifesté par la présence de son président, à côté de Madame la Ministre de l'Intérieur, à la réunion d'information publique du 17 mars 2022.

Aux yeux du SYVICOL, les principes de subsidiarité et d'autonomie communale, qui comptent parmi les fondements de l'organisation politique de notre pays, ne peuvent être mis en œuvre que par des communes fortes, disposant des moyens personnels et financiers nécessaires pour leur assurer une certaine indépendance vis-à-vis de l'influence exogène.

A ceci s'ajoute que la diversité et la complexité des missions des communes augmentent sans cesse, à tel point qu'une certaine masse critique est indispensable pour continuer à dispenser une gamme complète de services publics de haute qualité. Les citoyens, quant à eux, sont en droit d'exiger ces services quelle que soit leur commune de résidence.

Dès lors, le SYVICOL ne peut que présenter ses félicitations les plus sincères aux responsables politiques de Bous et de Waldbredimus pour leur décision d'unir les forces de leurs deux communes afin d'affronter les défis du futur et de pouvoir continuer à proposer un niveau élevé de services à leurs citoyens. Par cette décision, ils ont fait preuve à la fois d'un grand courage politique et de désintéressement.

Entamer le processus de fusion de communes est en effet une décision courageuse, étant donné que le succès de la démarche est loin d'être assuré dès le départ. Il nécessite l'élaboration d'un programme concret mettant en lumière les avantages de la fusion et permettant ainsi de convaincre la population des deux communes. Cette étape a été franchie avec succès et s'est soldée, lors du référendum du 3 avril 2022, par l'adhésion de 56,8 pour cent des électeurs de la commune de Bous et de 73,6 pour cent de ceux de la commune de Waldbredimus.

En décidant de fusionner leurs communes, les responsables politiques doivent également faire preuve de désintéressement, en poursuivant le bien de la collectivité plutôt que leur avantage personnel.

Le projet de loi de fusion en procédure, les jalons sont définitivement posés pour la création de la future commune de Bous-Waldbredimus. Cependant, et l'expérience d'autres fusions

de communes le montre, le travail des responsables politiques ne fait que commencer. En effet, il importera de profiter au mieux de l'année qui nous sépare des prochaines élections communales pour poursuivre le rapprochement des deux communes actuelles en termes d'organisation, de réglementation, etc., afin d'assurer une transition aussi fluide que possible. Dans la réalisation de cette tâche, ils peuvent compter sur l'appui du SYVICOL.

La fusion des communes de Bous et de Waldbredimus est la troisième depuis que, par la loi du 21 décembre 2004, la commune de Tandel est née de la fusion des anciennes communes de Bastendorf et de Fohren. Préalablement, le nombre de communes était constant au niveau de 118 depuis les années 1970.

Les récentes lois de fusion successives présentent de fortes similitudes, et celle qui nous intéresse ici ne constitue pas une d'exception. Il s'agit d'un texte qui a fait ses preuves et qui n'a été adapté que ponctuellement.

En comparant le projet sous revue à la loi précédente la plus récente, à savoir celle du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport, on note principalement une augmentation de l'aide financière étatique à raison de 10 pour cent, certaines dispositions rendues nécessaires par le fait que les prochaines élections communales n'auront pas lieu le 2^e dimanche d'octobre 2023, mais déjà le 11 juin, ainsi que quelques particularités arrêtees dans la convention entre les communes en voie de fusion.

Le SYVICOL ne commentera ni les dispositions, reprises des lois de fusion antérieures, qui répondent à des nécessités législatives, ni celles qui sont le fruit de décisions politiques des conseils communaux en fonction, n'étant chargé par ses statuts que de la « promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres » et ne s'immisçant dès lors pas dans des affaires qui ne concernent que quelques communes isolées.

Le texte s'aligne en outre sur le projet de loi n°8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl. C'est la raison pour laquelle le présent avis reproduit en large partie celui du 30 mai 2022 relatif au projet de loi susmentionné.

II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL soutient entièrement le projet de fusion des communes de Bous et de Waldbredimus et en félicite les responsables des deux communes.
- Il salue l'augmentation, par rapport aux fusions précédentes achevées, de l'aide financière mise à disposition par l'Etat (art. 6).
- Il considère que le fait que certaines décisions en matière de personnel sont soumises à approbation ministérielle n'est pas cohérent avec le projet de loi n°7514 ayant pour but un allègement de la tutelle administrative sur les communes (art. 12).

III. Remarques article par article

Art. 6.

Par rapport aux lois de fusion antérieures, la participation financière de l'État est augmentée de 10 pour cent conformément à une décision du Conseil de Gouvernement du 14 octobre 2020. Elle s'élève désormais à 2.200 euros par habitant pour une première tranche de 1 à 2.000 habitants et à 1.100 euros par habitant d'une 2^e tranche de 2.001 à 5.000 habitants. La population à prendre en

considération est celle figurant avec une adresse qualifiée exacte au registre national des personnes physiques pour chaque commune prise isolément.

Le nombre d'habitants de chacune des communes actuelles étant inférieur à 2.000, la commune fusionnée se verra créditée de 2.200 euros pour chaque habitant au 31 août 2023. Selon la fiche financière jointe au dossier, le total de la subvention ainsi déterminée est estimé à 6.567.000 euros.

Le SYVICOL soutient la politique du Gouvernement qui consiste à encourager les fusions volontaires des communes par une aide financière et se félicite de la récente augmentation de cette dernière, dont les communes de Bous et de Waldbredimus seront, avec les communes Grosbous et de Wahl, les premières à profiter. En même temps, il donne à considérer que le pouvoir d'investissement des communes souffre fortement de la flambée actuelle des prix dans le domaine de la construction et qu'il importerait de réévaluer régulièrement cette aide en fonction de l'évolution des prix.

Art. 7.

Au paragraphe 2, alinéa 3 de l'article 7, le SYVICOL note une différence avec le projet de loi portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl. En effet, selon ce dernier « Le Fonds de dotation globale des communes, le Fonds de dépenses communales, la participation au Fonds de l'emploi ainsi que la contribution au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours de la commune fusionnée de Groussbus-Wal est à calculer pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2023 comme si la date de fusion se situerait au 1^{er} janvier 2023 ». Cette précision s'explique par le fait que l'entrée en vigueur de la loi en projet est prévue pour le 1^{er} septembre 2023.

Le texte sous revue contient une disposition analogue, qui se limite cependant au Fonds de dotation globale. Le SYVICOL s'interroge sur les raisons ayant amené les auteurs à supprimer la mention des autres éléments qui, même s'ils sont déduits des sommes versées aux communes au titre du Fonds de dotation globale, suivent néanmoins des règles de calcul indépendantes.

Art. 12.

L'article 12 fixe un certain nombre de règles concernant la reprise du personnel des deux communes actuelles par la nouvelle commune.

Le paragraphe 3 s'intéresse plus particulièrement aux deux secrétaires communaux actuellement en fonctions et dispose que « les tâches légales du secrétaire communal sont réparties entre les deux titulaires actuels par le collège des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune sous l'approbation du ministre ».

Si cette disposition est reprise en substance des lois de fusion antérieures, une remarque s'impose néanmoins par rapport à la soumission de la décision en question à approbation ministérielle. Rappelons en effet que la dernière loi de fusion de communes date du 16 juin 2017¹ et que, depuis lors, une importante réforme de la tutelle administrative a été lancée avec le projet de loi n°7514 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

L'article 19 du projet de loi en question, dont l'adoption par la Chambre des Députés est attendue prochainement, a pour objet de modifier l'article 89 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 de façon à ce que la décision du collège des bourgmestre et échevins de charger le secrétaire adjoint d'une partie des fonctions que la loi attribue au secrétaire ne soit plus soumise à approbation.

Le SYVICOL est conscient du fait que la relation entre les deux secrétaires de la future commune se distingue de celle entre un secrétaire et son adjoint par l'absence de lien de subordination. Il estime cependant que ceci ne change rien à la nature de la décision portant répartition des tâches entre les deux fonctionnaires. Si, donc, l'approbation ministérielle est vouée à disparaître de l'article 89 de la loi communale, il semble incohérent au SYVICOL de la prévoir à l'article 12 du projet de loi commenté. Ceci vaut pour le 1^{er} alinéa du paragraphe 3 aussi bien que pour le 2^e, qui concerne des modifications dans la répartition des tâches.

Le 3^e alinéa concerne la situation de vacance d'un des postes de secrétaire communal et sa conversion en un emploi d'un autre groupe ou sous-groupe de traitement par le conseil communal. Ici aussi, il aurait été judicieux d'anticiper les allègements de la tutelle administrative prévus par le projet de loi 7514 susmentionné. Celui-ci prévoit en effet de supprimer toute tutelle administrative sur les décisions de création – sans doute, une conversion d'un poste est à traiter de façon analogue à une création – d'un poste de fonctionnaire. Or, comme le texte commenté emploie les termes « groupe ou sous-groupe de traitement », il ne permet la conversion que vers un autre poste de fonctionnaire. Dès lors, le SYVICOL propose d'aligner le projet de loi sous revue sur le n°7514 et de supprimer l'approbation ministérielle de la décision de conversion du poste de secrétaire vacant.

Lors de la présentation du projet de loi au mois de janvier 2022, le ministère avait annoncé que les aides individuelles seraient réservées aux seuls locataires et acquéreurs d'un logement du marché privé, étant donné que les acquéreurs d'un logement abordable bénéficient d'un soutien financier indirect dans la cadre des aides à la pierre. Une lecture plus approfondie du projet de loi sous examen révèle pourtant que s'il est vrai que les aides à la location ne visent expressément que les logements à usage d'habitation loués sur le marché privé, les futurs acquéreurs d'un logement abordable acquis sous bail emphytéotique pourront, en revanche, bénéficier de certaines aides ou primes prévues par le projet de loi.

C'est donc uniquement sous cet angle que le SYVICOL entend brièvement prendre position, étant donné qu'il estime qu'un avis sur l'octroi d'aides individuelles destinées à des bénéficiaires locataires ou acquéreurs sur le marché privé dépasserait le cadre de ses compétences.

Projet de loi n°7938 relative aux aides individuelles au logement et projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement

Avis du 18 juillet 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier du 8 février 2022, au sujet du projet de loi relative aux aides individuelles au logement et projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement. Ledit projet de loi constitue, à côté du projet de loi n°7937 relative au logement abordable qui a été avisé par le SYVICOL le 30 mai dernier, un autre volet de la réforme de la législation relative à l'aide au logement.

¹ Loi du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport

Or, le projet de loi présente une certaine ambiguïté à ce sujet. En effet, seul l'article 16 du projet de loi impose comme condition expresse que « *le logement n'est pas un logement destiné à la vente abordable ou à la vente à coût modéré au sens de la loi XX.XX.XXXX relative au logement abordable* », excluant donc du bénéfice de la prime d'accèsion à la propriété, et par ricochet de la prime d'épargne (article 17) qui y est liée, les futurs acquéreurs d'un logement abordable.

Par contre, aucune autre des dispositions du chapitre 3 regroupant les aides à la propriété d'un logement ne mentionne cette condition, ce qui laisse donc ouvert l'octroi d'une garantie de l'Etat (article 12), d'une subvention d'intérêt (article 19), de primes d'amélioration (article 24), d'une subvention d'intérêt en vue de l'amélioration de leur logement (article 27), d'une prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap (article 28), d'une prime de création d'un logement intégré (article 33), et d'une garantie étatique pour un prêt climatique ainsi que la subvention d'intérêt qui lui est (articles 40 et 44) à des propriétaires ou futurs propriétaires d'un logement subventionné.

Cette lecture est d'ailleurs confirmée par le commentaire des articles selon lequel « *les acquéreurs d'un logement réalisé par un des promoteurs publics – voir projet de loi relative au logement abordable actuellement en procédure législative – seront toutefois exclus du bénéfice de certaines primes prévues par le régime futur des aides individuelles au logement, et plus particulièrement de la prime d'accèsion à la propriété et de la prime d'épargne, étant donné que ces acquéreurs bénéficient déjà des conditions beaucoup plus avantageuses liées à l'acquisition d'un logement du parc public. Ils peuvent néanmoins bénéficier, le cas échéant, d'une garantie étatique, d'une prime d'amélioration et/ou d'une subvention d'intérêt prévues par la présente loi* » (cf pages 7 et 58 du projet de loi).

Certes, beaucoup de ces dispositions requièrent comme condition que le demandeur réunisse dans son chef la pleine et exclusive propriété du logement pour lequel l'aide est sollicitée (articles 16, 20, 24, 33 et 44), respectivement supposent la propriété du logement pour lequel l'aide est sollicitée (articles 12 et 40, prêt hypothécaire). Cette condition exclut certes les locataires mais pas l'emphytéote qui, lui, est certes locataire du terrain sur lequel l'immeuble est construit, mais bel et bien propriétaire des murs de son

habitation¹. Il en résulte donc que les propriétaires d'un logement subventionné sur base de la loi de 1979, ou les futurs propriétaires d'un logement abordable sur base de la future loi relative au logement abordable actuellement en procédure, sont éligibles à toutes les aides précitées sauf la prime d'accèsion à la propriété et la prime d'épargne.

Si le SYVICOL estime que ceci n'est pas problématique en ce qui concerne des travaux d'amélioration du logement (article 24) ou encore d'assainissement énergétique ou d'équipement du logement de certaines installations techniques dans le cadre des aides à un prêt climatique au sens de la loi modifiée du 23 décembre 2016 (article 40), il est plus réticent par rapport à l'octroi d'une prime de création d'un logement intégré (article 33). En effet, il est d'avis que si le droit de l'emphytéote de transformer son habitation pendant la durée du bail n'est pas contestée, à la condition bien sûr qu'il occupe l'habitation à titre principal et permanent, en revanche des questions d'ordre juridique se posent, notamment en ce qui concerne le droit de rachat ou le droit de préemption au profit du promoteur public qui pourrait se voir menacer par d'éventuels droits acquis par le locataire, ou encore sur le sort des constructions par lesquelles l'emphytéote a amélioré l'immeuble. Une réflexion sur l'opportunité d'accorder cette prime aux propriétaires d'un logement abordable devrait, de l'avis du SYVICOL, être engagée.

Finalement, le SYVICOL soulève la question de l'octroi d'une prime pour aménagements spéciaux répondant aux besoins de personnes en situation de handicap prévue à l'article 28 du projet de loi. Il s'agit de la seule prime pour laquelle le bénéficiaire ne doit pas être propriétaire de son logement de sorte que tous les locataires, y compris les locataires d'un logement abordable, et tous les acquéreurs sont éligibles à cette prime. Si le SYVICOL ne remet en aucun cas en cause le droit pour les personnes en situation de handicap de disposer d'un logement qui leur est adapté, il se demande néanmoins si ceci ne relève pas de la responsabilité du bailleur social, qui devrait proposer un logement ou relogement adapté à une personne locataire d'un logement abordable qui serait ou se retrouverait dans une telle situation de handicap, plutôt que de faire peser cette responsabilité financière sur celle-ci ou son représentant légal.

Projet de loi n°7995

1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

Avis du 10 octobre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir consulté, par courrier du 19 avril 2022, au sujet du projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ; 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Le SYVICOL tient à préciser qu'un échange a eu lieu en amont du dépôt du projet de loi avec Madame la Ministre et l'Association luxembourgeoise des services d'eau (ALUSEAU) lors d'une réunion du 14 décembre 2021, au cours de laquelle les grandes lignes des réformes en matière de la qualité des eaux destinées

à la consommation humaine au niveau européen, qui ont guidé la rédaction du projet de loi sous revue, ont été présentées.

A cette occasion, le SYVICOL a déjà pu se prononcer sur une version antérieure du texte sous examen. Vu les conséquences importantes des nouvelles dispositions sur le secteur communal, il tient à exprimer sa reconnaissance au gouvernement d'avoir sollicité son point de vue en amont du dépôt du projet de loi.

Une deuxième entrevue en la matière entre le bureau du SYVICOL et Madame la Ministre, les services du ministère de l'Intérieur et l'ALUSEAU a eu lieu le 21 septembre 2022, donc après le dépôt du projet de loi sous analyse. Cette réunion fut l'occasion pour le SYVICOL de présenter d'une façon sommaire les éléments principaux du présent avis.

Pendant cette réunion, un autre sujet était à l'ordre du jour, à savoir l'organisation de campagnes de sensibilisation et de réunions régionales destinées à informer et à préparer les communes aux futures mesures à prendre. Cette approche commune permettra de détecter des difficultés et de sensibiliser les communes le plus tôt possible.

A côté de ces échanges avec Madame la Ministre, les services du SYVICOL ont eu plusieurs entrevues avec l'ALUSEAU afin d'identi-

¹ Voir les articles 13-1 et suivants de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le Pacte logement



fier et d'évaluer les enjeux de la réforme pour le secteur communal.

Le projet de loi sous examen a pour objet de transposer en droit national la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et prévoit à cette fin une modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Ladite directive abroge la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, transposée en droit luxembourgeois par le règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

En général, la nouvelle directive (UE) 2020/2184 poursuit cinq objectifs visant à améliorer la sécurité sanitaire de l'eau et la confiance du consommateur : de nouvelles normes de qualité de l'eau potable, la mise en place d'une approche basée sur les risques, le renforcement des exigences en matière de matériaux en contact avec l'eau, l'amélioration de l'accès à l'eau pour tous et une information plus transparente sur la qualité de l'eau.

Bien évidemment, le SYVICOL salue l'ambition du gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour « protéger la santé humaine des effets néfastes de la contamination des eaux destinées à la consommation humaine en garantissant la salubrité et la propreté de celles-ci, ainsi que d'améliorer l'accès aux eaux destinées à la consommation humaine.¹ »

Il importe de noter que plusieurs propositions formulées par le SYVICOL par rapport à l'avant-projet de loi ont été reprises dans le texte sous examen. Cependant, certaines dispositions continuent à poser des problèmes, notamment en ce qui concerne les mesures obligatoires auxquelles les fournisseurs d'eau devront faire face dans le cadre de la réduction des risques liés à la distribution dans les installations privées. A ses yeux, les installations privées devraient tomber sous la responsabilité des autorités étatiques et non pas sous celle des syndicats intercommunaux et des autorités communales.

Enfin, le SYVICOL souligne l'importance d'une coopération étroite et intense entre les communes et le ministère de l'Environnement,

du Climat et du Développement durable pour garantir une bonne qualité de l'eau potable sur le plan national et afin de promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet.

II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Les fournisseurs d'eau sont obligés à apporter leur soutien aux propriétaires privés lorsqu'il y a un risque que les eaux destinées à la consommation humaine ne respectent pas les valeurs paramétriques définies à l'article 5. Le SYVICOL regrette que les mesures y mentionnées tombent sous la responsabilité des fournisseurs d'eau (art. 6).
- Le SYVICOL estime que les installations d'eau privées ne devraient pas tomber sous la responsabilité des fournisseurs d'eau. A ses yeux, l'intégralité des mesures énumérées au paragraphe 3 de l'article 10 devraient être de la compétence du niveau national, donc de l'Administration de la gestion de l'eau et de la Direction de la santé (art. 10).
- D'une manière générale, le SYVICOL estime que des dérogations aux valeurs paramétriques utilisées pour évaluer la qualité de l'eau potable doivent être possibles également dans des circonstances exceptionnelles comme des intempéries ou incidents techniques majeurs (art. 15).
- Le SYVICOL formule plusieurs critiques envers l'obligation d'installer au plus tard le 1^{er} janvier 2029 des équipements intérieurs et extérieurs dans les espaces publics afin de promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet (art. 16).
- Dans ce contexte, le SYVICOL estime que la coordination et l'appui assurés aux fournisseurs d'eau par l'Administration de la gestion de l'eau devraient être davantage précisés afin de clarifier les responsabilités de chaque acteur concerné (art. 16).

III. Remarques article par article

Art. 4

L'objectif de l'article 4 est de définir les obligations générales des fournisseurs d'eau ainsi que les conditions qui doivent être remplies pour que les eaux destinées à la consommation humaine puissent être considérées comme salubres et propres.

Le paragraphe 2 dispose : « Les mesures prises en vertu de la présente loi sont fondées sur le principe de précaution et n'entraînent en aucun cas, directement ou indirectement, une dégradation de la qualité actuelle des eaux destinées à la consommation humaine ou un accroissement de la pollution des eaux utilisées pour la production d'eaux destinées à la consommation humaine. »

Le SYVICOL s'interroge sur la signification précise des termes « qualité actuelle » en considérant qu'ils soulèvent la question de savoir quel est le moment de référence. Il propose dès lors d'utiliser uniquement le mot « qualité » afin d'éviter toute source de confusion.

Art. 6

L'objet de l'article 6 est de fixer les points de conformité.

Selon le paragraphe 3, les fournisseurs apportent leur soutien aux propriétaires privés et aux consommateurs lorsqu'il y a un risque que les eaux destinées à la consommation humaine ne respectent pas les valeurs paramétriques définies à l'article 5.

Ainsi le fournisseur d'eau est obligé d'informer les autorités communales compétentes qui doivent prendre des mesures appropriées pour réduire ou éliminer le risque de non-respect des valeurs paramétriques, notamment en conseillant les propriétaires au sujet d'éventuelles mesures correctives qu'ils pourraient prendre et si nécessaire d'autres mesures, telles que des techniques de traitement appropriées pour modifier la nature ou les propriétés des eaux avant qu'elles ne soient fournies.

Le SYVICOL regrette que les mesures mentionnées ci-avant tombent sous la responsabilité des fournisseurs d'eau et des communes. En général, il estime que les installations privées devraient

¹ Article 1^{er}, paragraphe 2 du projet de loi sous revue

II. AVIS

tomber sous la responsabilité des autorités étatiques et que les mesures d'information et de conseil devraient être prises au niveau national, donc par l'Administration de la gestion de l'eau et la Direction de la santé.

Nous y reviendrons plus en détail à l'endroit des remarques sur l'article 10.

Dès lors, le SYVICOL propose la formulation suivante du paragraphe 3 : « Lorsque le paragraphe 2 du présent article est applicable et qu'il y a un risque que les eaux destinées à la consommation humaine visées au paragraphe 1^{er}, point 1^o, du présent article ne respectent pas les valeurs paramétriques conformément à l'article 5, le fournisseur d'eau en informe immédiatement l'Administration de la gestion de l'eau [...] »

Art. 10

L'objectif de l'article 10 est de définir l'évaluation des risques liés aux installations privées de distribution ainsi que de désigner les responsables des mesures à prendre pour réduire ceux-ci.

Il importe de rappeler que l'installation privée de distribution commence là où s'arrête le réseau public de distribution, à savoir au compteur d'eau du bâtiment respectif.

Selon les points 1 à 3 du paragraphe 3, il incombe d'abord aux fournisseurs d'eau d'encourager les propriétaires des lieux publics et privés à effectuer une évaluation des risques liés aux installations privées de distribution.

Ensuite, ils doivent informer les consommateurs et les propriétaires de lieux publics et privés des mesures visant à éliminer ou à réduire le risque de non-respect des normes de qualité des eaux destinées à la consommation humaine dû aux installations privées de distribution.

Comme troisième mesure, il est prévu que les fournisseurs d'eau conseillent les consommateurs au sujet des conditions de consommation et d'utilisation des eaux destinées à la consommation humaine, et des mesures possibles en vue d'éviter que ces risques ne surviennent à nouveau.

Le SYVICOL regrette que ni le texte du projet de loi ni le commentaire de l'article 10 ne donnent des détails suffisants pour permettre aux fournisseurs d'eau de mettre en place les mesures mentionnées de façon efficace et coordonnée.

De plus, il estime que les installations privées ne devraient pas tomber sous la responsabilité des fournisseurs d'eau. A ses yeux, l'intégralité des mesures énumérées au paragraphe 3 de l'article 10 devraient être mises en œuvre au niveau national, donc par l'Administration de la gestion de l'eau et la Direction de la santé.

Si le SYVICOL se félicite des modifications qui ont été faites depuis la version antérieure du texte, il estime que les auteurs ne sont pas allés assez loin dans le cadre de la réorganisation de la responsabilité pour réduire les risques liés à la distribution privée dans toutes les installations.

Aux yeux du SYVICOL, l'obligation d'encouragement, d'information et de conseil des consommateurs et des propriétaires représente une mission nationale qui devrait être gérée par les autorités étatiques tout comme la promotion de la formation des installateurs sanitaires et la mise en place des mesures contre des foyers de légionelles et contre l'utilisation du plomb dans les installations privées.

Il s'ajoute que la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ne prévoit pas explicitement que les fournisseurs d'eau doivent se charger des mesures appropriées. La directive dispose seulement le suivant : « En vue de réduire les risques liés à la distribution privée dans toutes les installations privées de distribution, les États membres veillent à ce que toutes les mesures suivantes soient envisagées et à ce que celles d'entre elles qui sont jugées pertinentes soient prises [...] »²

Le SYVICOL insiste donc à ce que les auteurs du projet de loi remplacent les mots « fournisseurs d'eau » par « l'Administration de la gestion de l'eau et la Direction de la santé » en ce qui concerne les points 1 à 3 du paragraphe 3 de l'article 10.

Art. 15

L'article 15 énonce des dérogations aux valeurs paramétriques utilisées pour évaluer la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine qui, sous certaines conditions, peuvent être accordées pour une durée aussi brève que possible, pour autant qu'elles ne constituent pas un danger pour la santé des personnes et qu'il n'existe pas d'autre moyen raisonnable de maintenir la distribution des eaux destinées à la consommation humaine dans le secteur concerné.

De manière générale, le SYVICOL estime que des dérogations doivent être également possibles dans des circonstances exceptionnelles comme des intempéries ou des incidents techniques majeurs.

Art. 16

L'objectif de l'article 16 est de définir l'organisation et l'accès aux eaux destinées à la consommation humaine.

Selon le paragraphe 2, des équipements intérieurs et extérieurs sont installés au plus tard le 1^{er} janvier 2029 par l'État et les autorités communales dans les espaces publics afin de promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet destinée à la consommation humaine.


Le SYVICOL critique cette disposition pour deux raisons.

D'abord, l'installation de distributeurs d'eau est onéreuse et nécessite un grand effort d'entretien. Il en résulte que les auteurs du projet de loi sous avis devraient définir plus précisément les espaces publics qui serviront comme lieux appropriés à accueillir un tel équipement intérieur ou extérieur. Aux yeux du SYVICOL, il faudrait se restreindre aux lieux qui peuvent être facilement connectés au réseau d'eau afin d'éviter des coûts disproportionnés.

Ensuite, il estime que la formulation « [...] d'une manière qui soit proportionnée à la nécessité de telles mesures [...] » est beaucoup trop vague pour une obligation légale. Il déplore en même temps le fait que le commentaire de l'article concerné ne fournit aucune clarification supplémentaire.

Le paragraphe 3 prévoit que l'appui nécessaire soit donné aux fournisseurs d'eau pour mettre en œuvre les mesures visées au présent article. Pourtant, le SYVICOL estime que la coordination assurée par l'Administration de la gestion de l'eau devrait être davantage précisée afin de clarifier les responsabilités de chaque acteur concerné.

² Article 10, paragraphe 3 de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine



Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine


Avis du 10 octobre

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir sollicité, par courrier du 19 avril 2022, en son avis au sujet du projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 7 octobre 2002 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

Selon les auteurs du texte, le règlement grand-ducal sous avis n'a plus de raison d'être puisqu'il sera remplacé par le projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, qui transposera en droit national la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières à formuler à l'égard du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Il profite néanmoins de l'occasion pour faire référence aux remarques formulées dans son avis du 10 octobre 2022 sur le projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.



Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale

Avis du 10 octobre

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir sollicité, par courrier du 19 avril 2022, en son avis au sujet du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2014 fixant le programme, la durée et les modalités de contrôle de connaissances de la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales de certaines lois en matière environnementale

La finalité principale du projet de règlement grand-ducal sous avis est de compléter, à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal à modifier, la liste des lois prévoyant une formation professionnelle spéciale en matière de recherche et de constatation des infractions en matière environnementale en y insérant la loi du [•] relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

En plus, à l'article 2, la Direction de la santé est ajoutée à la liste des administrations pour les besoins desquelles la formation professionnelle spéciale en matière de recherche et de constatation des infractions en matière environnementale est dispensée. La raison pour cette modification est le projet de loi relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, qui attribue certaines compétences à la Direction de la santé, notamment en case de présence de légionelles et de plomb dans les eaux destinées à la consommation humaine.

Le SYVICOL n'a pas de remarques particulières à formuler à l'égard du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Il profite néanmoins de l'occasion pour faire référence aux remarques formulées dans son avis du 10 octobre 2022 sur le projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.



Projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2022

Avis du 10 octobre

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de lui avoir transmis pour avis, en date du 22 juillet 2022, le projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2022.

Il s'agit de la première fois que le syndicat est consulté au sujet d'un projet de règlement grand-ducal de fixation de la taxe de rejet pour une année donnée, alors même que cette taxe a été introduite par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

C'est en effet l'article 16 de cette loi qui soumet le déversement des eaux usées dans les eaux de surface ou souterraines à une taxe de rejet à fixer annuellement par règlement grand-ducal selon les modalités de calcul qu'il détermine.

II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL propose, en ce qui concerne le volume d'eau déversée pris en compte pour le calcul de la taxe de rejet, de ne pas simplement se baser sur les données de l'année 2020, mais sur une estimation de ce volume de 2021 en tenant compte de l'évolution de la charge polluante entre 2020 et 2021.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet sous revue fixe la taxe de rejet à 0,11 euro par mètre cube pour l'année en cours.

II. AVIS

La taxe reste ainsi au même niveau que l'année précédente et sur la trajectoire légèrement décroissante qui se dessine depuis 2015, lorsqu'elle a atteint son maximum de 0,17 euro.

Le commentaire des articles indique les valeurs utilisées pour le calcul de la charge polluante conformément aux règles posées par la loi. Ces données sont issues de l'état des lieux en matière d'assainissement pour l'année de référence 2021.

En revanche, le volume annuel d'eau déversée, par lequel la charge polluante est divisée pour obtenir le montant de la taxe par mètre cube, correspond à l'année 2020, étant donné que, selon les auteurs, les déclarations concernant les quantités d'eau utilisées en 2021 n'étaient pas encore disponibles. Il est permis de douter que cette manière de procéder soit dans l'esprit de la loi relative à l'eau, qui ne la prévoit pas expressément. Elle dispose en fait que la taxe « est calculée sur base du rapport entre la somme des unités de charge polluante (...) et le volume annuel d'eau déversée », formulation qui donne à penser que le législateur ait visé les données d'une seule et même année.


Par ailleurs, en comparant les valeurs de la charge polluante et du volume d'eau déversée à celles de l'année précédente respective, on constate une augmentation de 6 pour cent de 2020 à 2021 pour la première, et de 1,4 pour cent de 2019 à 2020 pour la deuxième.

Le SYVICOL se demande si, pendant une année donnée, une augmentation de la charge polluante est possible sans une hausse proportionnelle du volume d'eau déversée. A ses yeux, il faudrait s'attendre à ce que ce dernier connaisse de 2020 à 2021 une hausse comparable à celle de la charge polluante pendant la même période.

En l'absence des données précises sur le volume d'eau déversée en 2021, il serait ainsi possible de les estimer en appliquant à celles de 2020 la variation constatée au niveau de la charge polluante entre 2020 et 2021. En procédant ainsi, la taxe de déversement calculée pour 2022 ne serait pas de 0,113 euros, mais de 0,106.

Article 2

Pas de d'observation



Projet de loi n°8052 portant modification :
1° de la loi communale modifiée du
13 décembre 1988 ;
2° du Code pénal ;
3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004
sur l'aménagement communal
et le développement urbain

Avis du 17 octobre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur pour son courrier du 18 juillet 2022, par lequel elle lui a soumis pour avis le présent projet de loi. Le SYVICOL tient également à remercier Madame la Ministre de l'avoir tenu informé de l'état d'avancement de ses travaux pendant la phase d'élaboration du projet de loi, et de l'avoir consulté ponctuellement sur divers aspects qui font l'objet dudit projet de loi¹. Le SYVICOL n'a toutefois pas eu la possibilité de se prononcer par rapport à l'avant-projet de loi, comme cela avait été le cas à l'occasion du projet de loi n°7514 concernant la réforme de la tutelle administrative.

Le présent projet de loi constitue le second volet de la refonte de la loi communale et aborde la question des droits et des devoirs des élus sous l'angle de la déontologie, des incompatibilités, de l'exercice de leur mandat ou encore de la responsabilité pénale. Si le SYVICOL salue les objectifs recherchés par le projet de loi sous examen et se réjouit de voir aboutir certaines de ses revendications longues de plusieurs années sinon décennies, il regrette toutefois que le projet de loi n'instaure pas un véritable statut de l' élu local que le SYVICOL avait pourtant appelé de ses vœux².

Plus en détail, cinq nouveaux articles de la loi communale modifiée seront consacrés aux principes déontologiques. Trois articles viennent ainsi compléter les règles déontologiques applicables aux conseillers communaux, qui sont déjà soumis aux devoirs de délicatesse en vertu de l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après la loi communale). De même, tout conseiller communal prête, avant d'entrer en fonction, le serment de remplir avec zèle, exactitude, intégrité et impartialité ses fonctions, conformément à l'article 6 de la loi communale.

L'idée de renforcer les règles déontologiques pour les élus communaux n'est pas nouvelle. Faisant suite à plusieurs rapports critiques du Groupe d'Etats contre la Corruption, le GRECO, le gouvernement avait annoncé dans son programme gouvernemental pour la période 2013-2018 vouloir « élaborer des codes de déontologie pour les membres du Conseil d'Etat, de la Fonction publique étatique et communale et des élus communaux »³. Dans la foulée, les membres du gouvernement⁴, puis les députés⁵ et les membres du Conseil d'Etat⁶ ont tour à tour adopté des règles déontologiques plus ou moins contraignantes, ce qui a contribué à sensibiliser l'ensemble des acteurs à tous les niveaux de représentation de l'Etat.

A l'instar de ces derniers, il était évident que les élus communaux, premiers concernés, devaient également s'atteler à définir un ensemble de règles déontologiques qui leur soient applicables. En accord avec le ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Dan Kersch, un processus de réflexion a été entamé par le SYVICOL qui a constitué un groupe de travail interne composé d'élus communaux pour élaborer une proposition de texte. Le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts a servi de référence principale pour ses travaux, dans une démarche d'égalité par rapport aux élus nationaux, tout en l'adaptant pour tenir compte des besoins spécifiques du secteur communal, avec pour finalité de parvenir à un texte équilibré et surtout proportionné aux objectifs de transparence de la vie publique et de respect de la vie privée auquel tous les élus communaux pourront s'identifier et adhérer.

¹ Projet de Code de conduite pour les élus communaux du 4 juillet 2016 ; Propositions pour un statut de l' élu local du 31 mai 2021 ; Prise de position concernant la responsabilité pénale des élus communaux du 12 juillet 2021 ; Proposition d'augmentation du congé politique du 9 juin 2022 ; Analyse des articles 11 ter et 11 quater de la loi communale en vue d'un éventuel allègement des incompatibilités des mandats communaux avec d'autres fonctions et occupations du 31 mars 2022

² Propositions pour un statut de l' élu local, précitée

³ Programme gouvernemental, 10 décembre 2013, page 7

⁴ Code de déontologie pour les membres du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A25 du 28.02.2014, remplacé par l'arrêté grand-ducal du 14 novembre 2014 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction, lui-même abrogé par l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement

⁵ Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, applicable à partir de septembre 2014

⁶ Règlement grand-ducal du 2 février 2015 portant approbation de l'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat



Les discussions approfondies menées au sein du SYVICOL ont d'ailleurs mis en lumière la difficulté pour les élus d'appréhender, dans une situation concrète, certains concepts moraux ou éthiques et d'en déterminer les contours pour ne pas transgresser une règle édictée par le Code de conduite, et donc le besoin de disposer d'une instance indépendante à même de conseiller les élus dans l'exercice de leurs responsabilités en cas de doute sur la conduite à tenir. Après deux années, ces travaux ont finalement abouti à un Code de conduite pour les élus communaux qui a été adopté par le comité du SYVICOL dans sa séance du 4 juillet 2016.

Comme il s'y était engagé, le SYVICOL a transmis sa proposition au ministère de l'Intérieur, en ayant conscience que seule une modification de la loi communale, ouvrant la voie à l'adoption de règlements grand-ducaux d'exécution, permettrait de garantir l'application de ces règles de manière uniforme à l'ensemble des élus communaux. Lors d'une entrevue du bureau du SYVICOL au mois d'octobre 2016, Monsieur le Ministre avait accueilli positivement la proposition lui soumise par le SYVICOL et les parties s'étaient mises d'accord pour étudier la forme juridique la mieux adaptée en vue de l'introduction du Code de conduite en droit luxembourgeois.

A la suite de la constitution du nouveau gouvernement et de la nomination de Madame Taina Bofferding au ministère de l'Intérieur, les efforts se sont concentrés, à juste titre, sur le premier volet de la refonte de la loi communale, à savoir la réforme de la tutelle administrative qui fait l'objet du projet de loi n°7514 déposé le 15 janvier 2020. Or, l'article 1^{er} du projet de loi prévoyait, dans sa version initiale, la création d'une base légale à une « charte du conseiller communal » dont le contenu serait déterminé par règlement grand-ducal et qui serait lue lors de la première réunion du conseil communal. Dans son avis du 20 juillet 2020 relatif au projet de loi n°7514, le SYVICOL avait salué la création d'une base légale, tout en rappelant sa proposition soumise en 2016 et en invitant Madame la Ministre à un dialogue sur base de celle-ci.

En juin de l'année 2021, le SYVICOL a été invité par le ministère de l'Intérieur à deux ateliers de co-construction de la « charte du conseiller communal », au cours desquels un projet de texte, largement inspiré de sa proposition, a été analysé de manière critique mais constructive par les participants, répartis à part égale entre des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et des élus commu-

naux. A l'issue de ces deux journées, les principes d'un Code de déontologie ont été arrêtés.

Pourtant, à la lecture du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux, qui fera l'objet d'un avis séparé, le SYVICOL est forcé de constater que le rapport entre l'effort investi et les principes déontologiques que le projet de loi propose d'introduire est largement déséquilibré. Sur le fond, le texte a été considérablement allégé au risque de lui faire perdre de son sens alors que dans le même temps, certaines dispositions critiquées par les représentants du SYVICOL dans le cadre des ateliers précités ont été maintenues. Il s'y ajoute que, bien que l'exposé des motifs mentionne comme référence le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, peu de ces dispositions se retrouvent dans le projet de loi, qui emprunte également à l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et même au dispositif français.

Or, précisément, tout l'intérêt de se baser sur les règles déontologiques applicables aux députés réside dans le fait qu'ils sont dans une situation comparable aux conseillers communaux, exerçant chacun un mandat électif et prenant des décisions publiques au nom des citoyens. Le fait d'être titulaire d'un mandat local et national expose d'ailleurs particulièrement ces élus, dans la mesure où il ne sera pas toujours aisé de distinguer dans l'exercice de quelles fonctions une situation donnée doit être appréciée. Une discordance entre les règles déontologiques qui leur seraient applicables ferait peser sur eux un risque accru.

Sur la forme, l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 1^{er} dans son avis au sujet du projet de loi n°7514 a certes hypothéqué les chances d'adopter le code de conduite par la voie réglementaire, sans toutefois que le SYVICOL n'y voit un obstacle insurmontable. Quoiqu'il en soit, cet alinéa a été retiré du projet de loi n°7514 par voie d'amendement gouvernemental et les principes déontologiques figurent désormais à l'article 2 du projet de loi. Le SYVICOL analysera les principes déontologiques introduits par le projet de loi sous avis à la lumière

II. AVIS

de sa proposition d'un Code de conduite pour les élus communaux adoptée par son comité le 4 juillet 2016.

En ce qui concerne les incompatibilités (articles 3 et 4 du projet de loi) et le congé politique (articles 5 à 8), ces aspects ont fait l'objet d'une concertation avec le SYVICOL qui se réjouit de constater que ses propositions ont été suivies. Si les incompatibilités posées aux articles 11^{ter} et 11^{quater} ont été simplement actualisées, les dispositions relatives au congé politique ont en revanche fait l'objet d'une adaptation significative.

En janvier 2008, dans sa prise de position sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, le SYVICOL avait déjà constaté la nécessité de procéder à un relèvement du congé politique des membres des collèges des bourgmestre et échevins, compte-tenu de la multiplication des missions octroyées par l'Etat aux communes ainsi que des attentes grandissantes des citoyens en matière de services de proximité, la gestion des affaires communales nécessitant de la part des mandataires, et notamment des bourgmestres et échevins, une disponibilité beaucoup plus grande que par le passé. Il avait également plaidé pour l'attribution d'un congé politique supplémentaire pour les élus détenant des mandats exécutifs dans des syndicats de communes.

La modification opérée par le règlement grand-ducal du 13 février 2009 avait partiellement donné droit aux revendications du SYVICOL en relevant les heures de congé politique des membres des collèges des bourgmestre et échevins mais également des conseillers communaux, avec une hausse cependant plus limitée que ce qui avait été demandé pour les bourgmestres des communes dont la population est inférieure à 3.000 habitants. Il aura par ailleurs fallu attendre le règlement grand-ducal du 25 avril 2012 pour qu'un contingent supplémentaire de 9 heures de congé politique par semaine soit accordé à chaque conseil communal, à charge pour celui-ci de fixer la répartition de ces heures entre les membres du conseil désignés comme délégués dans les syndicats de communes.

Aujourd'hui comme hier, les élus locaux dressent néanmoins toujours le constat de l'insuffisance du congé politique dont ils bénéficient pour exercer leur mandat. C'est pourquoi, dans ses propositions pour un statut de l'élu local adoptées par le comité du SYVICOL le 31 mai 2021, il a proposé de réévaluer et d'adapter le contingent d'heures de congé politique en prenant en compte les défis des communes et des élus locaux qui en ont besoin. Le ministère s'était montré favorable à une augmentation et avait demandé au SYVICOL de lui faire une proposition concrète en ce sens. Différentes simulations ont été réalisées et la modification prévue par le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, qui fait l'objet d'un avis séparé, est le fruit d'un consensus politique. Le SYVICOL se félicite également qu'une autre de ses propositions ait abouti, à savoir celle de la revalorisation du montant de l'indemnité horaire touchée par les membres des professions indépendantes et les personnes sans profession.

S'il tient à exprimer sa satisfaction en ce qui concerne ces deux points, le SYVICOL est en revanche déçu de l'absence de proposition concrète en ce qui concerne l'introduction d'un statut protecteur des élus locaux, notamment au niveau social. Bien que le ministère ait été sensibilisé à de nombreuses reprises à ce sujet et se soit montré réceptif à ces questions, reconnaissant la nécessité d'introduire un véritable statut, aucune des pistes esquissées par le SYVICOL par exemple en faveur d'une protection spéciale avant, pendant et après la fin du mandat de l'élu n'ont été suivies. Or, ce sont précisément les élus qui exercent une profession salariée dans le secteur privé qui sont les plus exposés. Les propositions concrètes formulées par le SYVICOL contribueraient sans conteste à améliorer l'attractivité du mandat électif communal bien au-delà de l'ambition, somme toute limitée, du projet de loi.

Si celui-ci constitue un petit pas dans la bonne direction, ses auteurs ont manqué l'opportunité d'aborder certaines problématiques soulevées dans ses propositions auxquelles il est fait renvoi. Le SYVICOL est pourtant d'avis qu'il n'est plus temps de procrastiner. Il réaffirme sa pleine et entière disponibilité pour travailler ensemble avec les ministères concernés en vue d'aboutir à un renforcement indispensable des droits des élus locaux.

Enfin, le quatrième et dernier aspect abordé par le projet de loi concerne la responsabilité pénale des élus, et plus précisément l'introduction d'une responsabilité pénale des personnes morales de droit public, limitée aux communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes. Ce volet mérite, lui aussi, que l'on s'attarde quelque peu sur sa genèse, alors qu'il a largement mobilisé l'énergie du SYVICOL depuis plus de vingt ans. C'est au début des années 2000 qu'a eu lieu une prise de conscience des membres du SYVICOL des responsabilités individuelles pesant sur les personnes physiques œuvrant pour le bien de la communauté, à la suite de la condamnation par les tribunaux luxembourgeois de membres de collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL a ainsi lancé dès 2001 un appel au ministre de l'Intérieur à se saisir du dossier de la responsabilité pénale et à revoir les modalités de la mise en cause de la responsabilité pénale pour les élus locaux, dans le but de circonscrire les risques dans des limites raisonnables. Il a été informé que le dossier a été renvoyé pour compétence au ministère de la Justice qui a déposé le 20 avril 2007 le projet de loi n°5718 devenu la loi du 3 mars 2010 1. introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle, 2. modifiant le Code pénal, le Code d'instruction criminelle et certaines autres dispositions législatives. Or, à l'époque, le législateur a fait le choix d'écarter expressément de ce dispositif les personnes morales de droit public que sont l'Etat et les communes, de sorte que tant les syndicats de communes que les établissements publics placés sous la surveillance des communes tombaient dans le champ d'application de la loi.

Le SYVICOL n'a pas manqué d'évoquer le sujet et sa préoccupation grandissante par rapport à la multiplication des mises en cause personnelles de membres du collège des bourgmestre et échevins au cours de ses nombreuses entrevues avec le gouvernement. En 2009, l'alternance de gouvernement a été l'occasion pour le SYVICOL d'adresser une lettre aux partis coalitionnaires, dans laquelle il écrit ce qui suit : « *En l'état actuel de la législation, spécialement les membres des collèges des bourgmestres et échevins, en tant que maîtres, gestionnaires et délégués du service public communal, s'exposent personnellement à une mise en cause en cas de survenance d'un fait répressible au pénal, même s'il s'est produit à leur insu ou s'il est dépourvu de tout élément intentionnel. Comme cet état des choses suscite un sentiment d'insécurité profond chez les mandataires communaux, le SYVICOL propose qu'il soit procédé à une analyse approfondie de la matière, afin d'aboutir à une modification adéquate de la législation qui doit limiter les cas engageant la responsabilité pénale personnelle de l'élu. (...)* ».

La question de savoir quelles étaient les modifications à opérer a été au cœur des échanges entre le SYVICOL et les deux ministères de l'Intérieur et de la Justice au cours des trois années suivantes. Faute d'avancée concrète, le SYVICOL a clarifié sa demande dans une prise de position sur la responsabilité pénale des élus communaux adoptée le 26 mai 2014 et transmise aux ministères concernés, à savoir une rupture avec la règle de l'unité des fautes pénales et civiles, couplée à une redéfinition de l'infraction d'homicide ou de lésions corporelles involontaires. Malgré les arguments mis en avant par le SYVICOL, le ministère de la Justice a estimé qu'une redéfinition de la faute pénale n'était pas indiquée car elle serait de toute façon différente de la notion de faute civile, et a déposé dans la foulée le projet de loi n°6887 ayant abouti à la loi du 27 juin 2017 portant modification de l'article 3 du Code de procédure pénale.

Or, les différents avis émis au cours de la procédure législative valident pourtant l'analyse du SYVICOL, notamment ceux du Parquet général et du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, qui confirment que le défaut de prévoyance et de précaution au sens des articles 418 à 420 du Code pénal et l'absence de négligence ou d'imprudence au sens de l'article 1383 du Code civil sont deux concepts identiques appréciés de la même façon, de sorte que la faute est punissable quelque légère qu'elle soit. Pour autant, les points de vue sont diamétralement opposés sur la façon de rompre l'unicité des fautes pénales et civiles. Là où le Premier Juge au Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg note que « *si l'article 3 du Code d'instruction criminelle devrait être modifié tel que préconisé par le présent projet de loi alors il faudra nécessairement et impérativement redéfinir la faute pénale sanctionnée par les articles 418 et suivants du Code pénal* », le premier avocat général rejette (en tout cas dans un premier

temps)⁷ une modification de la définition de la faute pénale, tout en concédant que « *Rien n'empêchera de revenir par la suite à charge si, nonobstant l'invitation claire et indiscutable faite par le législateur, la jurisprudence s'obstinerait à vouloir apprécier la faute pénale in abstracto.* »

Cette position attentiste, sous la justification que les condamnations pénales d'élus ne sont, somme toute, qu'exceptionnelles, ne correspond évidemment pas à la philosophie du SYVICOL qui, s'il a pris note avec satisfaction de la volonté de modifier l'article 3 du Code d'instruction criminelle, a rappelé dès 2015 qu'il ne concevait cette modification qu'ensemble avec la reformulation de l'article 418 du Code pénal. Dire que « la loi précitée du 27 juin 2017 n'a pas eu les effets escomptés » est donc sous-estimé.

De l'avis du SYVICOL, cette loi a, au contraire, alourdit le risque qui pèse notamment sur les responsables communaux en facilitant l'accès au juge pénal, dans la mesure où la victime d'une infraction involontaire peut rechercher à la fois la condamnation personnelle de la personne présumée responsable sur le plan pénal et de la commune sur le plan civil, sans avoir à craindre une décision défavorable qui la priverait d'une indemnisation au civil. De même, la procédure pénale, que la victime peut déclencher par le biais d'une plainte avec constitution de partie civile même si le Parquet ne l'estime pas opportune, présente l'avantage indéniable de pouvoir abandonner l'initiative de la recherche des preuves aux autorités judiciaires qui peuvent ordonner d'office toute une série de mesures d'instruction inconnues du droit civil.

Il est à craindre que le présent projet de loi, qui se fonde sur les mêmes causes, ne produise les mêmes effets. L'affirmation péremptoire selon laquelle « ce changement offrira à l'élus de bénéficier d'une meilleure protection dans le cadre de l'exercice de son mandat électif tout en évitant sa surexposition » est dès lors à nuancer. En effet, l'introduction de la responsabilité pénale des communes ouvre une nouvelle voie de recours à la victime d'une infraction pénale, parallèlement à la responsabilité pénale personnelle des élus. Certes, la responsabilité pénale de la personne morale de droit public peut être engagée alors même que le ou les membres de l'organe légal ne sont pas effectivement poursuivis et déclarés coupables de l'infraction⁸. S'il n'est pas nécessaire d'engager cumulativement des poursuites contre l'auteur immédiat de l'infraction et contre la personne morale, un tel scénario ne peut être exclu, et le principe de l'opportunité des poursuites mis en avant n'offre qu'une protection relative dans la mesure où, comme mentionné précédemment, la victime de l'infraction peut elle-même mettre en mouvement l'action publique.

Aucune garantie ne peut donc être apportée à l'élus qu'il ne sera pas inculpé, y compris dans le cas d'une faute légère. Les développements des auteurs du projet de loi au sujet du principe du « non bis in idem » sont dès lors pour le moins surprenants. En revanche, le SYVICOL voit une piste d'amélioration, à confirmer dans les faits, avec l'introduction d'une responsabilité de la commune en cas d'une faute de service, de manière similaire au droit civil. Ainsi, lorsqu'un crime ou un délit aura été commis par une personne soumise à l'autorité de l'organe légal de la personne morale, sa responsabilité sera engagée et viendra se substituer à la responsabilité personnelle de l'élus, si un défaut de surveillance ou de contrôle de la part de la personne morale a permis la commission de ce crime ou délit. Sous réserve de ses remarques subséquentes, le SYVICOL est d'avis que cette disposition pourrait apporter une amélioration par rapport à la situation actuelle.

Finalement, le projet de loi entend modifier l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Si le SYVICOL se réjouit qu'une initiative soit enfin prise pour tenter de remédier à des situations particulièrement injustes, il estime que la solution préconisée est sujette à discussion.

II. Éléments-clés

Le présent avis se résume comme suit :

- Le SYVICOL rappelle que chacun des aspects faisant l'objet du présent projet de loi a fait l'objet d'une proposition concrète de

sa part, à laquelle il sera fait référence dans l'avis. C'est notamment le cas en ce qui concerne les principes déontologiques, le SYVICOL ayant soumis dès 2016 une proposition d'un Code de conduite pour les élus communaux s'inspirant dans une très large mesure du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, adapté au secteur communal. Il regrette dès lors la vision minimaliste des principes déontologiques introduits, qui ne tient pas compte de ses nombreuses observations antérieures (article 1^{er}).

- Il propose de définir le champ d'application des principes déontologiques repris au nouveau chapitre 1^{er} (article 2).
- Il demande à voir compléter le nouvel article 4ter par des principes directeurs et des devoirs s'inspirant du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, dans un souci de transparence et d'égalité de traitement entre les élus (article 4ter).
- Afin de lever toute ambiguïté, le SYVICOL propose de reformuler l'article 4quater pour mettre l'accent sur l'interdiction d'accepter des cadeaux ou avantages similaires au-delà du seuil de 150.-EUR et de préciser qu'il s'agit d'une valeur approximative (article 4quater).
- Si le SYVICOL comprend les motifs ayant conduit à l'introduction d'une obligation de déclaration d'intérêts, il insiste pour que le dispositif soit proportionné au risque qu'il entend combattre afin de prévenir toute atteinte excessive aux libertés et droits fondamentaux des élus. Les données communiquées doivent partir de ce qui est strictement nécessaire pour assurer le respect des interdictions formelles posées par l'article 20 de la loi communale modifiée. Il s'oppose ainsi avec vigueur à l'indication de toute catégorie de revenus. Il exprime également ses réserves par rapport à la déclaration du patrimoine immobilier, dans la mesure où un élu ne tire pas automatiquement un avantage du seul fait d'être propriétaire d'un bien dans la commune.
- Inversement, une adaptation des devoirs de délicatesse aux circonstances actuelles, toujours dans un but de proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi, serait de l'avis du SYVICOL souhaitable, de sorte que ne seraient plus visés à l'article 20, point 1^o, que les parents au premier degré (article 4quinquies).
- Il formule également une série de propositions relatives aux modalités de remise et de publication des déclarations de nature à clarifier le texte et faciliter son application pratique (article 4quinquies).
- Il s'oppose fermement à ce qu'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur soit désigné comme référent déontologue, alors que cette mission est incompatible avec la mission de contrôle des communes dévolue au ministère. En effet, le conseiller communal doit pouvoir s'en remettre en toute confidentialité à un organe collégial dont la composition est un gage d'indépendance et d'impartialité. Pour le SYVICOL, cela ne peut être que le comité de déontologie du conseiller communal qui peut désigner en son sein un ou plusieurs référents déontologues chargés de répondre exclusivement aux demandes de conseil (article 4sexies).
- Le SYVICOL approuve la création d'un comité de déontologie du conseiller communal, ce qui correspond à une de ses propositions. Néanmoins, il conçoit les attributions du comité de manière plus large, et demande que lui soient dévolues trois missions : une mission de conseil, une mission de contrôle, et une mission de sensibilisation (article 4septies).
- Chaque élu doit avoir le droit de consulter le comité pour toute question relative à l'interprétation et à l'application des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20. Celui-ci peut également être saisi par deux conseillers communaux au moins qui allèguent un manquement au respect des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 (article 4septies).
- En ce qui concerne les incompatibilités, le SYVICOL est d'accord avec l'adaptation de l'article 11ter, paragraphe 2, de la loi com-

⁷ Tel quel dans le texte. Voir page 11, document 6887/02

⁸ Voir à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat, document parlementaire n°5718/04

munale modifiée visant le personnel de l'école fondamentale et des maisons relais (article 3). De même, il approuve l'insertion, parmi les administrations de l'Etat dont les agents ne peuvent pas accéder aux fonctions de bourgmestre ou d'échevin si la commune de leur résidence fait partie du ressort territorial de leur activité, de trois nouvelles administrations. En revanche, il s'interroge sur le maintien à l'article 11quater, point 2, des ministres d'un culte (article 4).

- Le SYVICOL salue le changement de dénomination qui consiste à remplacer les termes « congé politique » par « décharge pour activités politiques » (articles 5 et 6).
- Il plaide pour un remboursement plus régulier et flexible des indemnités sur une base mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle (article 8).
- Le SYVICOL demande de remplacer l'article 85bis nouveau, imposant à la commune de souscrire une assurance visant à couvrir sa responsabilité civile, mais qui n'apporte aucune plus-value par rapport à la situation actuelle, par un dispositif rendant la commune, le syndicat de communes ou l'établissement public placé sous la surveillance de la commune civilement responsable du paiement des amendes auxquelles seraient condamnés ses mandataires publics dans l'exercice normal de leurs fonctions. Il propose de préciser expressément les conditions de l'action récursoire qui pourra être intentée en cas de dol ou de faute lourde (article 9).
- Le projet de loi introduit une responsabilité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance de la commune. Si, sur le fond, la proposition a le mérite d'élargir le champ du droit pénal axé sur la responsabilité de la seule personne physique, l'élu, elle n'est pas un remède contre les poursuites à son encontre, puisque la responsabilité des personnes physiques, auteurs ou complices des mêmes infractions, subsiste. L'élu ne sera pas davantage protégé et il courra le même risque pénal quelle que soit la gravité de sa faute, la seule différence étant que s'il se retrouve devant le juge, il ne sera peut-être pas le seul. Le SYVICOL regrette la voie choisie par les auteurs, et rappelle sa proposition d'introduire un mécanisme réellement protecteur de l'élu. Tel serait le cas si la responsabilité pénale de la personne morale de droit public devait être recherchée au premier chef, à moins qu'une faute personnelle de l'élu, détachable de l'exercice de son mandat, puisse lui être reprochée (article 12).
- En revanche, le SYVICOL voit une piste d'amélioration avec l'introduction, sous certaines conditions, d'une responsabilité de la personne morale de droit public lorsqu'un crime ou un délit aura été commis par une personne soumise à l'autorité de l'organe légal de la personne morale. A condition que la responsabilité pénale de la commune vienne se substituer à celle personnelle des membres du collège des bourgmestres et échevins, le nouvel article 43-1, paragraphe 3, représente aux yeux du SYVICOL une avancée importante et louable (article 12).
- Sur la forme, le SYVICOL insiste sur une reformulation de l'article 43-1 afin de rendre les conditions y prévues cumulatives, c'est-à-dire que l'infraction doit avoir été commise au nom et dans l'intérêt de la commune.
- Il s'interroge sur le sens de permettre la condamnation des personnes morales de droit public visées au paiement d'une amende, et est d'avis qu'une déclaration de culpabilité constituerait une peine plus appropriée que l'imposition d'une amende, tout en étant un symbole fort permettant à la victime d'obtenir plus facilement une réparation civile pour les préjudices subis (article 12).
- Le SYVICOL se réjouit de la volonté des auteurs du projet de loi de remédier à une situation particulièrement injuste en pratique qui fait qu'un bourgmestre, chaque fois qu'il accorde ou refuse une autorisation de construire sur base du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, commet potentiellement une infraction à l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain. Il craint néanmoins que la solution proposée, qui consiste à exiger la volonté de commettre l'infraction, ne soit pas adaptée. Deux alternatives sont possibles : soit, la responsabilité pénale de la commune vient se substituer d'office à celle du mandataire lo-

cal, hormis le cas où une faute personnelle détachable de l'exercice de son mandat peut lui être reprochée. Soit, on arrive à la conclusion qu'il n'est opportun d'appliquer de telles sanctions à un élu, ni même à une commune, et il convient de l'exclure du champ d'application de l'article 107 précité, en rappelant que le droit pénal commun s'applique toujours en cas d'infraction (article 14).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

Cet article prévoit l'insertion, à la suite de l'article 4bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 d'un chapitre 1^{er} bis intitulé « Principes déontologiques ». Bien que le SYVICOL aurait préféré la création d'une base légale conforme à l'article 32, paragraphe 3 de la constitution et l'adoption d'un règlement grand-ducal afférent, il peut s'accommoder de l'inscription de ces principes déontologiques dans la loi communale, sous réserve de la prise en compte de ses remarques ci-dessous.

Article 2

L'article 2 ajoute les articles 4ter à 4septies, qui feront chacun l'objet d'un commentaire séparé.

Le SYVICOL estime tout d'abord qu'il serait opportun de définir le champ d'application des principes déontologiques, en précisant qu'ils ne se limitent pas seulement à l'exercice du mandat confié à l'élu en vertu de son élection, mais qu'il s'étend à toutes les fonctions que ce dernier est amené à exercer en tant que représentant de la commune (membre du comité d'un syndicat, membre d'une commission consultative) ou à occuper du fait de son statut d'élu local (membre d'un conseil d'administration d'un établissement public, d'un groupement d'intérêt économique). Bien entendu, si un conseiller communal siège en son nom personnel, les principes déontologiques définis au chapitre 1^{er} bis n'auront pas vocation à s'appliquer.

Le SYVICOL propose dès lors d'insérer un nouvel article avant l'article 4ter actuel, rédigé comme suit :

« Les principes déontologiques s'appliquent au conseiller communal dans l'ensemble des fonctions qu'il exerce ou occupe en vertu de son mandat. »

Nouvel article 4ter

Selon ce nouvel article, « le conseiller communal accomplit ses fonctions dans un esprit d'impartialité, d'intégrité, de diligence et d'honnêteté ».

Le SYVICOL constate que la formulation s'inspire de l'article 1^{er} de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du gouvernement, sans pour autant reprendre l'ensemble des valeurs qui y figurent.

Pourtant, dès le départ, le SYVICOL avait choisi comme source de référence le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, dans un souci d'égalité de traitement entre élus. Etant donné que certains élus communaux sont également membres de la Chambre des députés ou d'autres institutions ayant adopté un ensemble de règles déontologiques, l'approche consistant à adopter, dans la mesure du possible, des règles équivalentes lui était apparue comme la plus pertinente.

Le SYVICOL constate que les termes « impartialité » et « intégrité » ont une certaine prépondérance dans la mesure où ils figurent d'ores et déjà dans le serment prêté par les conseillers communaux. En revanche, le terme « transparence » est absent. La transparence devrait pourtant être une évidence car un mandat électif est un contrat passé entre des citoyens et des élus pour la recherche de l'intérêt général. La notion d'intérêt général est d'ailleurs commune à l'ensemble des décideurs publics qui prennent des décisions au nom des citoyens.

Par analogie aux principes directeurs figurant dans le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, le SYVICOL propose dès lors de reformuler cet article comme suit :

« Dans l'exercice de ses fonctions, le conseiller communal :

- a) agit uniquement dans l'intérêt général et ne tente d'obtenir un avantage financier direct ou indirect quelconque en relation avec l'exercice de son mandat,
- b) s'inspire et agit dans le respect des principes de conduite généraux suivants : l'intégrité, l'impartialité, la transparence, la diligence et l'honnêteté,
- c) n'intervient dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne »

De même, et par analogie aux principaux devoirs des députés figurant dans le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, le SYVICOL suggère d'insérer un article supplémentaire après l'article 4^{ter} actuel (article 4^{quater} selon la numérotation du SYVICOL), formulé ainsi :

« Dans le cadre de son mandat, le conseiller communal :

- a) ne passe aucun accord le conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce, qui pourrait compromettre sa liberté de vote sur un objet d'intérêt communal,
- b) ne sollicite, ni n'accepte ou ne reçoit aucun avantage financier direct ou indirect, ou toute autre gratification, contre l'exercice d'une influence ou un vote, et veille scrupuleusement à éviter toute situation susceptible de s'apparenter à la corruption,
- c) exerce son mandat en toute probité en évitant tout conflit avec les dispositions du Code pénal »

Nouvel article 4^{quater}

L'article 4^{quater} concerne les cadeaux et avantages similaires. Il autorise le conseiller communal à accepter des cadeaux ou avantages similaires jusqu'à une valeur maximale de 150 euros, et lui impose de remettre à la commune les cadeaux d'une valeur supérieure 150 euros.

Deux observations peuvent être faites à cet égard. Premièrement, l'appréciation en pratique de la valeur d'un cadeau n'est pas toujours évidente. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'ensemble des sources consultées emploient les termes « valeur approximative inférieure » ou « valeur approximative égale ou supérieure ». Le SYVICOL propose dès lors de substituer ces termes.

Deuxièmement, l'alinéa 2 tel qu'il est rédigé n'interdit pas à un conseiller communal d'accepter des cadeaux lui offerts dont la valeur est supérieure à 150 euros, sous condition de les remettre à la commune qui en devient le propriétaire. La règle se distingue dès lors de celle applicable aux députés luxembourgeois, dans la mesure où il leur est interdit d'accepter des cadeaux ou avantages similaires au-delà du seuil approximatif de 150 euros sauf s'ils leur sont offerts par une institution nationale étrangère ou internationale lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel, auquel cas ces cadeaux sont remis à la Chambre. Ils doivent respecter une interdiction de principe d'accepter des cadeaux d'une valeur approximative égale ou supérieure à 150 euros, à laquelle est posé une exception pour les cadeaux dits « protocolaires ».

Le SYVICOL craint que la règle posée par l'article 4^{quater} donne l'impression à un tiers que le cadeau offert par courtoisie a été accepté par le conseiller communal sans restriction, alors même qu'il lui est fait obligation de remettre ledit cadeau à la commune – ce dont le tiers n'a pas forcément connaissance. Formulée ainsi, la disposition risque de jeter le discrédit sur le comportement par définition équivoque du conseiller communal, qui pourrait être interprété comme une tentative d'influence. D'ailleurs, l'acceptation d'une prise en charge par un tiers serait, elle, quelle que soit sa valeur, interdite (article 4^{quater}, paragraphe 2, alinéa 2). Pour éviter tout malentendu, le SYVICOL recommande de s'en tenir à la version du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, et de poser le principe clair et sans ambiguïté du refus de tout cadeau dont la valeur approximative est égale ou supérieure à 150 euros, à l'exception des

cadeaux diplomatiques conformes aux usages, qui seront remis à la commune.

Bien entendu, les cadeaux sans relation aucune avec l'exercice du mandat et qui concernent la vie privée et professionnelle du conseiller communal peuvent être acceptés quelle que soit leur valeur.

Le paragraphe 2 de l'article 4^{quater} assimile à des cadeaux, la prise en charge par un tiers de frais de voyage, de frais de repas, de billets d'entrée ou de frais similaires. Le SYVICOL note que les auteurs s'écartent de la formulation employée par le Code de conduite des députés luxembourgeois qui assimile aux cadeaux la prise en charge de frais de voyage, d'hébergement ou de séjours, dans la mesure où les frais de séjours incluent dans l'usage courant les frais de repas.

Le SYVICOL se demande par ailleurs quelle serait la différence entre les « avantages similaires » visés au paragraphe 1, et qui peuvent être acceptés dans la limite de 150 euros, et les « frais similaires » visés au paragraphe 3, qui ne peuvent pas être acceptés (quelle que soit leur valeur) sauf s'ils émanent d'une personne publique ou d'une entité publique nationale ou étrangère. Ainsi, la mise à disposition d'un véhicule pour un trajet, normalement payant, relève-t-elle d'un avantage similaire à un cadeau ou de frais similaires ?

Le SYVICOL propose dès lors de reformuler cet article comme suit :

Article 4^{quater} (sexies selon la numérotation du SYVICOL)

(1) Le conseiller communal s'interdit, dans l'exercice de ses fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 euros offerts par courtoisie par un tiers ou lorsqu'ils représentent la commune à titre officiel.

(2) Par dérogation au paragraphe 1, les cadeaux dont la valeur approximative est égale ou supérieure à 150 euros et qui sont offerts par une personne ou entité publique nationale ou étrangère aux conseillers communaux lorsqu'ils représentent la commune à titre officiel, sont remis par le conseiller communal à la commune qui en devient le propriétaire.

(3) Sont assimilés à l'acceptation de cadeaux, les prises en charge par de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour des conseillers communaux. L'acceptation d'un tel avantage en relation directe avec la fonction de conseiller communal est interdite, sauf si la prise en charge est effectuée par une personne ou entité publique nationale ou étrangère aux conseillers communaux lorsqu'ils représentent la commune à titre officiel.

Ces prises en charge sont signalées au collège des bourgmestre et échevins et, si elle concerne un membre du collège des bourgmestre et échevins, au conseil communal.

Nouvel article 4^{quinquies}

L'article 4^{quinquies} impose au conseiller communal de soumettre par écrit au secrétaire communal une déclaration d'intérêts, qui renseigne sur les activités professionnelles, politiques et les participations à des organismes de droit privé détenues par le conseiller communal, et une déclaration du patrimoine immobilier qui renseigne sur les biens immobiliers lui appartenant ainsi qu'à son conjoint ou à son partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats qui sont situés sur le territoire de la commune où le conseiller communal exerce son mandat. En ce qui concerne le contenu exact des mentions à porter sur les deux déclarations, le SYVICOL renvoie au projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux.

Contrairement aux députés ou aux membres du gouvernement, les élus communaux sont déjà soumis, par l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988⁹, à des règles contrai-

⁹ Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur:

¹⁰ d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement (ou son conjoint ou son partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats) ont un

II. AVIS

gnantes pour prévenir et supprimer les éventuels conflits d'intérêts. Si l'objectif de ces règles est d'assurer l'impartialité, la probité et l'exemplarité des responsables publics, leur efficacité peut être relativisée du point de vue du citoyen en l'absence de mécanisme garantissant d'une part, la possibilité de contrôler l'existence ou l'absence de conflits d'intérêts et d'autre part, que toutes les précautions ont été prises pour que les situations de conflits d'intérêts ne puissent échapper à la vigilance de la personne concernée et de l'institution à laquelle elle appartient.

Le SYVICOL a dès lors conscience que la déclaration d'intérêts constitue un élément en faveur de la prévention des conflits d'intérêts. Elle permet au conseiller communal qui la remplit d'avoir pleinement conscience des intérêts qui sont susceptibles d'interférer avec l'exercice indépendant et impartial de la mission qui lui est confiée. Sa diffusion au sein du conseil communal est par ailleurs indispensable pour permettre un regard partagé sur le risque de survenance d'une situation dans laquelle des doutes pourraient naître quant à l'impartialité de l'intéressé.

Il convient cependant de faire remarquer que le fait, pour un conseiller communal, de se conformer aux interdictions énoncées à l'article 20 de la loi communale modifiée ne le met pas totalement à l'abri du reproche de prise illégale d'intérêt, encore appelé délit d'immixtion. En effet, l'article 245 du Code pénal est rédigé dans les termes les plus larges¹⁰. Il vise « quelque intérêt que ce soit » : un intérêt moral comme un intérêt matériel, quelque soit sa nature ou son importance. La seule possibilité d'abus est également suffisante. L'interprétation très large de la notion d'intérêts et de surveillance par les juges français a d'ailleurs conduit le législateur français à modifier le libellé de cette infraction à plusieurs reprises au cours de ces dernières années. En se limitant au strict minimum des devoirs de délicatesse prévus par la loi, on pourrait donner au conseiller communal la fausse impression qu'il ne s'expose pas au reproche d'une prise illégale d'intérêts. Une approche plus extensive de la notion de conflit d'intérêts dans le chapitre consacré aux principes déontologiques, visant tout intérêt personnel distinct de l'intérêt général, inciterait au contraire les conseillers communaux à agir avec prudence.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le SYVICOL avait, dans sa proposition de Code, formulé une disposition particulière visant les conflits d'intérêts en s'appuyant sur le Code de déontologie des députés, allant au-delà de ce que prévoit le devoir de délicatesse. La proposition incluait le conflit d'intérêt indirect et avait plutôt un aspect moralisateur, sans sanction. Il reste d'avis qu'une telle disposition serait pertinente pour les conseillers communaux, sans remettre en cause l'obligation de déclaration prévue à cet article.

Le SYVICOL se montre réservé par rapport à l'obligation de déclaration du patrimoine immobilier. Selon les auteurs du projet de loi, il s'agirait de prévenir le fait pour les élus d'être « tentés d'agir et de voter en faveur d'un classement avantageux de leur propriété » ou des biens immobiliers appartenant à leurs proches lors du vote sur le PAG. Il convient cependant de s'interroger sur l'utilité de cette déclaration dans la mesure où toute personne a la possibilité de vérifier l'identité du propriétaire d'un terrain en demandant un extrait cadastral. De plus, il est communément admis qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque l' élu tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes, de sorte qu'il peut valablement délibérer et voter sur le projet de PAG dont le résultat est applicable à toute personne se trouvant dans la même situation.

Sous réserve des observations qui précèdent, le SYVICOL entend également prendre plus ample position sur les données qui

doivent être communiquées par le conseiller communal, ainsi que sur les modalités de remise et de publication des déclarations.

Dans sa proposition de Code de conduite pour les élus communaux, de même que lors des travaux préparatoires, le SYVICOL avait insisté sur le fait que le dispositif doit être proportionné au risque de corruption ou de trafic d'influence qu'il entend combattre, et ce afin de prévenir toute atteinte excessive à la vie privée et familiale, au principe d'égalité, à la liberté d'entreprendre et de manière générale aux libertés publiques et droits fondamentaux consacrés par la Constitution. En l'espèce, la pertinence des informations renseignées dans la déclaration d'intérêts et dans la déclaration de patrimoine immobilier se mesure par rapport aux cas prévus à l'article 20 de la loi communale précitée qui impose plusieurs interdictions formelles et auquel il est fait renvoi.

Il y a lieu de constater que la déclaration d'intérêts doit indiquer, pour chaque catégorie d'information, une tranche de revenus allant de 0 à 200.000 euros par an. Cette information serait justifiée par le fait que « plus le montant en question est élevé, plus le conseiller est amené à agir en faveur de ses propres intérêts ». Le SYVICOL s'oppose avec vigueur à l'indication de toute catégorie de revenus. Il donne à considérer que l'article 20 de la loi communale modifiée est d'interprétation stricte, et qu'il importe dès lors peu que le conseiller communal perçoive 1 euro ou 5.000 euros au titre de son activité professionnelle, du moment où il se trouve dans l'une des trois situations de conflit d'intérêts visées par la loi communale. Les conseillers communaux ne sont d'ailleurs pour la plupart pas des professionnels et sont en règle générale obligés de continuer à exercer une activité rémunérée parallèlement à leur mandat, de sorte qu'il n'apparaît pas nécessaire de les soumettre à la même rigueur que les députés par rapport à leur situation patrimoniale. Les contraindre à dévoiler leurs revenus risque de décourager de nombreux citoyens de s'engager dans la vie politique locale.

De même, l'article 20, point 3°, de la loi communale modifiée ne s'intéresse à la participation du conseiller communal dans une société civile ou commerciale que du point de vue de sa fonction au sein de celle-ci : associé, gérant, administrateur, membre du conseil d'administration, etc. Ces fonctions sont limitativement énumérées et elles concernent uniquement les cas où le conseiller communal a le pouvoir de prendre des décisions ou exerce des fonctions de gestion. Dès lors, le fait de renseigner toute participation à des organisations non gouvernementales ou la participation financière à une entreprise ou à un partenariat lorsque celle-ci pourrait influencer sur l'exercice de la fonction de conseiller communal ou lorsqu'elle confère une influence significative sur les affaires de l'entreprise ou du partenariat en question est dépourvu d'intérêt en tant que tel. Les précisions à apporter dans la déclaration d'intérêts doivent partant se limiter à ce qui est nécessaire pour constater les situations visées au point 3° de l'article 20.

Le SYVICOL émet également des réserves par rapport à l'indication d'autres mandats politiques, qui ne sont pas expressément visés à l'article 20. D'une part, les conseillers communaux qui cumulent ce mandat avec une autre fonction électorale sont en principe d'ores et déjà astreints à une obligation de déclaration de leurs intérêts, librement accessible. C'est le cas pour les députés luxembourgeois mais aussi pour les députés européens. D'autre part, le fait pour un élu de prendre part à une délibération portant sur un organe dont il est membre en vertu de son mandat électif ne constitue pas un conflit d'intérêts. En effet, la participation, en qualité de représentant d'une commune à un organisme ayant un caractère public qui lui est rattaché (syndicat, office social, établissement public) ne caractérise pas un intérêt personnel et retenir le contraire reviendrait à dénaturer la notion de conflit d'intérêts.

intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote;

2° d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne pourra, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement;

3° de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fournitures ou de services pour la commune. Cette interdiction s'applique également aux sociétés civiles, en nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée dans lesquelles le membre du corps communal, le secrétaire ou le receveur est associé, gérant ou mandataire salarié ainsi qu'aux sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles il est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant.

Cette interdiction s'applique encore aux sociétés par actions et sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège des bourgmestre et échevins appartient au conseil d'administration.

L'interdiction visée aux alinéas qui précèdent sub 3° ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou artisan, lorsqu'aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou dans le voisinage.

Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées à l'article 173bis).

¹⁰ Voir par exemple TA, 12^e chambre, 23 mars 2006, n°1079/2006

Comme indiqué précédemment, la déclaration d'intérêts des conseillers communaux doit, de l'avis du SYVICOL, se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour vérifier que les interdictions posées par l'article 20 de la loi communale modifiée sont respectées, et vice versa.

Or, l'article 20, point 1°, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 vise non seulement l'intérêt direct personnel du conseiller communal mais aussi de ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, auquel doit venir s'ajouter celui du conjoint ou du partenaire en vertu du projet de loi n°7514. Le projet de loi sous avis envisage cependant uniquement de faire figurer dans la déclaration du patrimoine immobilier, les biens immobiliers faisant partie du patrimoine du conseiller communal ou de son conjoint ou partenaire et qui sont situés sur le territoire de la commune où il exerce sa fonction.

Face à cette contradiction, le SYVICOL s'interroge sur l'opportunité de viser le lien de parenté ou d'alliance jusqu'au troisième degré inclusivement. A titre d'exemple, une personne a un lien de parenté au troisième degré avec ses neveux et nièces, ses oncles et tantes, ses arrière-grands-parents et ses arrière-petits-enfants, et elle a un lien d'alliance au troisième degré avec les conjoints de ses neveux et nièces mais aussi les neveux et nièces de son conjoint, les conjoints de ses oncles et tantes mais aussi les oncles et tantes de son conjoint, etc. Cette exigence est-elle encore adaptée aux circonstances actuelles et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ? Il est permis d'en douter, au vu de l'étendue des membres de la famille concernés.

Le SYVICOL propose par conséquent de modifier l'article 20, point 1°, et de limiter l'interdiction de prendre part aux délibérations sur des objets auxquels ses parents au premier degré ont un intérêt personnel et direct.

Une deuxième série d'observations tient aux modalités de remise et de publication des déclarations. En ce qui concerne les modalités des déclarations, celles-ci sont à remettre dans un délai d'un mois suivant la prestation de serment au secrétaire communal qui, selon le projet de loi, en informe le conseil communal afin que ce dernier puisse en informer ses membres lors de la prochaine séance du conseil communal.

Compte-tenu des informations qui, d'après le SYVICOL, devraient figurer sur la déclaration d'intérêts, ce délai lui semble suffisamment long. En revanche, si l'indication des mandats politiques était finalement retenue comme devant y figurer, le SYVICOL donne à considérer qu'un délai d'un mois sera trop court pour tenir compte des éventuels mandats des conseillers dans les syndicats de communes. Certes, la déclaration d'intérêts du conseiller communal pourra – et devra – être mise à jour ultérieurement, mais cela entraînerait une charge de travail telle que le SYVICOL préconise de rallonger dès le départ ce délai de quelques semaines.

En pratique, le SYVICOL note également que les communications lors du conseil communal sont faites par le bourgmestre. Comme il ne peut pas être exclu que ce dernier ne se soit pas conformé à l'obligation de remettre ses déclarations, le SYVICOL propose que le secrétaire communal informe les membres du conseil lors de la séance du conseil communal la plus proche. Ceci devrait permettre à un conseiller communal qui ne s'est pas encore acquitté de ses obligations de remettre ses déclarations séance tenante, alors que le but poursuivi n'est pas de sanctionner le conseiller communal mais bien de faire pression sur ce dernier pour qu'il remette ses déclarations.

Lors de la même séance, le conseil communal pourra alors constater les manquements à l'obligation de déclaration, mais le SYVICOL doute que, du point de vue formel, il puisse mettre en demeure par courrier recommandé le conseiller communal concerné de transmettre ou de compléter ses déclarations. Cette prérogative revient en principe au collège des bourgmestre et échevins. Dans l'hypothèse où le manquement constaté serait précisément à imputer à l'un de ses membres, d'autres conseillers communaux pourront toujours saisir le comité de déontologie pour faire constater le non-respect de l'article 4quinquies.

De la même manière, le SYVICOL se demande si le conseil communal peut dresser un constat de la violation de l'obligation de dé-

claration du conseiller communal. A son avis, le conseil communal peut tout au plus constater la violation de l'obligation de déclaration par le conseiller communal, mais il ne peut pas « dresser un constat ». Le SYVICOL se demande également pourquoi il faudrait attendre la prochaine réunion du conseil communal, puisque cela donnerait automatiquement un délai supplémentaire au conseiller communal fautif pour remettre ses déclarations, allant au-delà du délai de quinze jours accordé suivant mise en demeure. Il est d'avis que l'attitude du conseiller communal récalcitrant qui, après s'être vu accorder deux délais, n'a toujours pas remis ses déclarations, devrait être sanctionnée d'office par la publication du constat de violation dressé par le collège des bourgmestre et échevins sur le site internet de la commune. Le conseil communal serait alors simplement informé lors de la séance la plus proche.

Si tant la déclaration d'intérêts et du patrimoine immobilier peuvent être consultées à la maison communale par les membres du conseil communal et ne peuvent être copiées, reproduites, distribuées ou publiées, le projet de loi prévoit que seule la déclaration d'intérêts du conseiller communal est publiée. Le SYVICOL approuve cette disposition, mais se demande si le fait de publier, de quelque manière que ce soit, tout ou partie de la déclaration du patrimoine immobilier par une personne y ayant accès ne devrait pas être assorti d'une sanction délictuelle, afin de s'assurer que ces données à caractère personnel ne se retrouvent pas sur la place publique. Le SYVICOL se demande par ailleurs s'il ne faudrait pas compléter le texte par la précision que le secrétaire communal conserve les déclarations qui peuvent être consultées auprès de lui, au lieu de la « maison communale », afin d'éviter que ces documents a priori confidentiels ne se retrouvent en libre accès.

Le paragraphe 6 précise les modalités de la publication de la déclaration d'intérêt par renvoi au paragraphe 5. Or, d'après celui-ci les informations sont publiées pendant toute la durée du mandat des conseillers communaux sur le site internet de la commune et par toute autre voie appropriée, de manière visible, transparente et aisément accessible pour le public. Si le SYVICOL conçoit qu'une voie alternative à la publication sur le site internet de la commune doit être possible, il lui est cependant difficile d'imaginer une publication autre que digitale qui remplisse les critères précités, à moins de remplir le tableau d'affichage de la maison communale avec les déclarations de tous les conseillers. Il demande dès lors à voir replacer la conjonction de coordination « et » par « ou » à l'article 4quinquies, paragraphe 5.

Le SYVICOL constate enfin qu'un délai anormalement long d'un mois est accordé à la commune pour publier la déclaration d'intérêts des conseillers communaux, tandis qu'il est d'une semaine pour la mise à jour de la publication. Il propose d'imposer un même délai de deux semaines pour la publication initiale et les mises à jour, ceci afin de tenir compte d'une éventuelle indisponibilité du secrétaire communal pendant une certaine période (paragraphe 6, alinéa 2).

Nouvel article 4sexies

Cet article crée un référent déontologue, désigné parmi les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, dont la mission serait de guider tout conseiller communal qui en fait la demande par écrit sur l'application des articles 4ter à 4septies, 11ter, 11quater, et 20. Le référent déontologue répond à la demande par écrit au plus tard dans le délai d'un mois.

A titre préliminaire, le SYVICOL se demande pourquoi, aux articles 4sexies et 4septies, le projet de loi vise les « articles 4ter à 4septies » alors que si difficulté d'interprétation il devait y avoir, celle-ci pourrait concerner tout au plus les articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 de la loi communale modifiée. Cette remarque vaut également pour l'article 4septies.

L'idée du référent déontologue s'inspire du système français, qui a d'abord consacré le droit pour tout agent public de consulter un référent déontologue chargé d'apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques énoncés dans le statut général de la fonction publique. Plus récemment, le droit au conseil déontologique a été étendu aux élus locaux¹¹, sans toutefois préciser les modalités et les critères de désignation des référents déontologues.

¹¹ Loi 3DS du 21 février 2022

Si le SYVICOL peut souscrire aux motifs qui ont conduit les auteurs du projet de loi à introduire un référent déontologue, il ne peut en revanche être d'accord avec le fait que celui-ci soit un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Le SYVICOL est d'avis que cette mission de conseil n'est absolument pas compatible avec la mission de contrôle des communes dévolue au ministère. Le fonctionnaire désigné ne s'exposerait-il pas à un flagrant conflit d'intérêts ? Si le conseil donné par le référent déontologue au conseiller communal n'est pas suivi, comment le référent déontologue va-t-il procéder et a-t-il le droit d'en informer autrui ? Dans ce cas, le ministère de l'Intérieur peut-il refuser son approbation ou doit-il saisir le comité de déontologie du conseiller communal (ci-après le comité) ?

Le SYVICOL estime que le conseiller communal doit pouvoir s'en remettre à un organe dont la composition est un gage d'indépendance et d'impartialité, à qui il peut s'adresser en toute confidentialité. De fait, les membres du comité, et a fortiori le référent déontologue, doivent avoir cessé leurs mandats ou leurs fonctions.

Une autre interrogation porte sur la saisine du référent déontologue. Selon l'article 4sexies, sa mission est « de guider tout conseiller communal, qui en fait la demande par écrit, sur l'application des articles 4ter à 4septies, 11ter, 11quater, et 20 ». Formulée ainsi, la disposition permet à tout conseiller communal de saisir le référent déontologue, que ce soit le conseiller communal qui a un doute quant à l'interprétation des dispositions précitées ou quant à la conduite à tenir face à un éventuel conflit d'intérêts, mais également celui qui allègue un manquement aux articles précités de la part d'un autre conseiller.

Ce faisant, le référent déontologue serait non seulement investi d'une mission d'assistance, ou de guidance, mais également d'une mission que l'on peut qualifier 'de contrôle', sans toutefois pouvoir rendre un avis ou constater un manquement (« le référent déontologue répond à la demande »). Le SYVICOL comprend que le référent déontologue peut alors, et non doit, saisir le comité qui, lui seul, pourra constater un manquement au respect des dispositions susvisées. Cette analyse est confirmée par le commentaire de l'article 4septies, selon lequel « le comité ne pourra être saisi que par le référent déontologue ou par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, afin d'éviter des saisines abusives ».

Le référent déontologue opérerait alors un filtrage des demandes, jugeant en solo du bien-fondé ou non du manquement allégué par un conseiller communal. Or, le SYVICOL est d'avis que cette mission de contrôle doit impérativement revenir à un organe collégial.

Dans sa proposition de Code de conduite pour les élus communaux, le SYVICOL avait souligné la dualité des missions devant incomber au comité de déontologie sur la conduite des élus communaux. En sus du contrôle du respect des règles déontologiques du Code, le groupe de travail interne au SYVICOL avait insisté sur la nécessité, en amont, de conseiller les élus communaux confrontés à leurs responsabilités, mais aussi de les sensibiliser au respect de ces règles. Pour le SYVICOL, l'ensemble de ces missions doivent être remplies par le comité, organe collégial et indépendant dont les membres ont cessé leur mandat, et qui jouissent d'une expérience politique au niveau local leur conférant une reconnaissance par leurs pairs.

Il est certes vrai que le conseiller communal, qui a un doute par rapport à une situation à laquelle il se trouve lui-même confronté, a besoin d'une réponse rapide. Si l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil communal lui parvient au dernier jour du délai légal, il disposera de peu de temps pour évaluer le comportement à adopter. Il serait dès lors utile, comme le notent les auteurs du projet de loi, de raccourcir et d'alléger les voies administratives pour que le conseiller communal obtienne un conseil ou une orientation dans les plus brefs délais.

Or, rien ne s'oppose à ce que les membres du comité désignent un ou plusieurs référents déontologues en leur sein chargés, pour ces raisons pratiques, de répondre exclusivement aux demandes de conseil. Si le référent déontologue estime que la question posée est trop complexe, il pourra cependant toujours la soumettre à l'examen du comité dans son ensemble, avec information du conseiller communal concerné.

L'institution d'un référent déontologue relèverait alors des règles d'organisation interne et de fonctionnement du comité de déonto-

logie. Le SYVICOL propose ainsi de supprimer l'article 4sexies et de compléter le projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux en ce sens.

Nouvel article 4septies

Cet article crée le comité de déontologie du conseiller communal. En ce qui concerne la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité, il est renvoyé au projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux qui a été avisé parallèlement par le SYVICOL.

Le paragraphe 1^{er}, qui prévoit la création du comité, devrait également définir ses missions, ce qui relève de la loi et non d'un règlement grand-ducal. Pour le SYVICOL, elles sont au nombre de trois. Il s'agit tout d'abord d'une mission d'assistance, afin de conseiller les élus communaux confrontés à leurs responsabilités. Ensuite, le comité serait investi d'une mission de contrôle, en cas de manquement allégué aux règles posées par la loi communale modifiée et, enfin, d'une mission de sensibilisation des élus communaux au respect des principes et obligations déontologiques.

Le paragraphe 2 de l'article 4septies du projet de loi prévoit que le comité peut être saisi par le référent déontologue ou par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions. Si le commentaire des articles explique dans quel cas le référent déontologue peut saisir le comité, il ne précise rien en revanche en ce qui concerne la saisine par le ministre de l'Intérieur. Ceci conforte le lecteur dans l'idée que le référent déontologue ne pourra pas être indépendant par rapport au ministère. Le SYVICOL ne peut qu'insister à nouveau sur la nécessité de disposer d'une autorité impartiale et indépendante, agissant en toute confidentialité, et dont les membres sont soumis à un devoir de réserve concernant les faits, actes et renseignements dont ils auraient connaissance. Pour les mêmes raisons, il est d'avis que le secrétariat du comité ne peut pas être assumé par un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur.

Pour le SYVICOL, chaque élu doit avoir le droit de consulter le comité, ainsi qu'il l'avait proposé dans son Code de conduite pour les élus communaux. Lorsque la saisine porte sur une demande de la part d'un conseiller communal qui, dans une situation donnée, hésite sur la conduite à tenir, le comité peut déléguer cette mission au référent déontologue. En revanche, lorsque la saisine porte sur un manquement aux règles posées par la loi communale modifiée, cette mission de contrôle doit être réservée au seul comité.

La question de savoir par quelles personnes, comment et sous quelles conditions le comité peut être saisi avait été l'objet de nombreuses discussions au sein des instances du SYVICOL qui, dans sa proposition, avait opté pour que la saisine puisse se faire à l'initiative de deux élus communaux au minimum, afin à la fois de préserver la neutralité du bourgmestre et de permettre un échange de vues entre élus sur l'opportunité de celle-ci, évitant ainsi une saisine aléatoire du comité. La personne concernée serait informée par lettre recommandée et à titre confidentiel de la saisine par le comité, et elle aurait la possibilité de faire valoir son point de vue par écrit. Le SYVICOL avait également estimé utile d'en informer le bourgmestre de la commune, afin que celui-ci puisse le cas échéant prendre les mesures nécessaires en attendant l'avis du comité de déontologie.

En ce qui concerne la sanction d'une éventuelle transgression des articles 4ter à 4quinquies, le SYVICOL était et reste d'avis que celle-ci doit être de nature politique. Or, pour que la responsabilité politique s'exerce, le comportement fautif de l'élu doit être rendu public. Le projet de loi prévoit cependant uniquement une notification de l'avis au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ainsi qu'au conseil communal concerné, au cas où un manquement est constaté.

Le SYVICOL propose de notifier l'avis au conseil communal quelle que soit la conclusion à laquelle parvient le comité et, au cas où un manquement serait constaté, de le publier sur le site internet de la

commune et par voie d'affiches. Dans le cas contraire, si le comité est d'avis qu'aucune disposition n'a été enfreinte par le conseiller communal, l'avis peut également être rendu public par la commune de la même manière, sur demande du conseiller communal concerné. L'avis du comité étant publié, le ministre de l'Intérieur en aura connaissance et il pourra prendre le cas échéant les mesures qu'il juge nécessaire conformément au droit commun.

Le paragraphe 4 de l'article 4septies prévoit que les frais de fonctionnement du comité sont à charge du Fonds de dépenses communales. Le SYVICOL juge cependant peu cohérent que, si un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur devait malgré tout être désigné membre du comité, il bénéficie d'un jeton de présence indemnisé par le Fonds de dépenses communales.

En tenant compte des remarques précédentes, l'article 4septies pourrait être reformulé comme suit :

(1) *Il est créé un comité de déontologie du conseiller communal, ci-après dénommé « comité ».*

Le comité a pour missions :

1° de donner à titre confidentiel à tout conseiller communal qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 ;

2° de rendre un avis sur les manquements allégués aux articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 ;

3° de sensibiliser les conseillers communaux au respect des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20.

La composition, l'organisation et le fonctionnement du comité sont déterminés par règlement grand-ducal.

(2) *Tout conseiller communal peut saisir le comité à titre confidentiel de toute question relative à l'interprétation et à l'application des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20.*

(3) *Le comité peut être saisi par au moins deux conseillers communaux qui estiment qu'un autre membre du conseil communal a manqué au respect des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20.*

Le comité rend un avis qui indique l'identité des auteurs de la saisine et du conseiller communal mis en cause, un résumé des faits et l'appréciation du comité. Il est transmis à titre confidentiel aux membres du conseil communal. Sur demande du conseiller communal mis en cause, l'avis du comité est rendu public conformément au paragraphe 4.

(4) *Si un manquement au respect des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 est constaté par le comité, son avis est publié sur le site internet de la commune et par voie d'affiche apposée dans la commune de la manière usuelle.*

(5) et (6) *inchangés*

Article 3

L'article 3 du projet de loi apporte une modification à l'article 11ter, paragraphe 2, de la loi communale modifiée concernant les incompatibilités qui empêchent le candidat de devenir conseiller d'une commune déterminée. La rédaction du point 2 visant le personnel de l'école fondamentale et des maisons relais est ainsi adaptée pour tenir compte des modifications législatives intervenues. Le SYVICOL approuve cette modification, qui rejoint sa proposition.

Le SYVICOL remarque par ailleurs que la formulation du point 5 de l'article 11ter, paragraphe 1er, devra être adaptée pour tenir compte des évolutions constitutionnelles. En effet, la révision du Chapitre II de la Constitution (projet de loi n°7755, voté en première lecture) supprime l'actuel article 22, qui est intégré au chapitre VII dans une nouvelle section 3 – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses, et deviendra le nouvel article 102 de la Constitution (projet de loi n°7700).

Article 4

L'article en question prévoit l'insertion, parmi les administrations de l'Etat dont les agents ne peuvent pas accéder aux fonctions de bourgmestre ou d'échevin si la commune de leur résidence fait partie du ressort territorial de leur activité, l'Administration de la gestion de l'eau, l'Institut national pour le patrimoine architectural

et l'Institut national de recherches archéologiques. Cette modification est cohérente avec l'évolution desdites administrations, respectivement la création de l'INPA et de l'INRA.

En revanche, le SYVICOL s'interroge sur l'exclusion qui frappe « les ministres d'un culte », sans autre précision, à l'article 11quater. Celle-ci est à mettre en perspective avec celle qui frappe « les ministres des cultes liés à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution et visés par ces conventions » à l'article 11ter. Tandis que les ministres des cultes conventionnés ne peuvent pas faire partie d'un conseil communal, les ministres d'un culte – autre que ceux conventionnés donc – se verraient, eux, seulement interdire les fonctions de bourgmestre ou d'échevin. Or, la preuve de la qualité de « ministre d'un culte » présuppose en elle-même que ce culte ait été reconnu par l'Etat. A défaut d'autre définition, le SYVICOL propose de ne considérer comme « culte » au sens de la loi que les cultes reconnus par une convention. En conséquence, le point 2 de l'article 11quater pourrait être supprimé et il n'y aurait donc, à cet égard, plus de différence entre les membres du conseil communal et ceux du collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL remarque par ailleurs que le texte coordonné de l'article 11ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (page 28 du dossier parlementaire) contient une erreur en ce que l'exclusion visant le chef de zone et son adjoint, le chef de centre et son adjoint introduite par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours figure à l'article 11ter, paragraphe 2, point 3, alors qu'elle devrait figurer à l'article 11quater.

Articles 5 et 6

Les articles 5 et 6 du projet visent à remplacer les termes « congé politique » par « décharge pour activités politiques ». Le SYVICOL ne peut que confirmer les motifs qui ont conduit les auteurs du projet de loi à modifier ces termes, et dont l'objectif est de souligner que les heures en question sont destinées à permettre l'exercice d'un mandat public et qu'il ne s'agit nullement de temps libre.

Il félicite les auteurs du texte de cette initiative qui met davantage en valeur le travail des élus au profit de leurs communautés.

Article 7

Le SYVICOL n'a pas d'observation particulière à formuler par rapport à cet article, qui procède à une adaptation textuelle de l'article 79 de la loi communale modifiée. En ce qui concerne ses remarques par rapport au règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, il est renvoyé à l'avis du même jour.

Article 8

L'article 8 insère un nouvel article 81bis, qui reprend en substance les alinéas 1 et 2 de l'article 7 pour les agents des secteurs publics et privés et de l'article 9 pour les membres des professions indépendantes et les personnes sans profession, du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux afin, selon les auteurs, de leur conférer une valeur légale. Il s'agit des articles relatifs à la déclaration à transmettre au ministère de l'Intérieur pour obtenir le remboursement ou l'indemnisation du congé politique.

Le SYVICOL constate que le paiement de l'indemnité à l'agent, respectivement le remboursement à l'employeur, continuera de s'effectuer annuellement. Or, dans ses propositions pour un statut de l'élu local, le SYVICOL avait plaidé pour un paiement plus fréquent de ces sommes, sur une base semestrielle, trimestrielle voir même mensuelle au besoin, ce que le texte actuel ne permet pas. Un tel système serait plus flexible à la fois pour les élus mais également pour le ministère, en permettant d'échelonner le traitement de ces déclarations dans le temps.

Ceci est particulièrement important pour les élus indépendants ou sans profession, puisque l'indemnisation de ces heures de décharge pour activités politiques peut constituer une partie importante de leur revenu. Une liquidation annuelle risquerait de causer à la personne en question des problèmes de liquidité insurmontables.

Le SYVICOL propose dès lors d'ajouter les termes « semestriellement », « trimestriellement » et « mensuellement » après « annuellement » afin d'ouvrir la voie à une modification du règlement grand-ducal en ce sens.

Enfin, l'alinéa 2 de l'article 81bis permettra désormais au ministère de l'Intérieur de solliciter le certificat d'affiliation à la sécurité sociale directement auprès du Centre commun de la sécurité sociale. Le SYVICOL salue cette modification introduite dans un but de simplification administrative.

Article 9

L'article 9 a pour objet d'insérer un article 85bis nouveau, imposant à la commune de souscrire une assurance visant à couvrir sa responsabilité civile. Les auteurs du projet de loi expliquent au commentaire de l'article qu'ils se sont inspirés de l'article 330 de la nouvelle loi communale belge et que la souscription de l'assurance a pour objectif de couvrir les conséquences civiles de la responsabilité civile et pénale d'un membre du corps communal ou d'un agent communal soumis à la surveillance du collège des bourgmestre et échevins pour des fautes, imprudences ou négligences commises dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, au nom ou dans l'intérêt de la commune.

Tout d'abord, le SYVICOL observe que la référence légale correcte est l'article 329bis de la nouvelle loi communale belge. Il dispose que « *La commune est tenue de contracter une assurance visant à couvrir la responsabilité civile, en ce compris l'assistance en justice, qui incombe personnellement au bourgmestre et à l'échevin ou aux échevins dans l'exercice normal de leurs fonctions* ».

Cet article doit être lu ensemble avec l'article 271ter de la nouvelle loi communale belge¹² et les articles 1241-1¹³ et 1241-2¹⁴ du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui instaurent un système de responsabilité civile de la commune pour le paiement des amendes auxquelles le bourgmestre ou un échevin est condamné pour une infraction qu'il a commise dans l'exercice normal de ses fonctions et permettant au mandataire communal qui fait l'objet d'une action en dommages et intérêts devant la juridiction civile ou répressive d'appeler à la cause la commune qui peut également intervenir volontairement. Or, le dispositif belge constitue un ensemble cohérent que le présent projet de loi se propose de transposer en droit luxembourgeois, mais de manière partielle seulement.

En pratique, les communes disposent déjà d'une assurance qui couvre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile en cas de dommages ou accidents causés aux biens ou aux tiers, y compris à ses élus ou ses agents, que ce soit sur base de la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques ou sur base des articles 1382 et suivants du Code civil.

Bien sûr, l'étendue de la couverture d'assurance peut varier d'une commune à l'autre, mais la simple obligation de souscription d'une assurance par la commune n'a aucune incidence sur la protection de l'élu communal en ce qui concerne sa responsabilité pénale. Dans sa prise de position du 12 juillet 2021, le SYVICOL a développé l'idée que la responsabilité civile dans le chef de la commune du paiement des amendes auxquelles les élus sont condamnés à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de leurs fonctions constitue une conséquence logique et le corollaire au niveau civil de l'engagement de la responsabilité pénale de la commune. D'où la nécessité pour la commune d'être couverte par une assurance de responsabilité civile, l'assistance en justice y com-

pris. Cette idée va bien plus loin qu'une simple souscription à une assurance responsabilité civile et renvoie au système tel qu'il est appliqué en Belgique.

Par ailleurs, le SYVICOL tient à préciser que l'idée d'une action récursoire telle qu'elle est décrite dans le commentaire de l'article, et telle qu'elle existe en Belgique et en Allemagne, fait également défaut dans le projet de loi. Un tel mécanisme procédural doit bien entendu être prévu par la loi et ne peut pas être avancé uniquement dans le commentaire de l'article, qui n'a pas d'effet juridiquement contraignant.

Dans sa prise de position citée ci-dessus, le SYVICOL avait déjà illustré l'efficacité et l'importance de cet outil. En effet, cette voie de recours permet à la commune de se retourner contre le mandataire pour demander le remboursement de ce qui a été payé par la commune dans tous les cas de figure où une faute personnelle pourra lui être reprochée dans l'exercice normal de ses fonctions. De plus, le SYVICOL avait proposé de réduire le délai de prescription de cette voie de recours proportionnellement à la prescription de l'infraction ayant donné lieu au paiement des sommes dont le remboursement est réclamé.

Il ne saurait par ailleurs qu'être conseillé aux communes d'étendre leur couverture d'assurance à leur future responsabilité pénale, en sachant que les amendes sont exclues du risque, mais que les frais d'avocat et de défense peuvent être couverts par une protection juridique.

Par conséquent, le SYVICOL propose de reformuler l'article 85bis de la manière suivante :

Art.85bis

- (1) *La commune est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés le bourgmestre, un ou plusieurs membres du collège des bourgmestre et échevins, respectivement du conseil communal, à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de leurs fonctions.*
- (2) *La commune est tenue de contracter une assurance visant à couvrir la responsabilité civile, en ce compris l'assistance en justice, qui incombe personnellement au bourgmestre, à l'échevin ou aux échevins et au conseiller ou aux conseillers dans l'exercice normal de leurs fonctions.*
- (3) *L'action récursoire de la commune à l'encontre du bourgmestre, d'un échevin ou des échevins, d'un conseiller ou des conseillers condamné(s) est limitée au dol et à la faute lourde.*

Article 10

Au Livre I^{er} du Code pénal, l'article 10 du projet de loi sous revue remplace l'intitulé du chapitre II-1, qui s'intitule désormais « Des peines applicables aux personnes morales, à l'exclusion de l'Etat ». Cet article n'appelle pas de commentaire de la part du SYVICOL.

Article 11

L'article 11 remplace l'article 34, alinéa 4, du Code pénal qui précise que « les alinéas précédents ne sont ni applicables à l'Etat, ni aux communes, ni aux syndicats de communes et ni aux établissements publics placés sous la surveillance de la commune¹⁵ ».

En principe, l'article en question n'appelle pas de commentaire de la part du SYVICOL. Par souci de cohérence, ce dernier se demande toutefois pourquoi les auteurs du projet de loi ont choisi d'exclure expressément les communes, les syndicats de communes et les

¹² Article 271ter de la nouvelle loi communale : « La commune est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés le bourgmestre et le ou les échevin(s) à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de leurs fonctions, sauf en cas de récidive. L'action récursoire de la commune à l'encontre du bourgmestre, d'un échevin ou des échevins condamné est limitée au dol, à la faute lourde ou à la faute légère présentant un caractère habituel. »

¹³ Article L1241-1 : « Le bourgmestre ou l'échevin, qui fait l'objet d'une action en dommages et intérêts devant la juridiction civile ou répressive, peut appeler à la cause la Région ou la commune. La Région ou la commune peut intervenir volontairement. »

¹⁴ Article L1241-2 : « La commune est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés le bourgmestre et le ou les échevin(s) à la suite d'une infraction commise dans l'exercice normal de leurs fonctions, sauf en cas de récidive.

L'action récursoire de la commune à l'encontre du bourgmestre, d'un échevin ou des échevins condamné est limitée au dol, à la faute lourde ou à la faute légère présentant un caractère habituel. »

¹⁵ Le SYVICOL tient à préciser que, pour des raisons de lisibilité, il est possible que l'avis se réfère parfois uniquement aux communes, mais que le raisonnement s'applique évidemment aussi aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance de la commune.

établissements publics placés sous leur surveillance du champ d'application de l'article 34, qui pose notamment le principe de la responsabilité pénale des personnes morales, et de créer un nouvel article 43-1 sur la responsabilité pénale des personnes morales de droit public plutôt que de préciser à l'article 34, voire dans un article 34-1, le principe de la responsabilité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance de la commune.

Article 12

La responsabilité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance de la commune est introduite par l'article 12 du projet de loi sous avis. À la suite de l'article 43 du Code pénal est en effet ajouté un nouvel article 43-1 qui précise les modalités de l'engagement de la responsabilité pénale de ces autorités publiques, divisé en quatre paragraphes et inspiré des dispositions applicables aux personnes morales de droit privé.

Tout d'abord, avant d'analyser en détail les quatre paragraphes, le SYVICOL rappelle que dans ses propositions concernant l'engagement de la responsabilité pénale des élus locaux du 12 juillet 2021, il a plaidé pour l'introduction d'une responsabilité pénale de la commune qui couvrirait les actes des élus commis dans l'exercice de leurs fonctions « en bon père de famille » et n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle. Les réflexions qui ont été le fil conducteur dans la prise de position précitée, et qui le sont d'ailleurs aussi du présent avis, sont la nécessité de ne plus retenir le critère du mandat de l' élu communal comme élément de condamnation et le besoin de mettre en place un régime fondé sur la faute personnelle détachable de l'exercice de ce mandat.

(1) Le premier paragraphe de l'article 43-1 définit ce que la loi entend par « organes légaux ». Pour ce qui concerne la commune, il s'agit du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre. Pour ce qui concerne le syndicat de communes, le comité, le bureau et le président sont visés. Enfin, le conseil d'administration, respectivement la commission administrative et le président sont définis comme les organes légaux des établissements publics placés sous la surveillance de la commune.

Le SYVICOL marque son accord avec les définitions retenues.

(2) Ensuite, l'article 43-1 établit à son deuxième paragraphe la responsabilité pénale des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance de la commune pour les crimes et délits commis par un des organes légaux, agissant, soit individuellement, soit collectivement au nom ou dans l'intérêt respectivement de la commune, du syndicat de communes ou de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune. Ces entités encourent comme sanction une amende dans les conditions et suivant les modalités prévues aux articles 36 et 37 du Code pénal. L'alinéa 2 précise que les personnes morales citées au premier alinéa encourent également la confiscation spéciale conformément aux conditions et modalités de l'article 31.

Le SYVICOL constate que la disposition pose des conditions alternatives pour les personnes morales de droit public en prévoyant que l'infraction doit être commise au nom ou dans l'intérêt de la commune, du syndicat de communes ou de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune. En ce qui concerne les personnes morales de droit privé, ces conditions sont cumulatives, le code pénal exigeant à l'article 34 que le crime ou le délit soit commis au nom et dans l'intérêt de la personne morale.

Or, l'emploi de cette conjonction de coordination n'est pas anodin. Comme le bourgmestre, les échevins ou les conseillers communaux sont, par définition, supposés agir « au nom » de la commune, cette formulation serait de nature à engendrer la responsabilité pénale de la commune de manière systématique, y compris dans le cas où elle serait elle-même victime des agissements fautifs de l' élu, lorsque les faits délictueux commis ne sont pas dans son intérêt – citons à titre d'exemple le détournement de fonds publics – solution évidemment absurde.

Dès lors, par analogie avec les dispositions applicables aux personnes morales de droit privé et afin de garantir la sécurité juridique, le SYVICOL insiste pour que la disposition soit reformulée en prévoyant des conditions cumulatives, c'est-à-dire que l'infraction doit avoir été commise au nom et dans l'intérêt de la commune.

Ensuite, le projet de loi prévoit que les personnes morales reconnues coupables sur base du futur article 43-1 encourent deux types de sanctions, l'amende dans les conditions et suivant les modalités prévues par les articles 36 et 37 du Code pénal et la confiscation spéciale, selon les modalités et conditions prévues à l'article 31 du même Code.

Le SYVICOL s'interroge sur le sens de permettre la condamnation des personnes morales de droit public énumérées à l'article 12 du projet de loi au paiement d'une amende. Aux termes de l'article 36 du Code pénal, le montant de cette amende oscille entre un minimum de 500.-EUR et un maximum de 750.000.-EUR en matière criminelle, hors le cas de récidive qui permet de quintupler le montant maximum de l'amende.

Les communes sont des autorités publiques qui, par principe, agissent dans l'intérêt général et elles remplissent des missions qui leur sont dévolues dans l'intérêt public, contrairement aux personnes morales de droit privé qui, hormis les associations, poursuivent un but de lucre. Est-il dès lors utile de permettre de les condamner à une amende qu'elles devront payer à l'Etat avec, dans une très large mesure, de l'argent reçu de la part de l'Etat ? L'amende prononcée à leur encontre ne prive-t-elle pas injustement ses habitants, qui n'ont commis aucune infraction et ne sont pas responsables des fautes de leurs élus, de moyens publics auxquels ils ont contribué par l'impôt ? La mission de service public des communes ne risque-t-elle pas de souffrir des condamnations pénales qui leur seront infligées ?

Ce sont ces réflexions qui ont amené le législateur belge à procéder, en même temps que la levée de l'immunité pénale de la commune et d'autres personnes morales de droit public, à une adaptation de l'arsenal répressif à leur égard. Ainsi, dans la loi du 11 juillet 2018 modifiant le Code pénal et le titre préliminaire du Code de procédure pénale en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, il a opté pour une modulation des sanctions à l'égard de ces personnes morales de droit public en introduisant une déclaration de culpabilité, les mettant sur un pied d'égalité avec les autres personnes morales de droit privé et personnes physiques pour ce qui concerne la responsabilité qui peut leur être imputée sur le plan pénal, sans que cela ne doive nécessairement aboutir à une diminution des moyens publics.

A l'instar de nos voisins belges, le SYVICOL est d'avis que la déclaration de culpabilité constituerait une peine plus appropriée pour les personnes morales de droit public que l'imposition d'une amende, tout en étant un symbole fort permettant à la victime d'obtenir plus facilement une réparation civile pour les préjudices subis.

Concernant la confiscation spéciale, le SYVICOL constate tout d'abord que le dernier alinéa du deuxième paragraphe de l'article 43-1 se réfère au seul article 31 du Code pénal. Or, les conditions et modalités de la confiscation spéciale sont prévues aux articles 31 et 32 du Code pénal. De plus, il est d'avis que la confiscation spéciale devra se limiter aux biens civilement saisissables.

Le SYVICOL propose dès lors de rédiger l'article 43-1, paragraphe 2, comme suit :

« Sans préjudice de l'article 34, toute commune, tout syndicat de communes et tout établissement public placé sous la surveillance de la commune est pénalement responsable lorsqu'un crime ou un délit est commis pas un de ses organes légaux, agissant soit individuellement soit collectivement au nom et dans l'intérêt respectivement de la commune, du syndicat de communes ou de l'établissement public placé sous la surveillance de la commune. »

Les peines encourues sont la déclaration de culpabilité et la confiscation spéciale conformément aux conditions et modalités de l'article 31 et 32. Elle ne peut porter que sur des biens civilement saisissables.»

En ce qui concerne l'aspect de l'effectivité de la responsabilité pénale de la commune, le SYVICOL renvoie à ses commentaires formulés ci-dessous à l'endroit du paragraphe 4 et de l'article 14 du projet de loi.

(3) L'engagement de la responsabilité pénale d'une commune lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle de la part du collège des bourgmestre et échevins a rendu possible la commission d'un délit ou d'un crime par une personne soumise à son autorité est

prévu par le troisième paragraphe de l'article 43-1.

Cette disposition doit, selon ses auteurs, couvrir les situations litigieuses dans lesquelles un fait, commis par une personne autre qu'un organe légal mais soumise à la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, donc un agent communal, engage la responsabilité pénale des membres du collège des bourgmestre et échevins. Dans le système actuel, les poursuites pénales pourront être dirigées contre l'agent présumé responsable, mais également contre les membres du collège des bourgmestre et échevins. Pour s'exonérer de leur responsabilité, ces derniers pourront certes invoquer la théorie de la délégation de pouvoirs au profit d'un agent déterminé pourvu de la compétence et de l'autorité nécessaire, mais le succès de cette cause d'exonération est imprévisible tant la chaîne des personnes amenées à intervenir dans la prise d'une décision administrative est complexe.

Le mécanisme proposé par le nouvel article 43-1, paragraphe 3, représente dès lors aux yeux du SYVICOL une avancée importante et louable, dans la mesure où elle viendrait substituer la responsabilité pénale de la commune à celle personnelle des membres du collège des bourgmestre et échevins dans l'hypothèse d'une faute imputable à un agent soumis à sa surveillance. Ce n'est en effet que sous la condition de la mise en œuvre de la responsabilité pénale de la commune, exclusive de la responsabilité pénale des élus, que le mécanisme apporte une plus-value, en empêchant l'inculpation des membres du collège des bourgmestre et échevins comme auteurs ou complices de la même infraction. Or, la rédaction du texte ne permet pas, aux yeux du SYVICOL, de lever complètement le doute à ce sujet.

Il faut d'ailleurs mentionner que le texte constitue la transposition, au niveau des personnes morales de droit public, de l'article 34 alinéa 2 relatif à la responsabilité pénale des personnes morales de droit privé, qui ne figurait pas dans la loi du 3 mars 2010 1. introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle ; 2. modifiant le Code pénal, le Code d'instruction criminelle et certaines autres dispositions législatives. Il s'agit d'un ajout opéré par une loi du 12 mars 2020 et visant à transposer en droit luxembourgeois l'exigence faite à l'article 6 paragraphe 2 de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, d'inclure le défaut de surveillance ou de contrôle de la part d'une personne visée à l'alinéa 1^{er} de l'article 34 du code pénal.

En d'autres termes, cette modification a créé une nouvelle forme de responsabilité pénale des personnes morales de droit privé ne requérant plus seulement la caractérisation d'une infraction à l'égard de la personne physique, organe ou représentant de la personne morale (article 34, paragraphe 1^{er}), mais un simple manquement à une obligation de surveillance ou de contrôle de la part de l'organe de la personne morale titulaire de l'autorité qui a rendu possible la commission d'une infraction. Or, faute de limitation du champ d'application de l'article 34 du Code pénal, par exemple aux infractions visées par la directive, ce mécanisme rend la personne morale responsable, en raison de ce défaut de surveillance, d'une infraction quelconque de la personne soumise à son autorité commise dans son intérêt. De même, la notion de « défaut de surveillance ou de contrôle » est une notion dont les contours restent à définir en droit luxembourgeois.

Ce mécanisme est transposé tel quel par le biais de l'article 12 du projet de loi aux personnes morales de droit public qui y sont visées. Le SYVICOL estime que le texte gagnerait à être précisé tant en ce qui concerne le fondement juridique de l'imputation de l'infraction à la personne morale de droit public qu'au niveau de la mise en jeu des différentes responsabilités.

Quant à la condition d'avoir commis l'infraction « au nom ou dans l'intérêt », le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées ci-dessus concernant le paragraphe 2 de l'article 43-1. Même s'il s'agit d'une personne qui agit sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, elle doit toujours avoir agi au nom et dans l'intérêt de la commune. Ainsi, le SYVICOL demande de reformuler la disposition en prévoyant des conditions cumulatives, à savoir que l'infraction doit avoir été commise au nom et dans l'intérêt de la commune.

(4) Le quatrième et dernier paragraphe de l'article 43-1 précise que la responsabilité pénale de la commune n'exclut pas celle des per-

sonnes physiques, auteurs ou complices des mêmes infractions. Il confirme donc le principe du cumul de la responsabilité des personnes morales avec celle des personnes physiques par l'intermédiaire desquelles elles agissent.

Si le projet de loi a le mérite d'élargir le champ du droit pénal axé sur la responsabilité de la seule personne physique, élu communal, il n'est pas un remède contre les poursuites à leur encontre et l'élu courra toujours un risque pénal, la seule différence étant qu'il ne se trouvera peut-être pas seul devant le juge pénal.

Le SYVICOL renvoie à sa prise de position citée ci-dessus. À ses yeux, le point central dans la discussion sur l'engagement de la responsabilité pénale est celui de séparer les actes commis par l'élu communal dans le cadre de l'exercice de son mandat et les actes commis par l'élu ayant un caractère de faute personnelle qui est détachable de son mandat. Il faut absolument éviter que le seul mandat politique constitue un élément de condamnation, ce qui risque de décourager des personnes à s'engager politiquement au niveau communal.

Le cumul des responsabilités, tel qu'il est prévu au paragraphe 4, sous-entend un cumul des poursuites. Si, comme expliqué dans les remarques générales, il n'est pas nécessaire d'engager cumulativement des poursuites contre l'auteur immédiat de l'infraction et contre la personne morale, un tel scénario est tout à fait possible, et on ne peut pas empêcher la constitution de partie civile de la victime. Le principe de l'opportunité des poursuites n'offre qu'une protection théorique et, en pratique, le risque est réel de voir, dans la majeure partie des cas, des poursuites pénales engagées cumulativement, peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse d'une infraction intentionnelle ou non. Celles-ci pourront aboutir soit à un concours de responsabilités, soit à une condamnation de la seule personne morale ou physique, soit enfin à aucune condamnation.

Dès lors, ceci nous ramène au problème du fond : la responsabilité pénale de l'élu communal sera mise en cause, au moins dans le cadre de l'instruction, ce qui entraîne bien évidemment des retombées personnelles et politiques.

C'est la raison pour laquelle le SYVICOL plaide pour un mécanisme qui protège davantage l'élu communal, sans pour autant introduire une immunité pénale des élus communaux. Ce serait le cas si la responsabilité pénale de la commune devait être recherchée en premier lieu quelle que soit l'infraction commise, à moins qu'une faute personnelle de l'élu, détachable de l'exercice de son mandat, puisse lui être reprochée. La faute personnelle commise par l'élu serait dès lors déterminante dans le déclenchement de poursuites à son égard. Cette faute personnelle devrait se caractériser par exemple par le fait qu'elle ressort de la vie privée du mandataire communal, par la constatation de la recherche d'un intérêt personnel, ou bien encore par la volonté de nuire à la commune.

Le SYVICOL est d'avis que seul un tel dispositif serait à même de protéger efficacement les élus contre des poursuites qui sont, bien souvent, ressenties comme injustes alors que l'élu n'a fait que son devoir.

Finalement, le SYVICOL observe que ce paragraphe vise uniquement la responsabilité pénale de la commune, mais pas des autres personnes morales de droit public visées au paragraphe 1^{er} que sont les syndicats de communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes. Si la disposition devait être maintenue, elle devrait alors être complétée comme suit :

« La responsabilité pénale de la commune, du syndicat de communes ou de l'établissement public placés sous la surveillance de la commune n'exclut pas celle des personnes physiques_auteurs ou complices des mêmes infractions. »

Article 13

L'article 13 insère à la suite de l'article 57-4 du Code pénal un nouvel article 57-5 relatif à la récidive des personnes morales de droit public.

Ainsi, il est prévu que lorsque la commune, le syndicat de communes ou un établissement public ayant été condamné à une peine criminelle ou correctionnelle engage sa responsabilité par un nouveau crime ou un délit, il encourt une amende maximale équivalente à quatre fois le montant fixé à l'article 36 du Code pénal, respectivement équivalente à cinq fois le montant fixé à l'article 37.

Le SYVICOL renvoie à ses développements ci-dessus en ce qui concerne l'imposition d'une amende comme sanction. Dans le cas où la sanction consisterait en une déclaration de culpabilité, les articles traitant des différentes hypothèses de récidive deviendraient superflus.

Article 14

L'article 14 modifie l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain en remplaçant les termes de « quelque manière que ce soit » par de « manière volontaire ». Le premier paragraphe de l'article 107 prendrait alors la teneur suivante : « *Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125'000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent de manière volontaire les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir.* »

Le SYVICOL se félicite de la volonté des auteurs du projet de loi de remédier à une situation particulièrement injuste en pratique qui fait qu'un bourgmestre, chaque fois qu'il accorde ou refuse une autorisation de construire sur base du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, commet potentiellement une infraction à l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 et est susceptible de se voir, même des années après la délivrance de l'autorisation de bâtir litigieuse, traduit en justice pour ces faits.

La solution proposée par les auteurs du projet de loi entend exiger un élément moral pour que la responsabilité pénale puisse être retenue sur base de l'article 107 précité, se traduisant par la substitution des termes précités. Or, comme le SYVICOL l'a déjà avancé dans sa prise de position, l'existence d'une infraction requiert toujours un élément matériel et un élément moral, même lorsque celui-ci n'est pas expressément énoncé dans l'incrimination, ce qu'on appelle le dol général. Selon une jurisprudence bien établie¹⁶, « *dans le silence de l'article 107, paragraphe 1, précité, l'élément moral de l'infraction consiste en la transgression matérielle de la disposition légale, commise librement et consciemment et que l'auteur est présumé se trouver en infraction par suite du seul constat de cette transgression, sauf à lui de renverser cette présomption en faisant valoir qu'il n'a pas agi librement et consciemment, c'est-à-dire en rendant crédible une cause de justification.* ». Le SYVICOL rappelle également que la conscience de l'illégalité des faits requise est incluse dans le dol général sur base de la règle « nul n'est censé ignorer la loi ».

Par conséquent, dire que l'auteur doit avoir agi « de manière volontaire » équivaudrait à dire qu'il doit avoir agi « librement et consciemment », ce qui se confond avec le dol général. Le SYVICOL craint partant que la solution proposée n'apporte guère de changement par rapport à la situation actuelle. Si l'exigence d'un dol spécial, se traduisant dans le Code pénal par les termes « en vue de », devait néanmoins être la piste suivie pour redresser la situation, il observe qu'elle présente l'inconvénient de ne pas profiter seulement au bourgmestre mais aussi à toute personne, notamment le particulier bénéficiaire de l'autorisation de construire, à qui il suffira de plaider sa bonne foi, respectivement qu'il n'a pas voulu à dessein violer la loi.

Le SYVICOL précise que la modification de lois spéciales ne correspond pas à l'approche qu'il a préconisée dans sa prise de position précitée, notamment parce que d'autres textes légaux (actuels et futurs) prévoient également des sanctions pénales, qui ont tendance à se généraliser. Par conséquent, toutes les dispositions en question devraient être modifiées et il faudrait à chaque fois veiller à ce que les futurs textes contiennent également l'exigence d'un dol spécial.

Au contraire, il rappelle qu'il plaide pour l'introduction d'une solution plus générale, où la responsabilité pénale de la commune se substituerait d'office à celle du mandataire local, hormis le cas où

une faute personnelle détachable de l'exercice de son mandat peut lui être reprochée, faute que le juge pénal devra caractériser. En l'espèce, il peut s'agir aussi bien d'un refus abusif fondé sur des considérations étrangères à l'autorisation de construire elle-même, qu'à l'inverse de la délivrance d'une autorisation en échange d'un quelconque avantage.

Au-delà des principes du droit, le SYVICOL se pose cependant la question de savoir si le législateur, en édictant ledit article 107, lorsqu'il punit « tous ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit », visait véritablement l'autorité communale et son bourgmestre lorsque celui-ci est amené à faire application de ces dispositions quand il vient à être saisi d'une demande d'autorisation de construire. La lecture des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain (dossier parlementaire n°4486), et plus précisément de l'article 57 du projet de loi, montre que les auteurs de cet article avaient proposé d'une part, des amendes et sanctions pénales, et d'autre part, des sanctions ou mesures administratives, seules ces dernières ayant vocation à s'appliquer aux organes compétents en matière d'aménagement communal et d'urbanisme afin de les responsabiliser, selon le commentaire de l'article¹⁷.

A l'époque, le SYVICOL s'était d'ailleurs ému de cette menace dans son avis du 27 octobre 1999, dans lequel il écrit que « *cet article surprend par la menace de répression qui plane sur la tête des bourgmestres et échevins lorsque ceux-ci contreviennent aux dispositions du présent projet de loi. En raison de la complexité de l'aménagement communal, le risque est patent de voir ces mandataires être sanctionnés, même pour des fautes non intentionnelles. Il faut absolument surseoir à des pénalités, pour les remplacer par des contraintes administratives.* ».

Le Conseil d'Etat a ensuite procédé dans son avis à la reformulation du texte selon la formule actuelle « ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit », tout en se limitant à l'infraction aux prescriptions des projets ou plans d'aménagement, ou des autorisations de construire.

Cette lecture du texte de l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 semble davantage en adéquation avec les principes d'un Etat de droit et notamment celui de la sécurité juridique et de la prévisibilité de la loi. Le SYVICOL observe que la situation du bourgmestre qui accorde ou refuse une autorisation de construire ou du conseiller communal qui approuve un projet de plan d'aménagement particulier n'est pas foncièrement différente de celle du ministre qui approuve ou refuse une autorisation de construire en zone verte sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ou qui délivre de manière générale toute autorisation quelconque. Tout comme l'élu communal, le ministre est tenu, lors de l'instruction de la demande, de vérifier si les dossiers d'autorisation qui lui sont soumis pour signature respectent toutes les dispositions légales ou réglementaires en vigueur. Tout comme l'élu communal, le ministre prend sa décision en se fondant sur l'analyse du dossier effectuée par ses services...

Or, il ne viendrait à l'idée de personne de poursuivre pénalement le ministre qui a délivré une autorisation ayant fait l'objet ultérieurement d'une annulation pour excès ou détournement de pouvoir ou pour violation de la loi et des formes destinées à protéger des intérêts privés. D'ailleurs, à supposer qu'une irrégularité ait été commise volontairement, le droit pénal commun prendrait le pas pour venir sanctionner un tel comportement.

Pourquoi faudrait-il alors que ce soit le cas des élus communaux, respectivement de la commune dans l'hypothèse où sa responsabilité viendrait se substituer à celle des élus communaux ?

C'est la raison pour laquelle le SYVICOL avait, dans sa prise de position précitée, proposé d'énumérer limitativement les personnes

¹⁶ Cour de cassation, arrêt n°170/2019 du 19 décembre 2019 ; Cour de cassation, arrêt n°81/2020 du 11 juin 2020

¹⁷ Amendements gouvernementaux au projet de loi concernant l'aménagement des communes, document parlementaire 4486/3 : « Dans le but de responsabiliser davantage les bourgmestres et les collègues échevinaux dans ce domaine important, il est précisé que la contravention par un de ces organes aux dispositions de la loi constitue une faute grave au sens des articles 63 et 41 de la loi communale du 13 décembre 1988. Le fait par un bourgmestre ou un collègue échevinal de contrevvenir aux prescriptions fixées par la législation concernant l'aménagement communal peut donc engendrer une procédure disciplinaire à son égard de la part de l'autorité de tutelle, conformément aux dispositions des articles 63 et 41 de la loi communale. »

visées par l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain. Pour ce faire, on pourrait s'inspirer du Livre VII du Code du développement territorial applicable en Wallonie, qui désigne individuellement les contrevenants : « le maître d'ouvrage, le propriétaire du bien, les personnes qui, en raison de leur profession ou de leur activité, achètent, procèdent à l'urbanisation, offrent en vente ou en location, vendent ou donnent en location des immeubles, construisent ou placent des installations fixes ou mobiles ou qui interviennent dans ces opérations », respectivement adopter une formulation plus générale inspirée de l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 précitée à savoir « toute personne qui par infrac-


tion à (...) ne respecte pas les conditions et mesures prévues dans l'autorisation accordée ».

Article 15

Par analogie aux articles 5 et 6 du projet de loi, l'article en question n'appelle pas d'observations de la part du SYVICOL.

Article 16

L'article 16 concerne l'entrée en vigueur et la publication du projet de loi. Cet article n'appelle pas de commentaires de la part du SYVICOL.



Projet de règlement grand-ducal fixant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les jetons de présence du comité de déontologie du conseiller communal et le contenu de la déclaration d'intérêts et de la déclaration du patrimoine immobilier des conseillers communaux

Avis du 17 octobre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur pour son courrier du 18 juillet 2022, par lequel elle lui a soumis pour avis le présent projet de règlement grand-ducal, ensemble avec le projet de loi n°8052 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° du Code pénal ; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet d'exécuter les articles 4quinquies et 4septies du projet de loi précité qui prévoient l'adoption de règlements grand-ducaux l'un pour déterminer le contenu des déclarations d'intérêts et du patrimoine immobilier et l'autre pour fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité de déontologie du conseiller communal, ci-après le comité.

Le présent avis précise et complète les remarques formulées dans l'avis du SYVICOL relatif au projet de loi n°8052 du même jour.

II. Éléments-clés

Le présent avis se résume comme suit :

- Le SYVICOL propose, pour des raisons pratiques, de nommer trois membres et autant de suppléants au comité de déontologie des conseillers communaux. Afin de garantir l'indépendance et l'impartialité du comité, ses membres doivent avoir cessé leurs fonctions ou leur mandat (article 2).
- Il est d'accord avec la nomination par le ministre de l'Intérieur d'un ancien magistrat et de deux anciens membres d'un conseil communal, mais demande que ces derniers soient nommés sur sa proposition (article 2).
- Il s'oppose à ce que le secrétariat du comité soit confié à un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur et propose de mettre à la disposition du comité un fonctionnaire du SYVICOL pour cette tâche (article 2).
- Il demande d'ajouter l'obligation de respecter un devoir de réserve et de confidentialité par rapport aux faits et aux informations dont les membres du comité et du secrétariat auraient eu connaissance dans le cadre des travaux du comité (article 2).
- Le SYVICOL suggère de préciser que les réunions du comité ne sont pas publiques (article 3).

- Il est d'accord avec les modalités de la saisine du comité, à compléter par l'indication du nom et de l'adresse de ses auteurs ainsi que du conseil communal dont ils sont membres (article 4).
- Il approuve le fait que le comité informe le conseiller communal concerné par un manquement allégué aux articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 mais propose également que celui-ci puisse faire valoir son point de vue par écrit auprès du comité (article 5).
- Afin d'apporter une réponse rapide, le SYVICOL propose de reprendre l'idée d'un référent déontologue désigné parmi les membres du comité, chargé de répondre exclusivement aux demandes de conseil et ce endéans un délai d'un mois maximum (article 5).
- L'attribution d'un jeton de présence doit se limiter aux membres du comité (article 6).
- Les informations à fournir dans la déclaration d'intérêts et dans la déclaration du patrimoine immobilier doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour constater les interdictions visées à l'article 20 de la loi communale modifiée de sorte que :

- l'indication de toute catégorie de revenus est à supprimer ;
- l'indication de toute indemnité ou jeton perçu pour l'exercice d'un autre mandat politique est à supprimer (point 1) ;
- l'indication de la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, de sociétés civiles, ou l'exercice de toute autre activité étrangère à la fonction de conseiller communal à laquelle il se livre, est à limiter aux fonctions renseignées à l'article 20, point 3° de la loi communale modifiée (point 3) ;
- l'indication de la participation à des associations ou à des fondations est à limiter à celles ayant leur siège sur le territoire de la commune où le conseiller communal exerce ses fonctions ainsi qu'aux fonctions impliquant une prise de décision ou une participation active à l'association ou à la fondation (point 3) ;
- l'indication de toute participation financière à une entreprise ou à un partenariat lorsque celle-ci pourrait influencer sur l'exercice de la fonction de conseiller communal ou lorsqu'elle confère une influence significative sur les affaires de l'entreprise ou du partenariat en question est à supprimer (point 4).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'institution d'un comité ainsi que la définition de ses missions relève de la loi et non d'un règlement grand-ducal. En outre, le SYVICOL observe que la formulation employée par le projet de règlement grand-ducal pour définir la mission du comité de déontologie n'est pas la même que celle utilisée par le paragraphe 2, alinéa 2 de l'article 4septies du projet de loi.

Comme il est d'avis que cette disposition devrait figurer dans la loi, il renvoie à ses remarques formulées à l'analyse de l'article 4septies du projet de loi.

Article 2

Cet article détermine la composition du comité de déontologie des conseillers communaux, qui serait composé de cinq membres et autant de suppléants, à savoir un membre de la magistrature ou un ancien magistrat, trois anciens membres d'un conseil communal et le référent déontologue, donc un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur.

Le SYVICOL a déjà indiqué dans son avis relatif au projet de loi n°8052 qu'il s'oppose fermement à ce qu'un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur siège dans le comité, pour des raisons évidentes d'incompatibilité. Il est également d'avis que les membres du comité doivent avoir cessé leurs fonctions ou leur mandat, comme c'est le cas d'ailleurs des membres du comité consultatif sur la conduite des députés et des membres du comité d'éthique (pour les membres du gouvernement). De cette manière, le reproche de connivence ou d'un manque d'impartialité ne pourra leur être opposé, sans pour autant donner l'impression que l'élu est jugé par ses pairs.

Il approuve le choix de nommer des anciens membres d'un conseil communal, qui sont sensibilisés aux questions communales, ainsi qu'un ancien magistrat qui pourra, du fait de son expérience, apporter un éclairage juridique sur les questions soumises au comité. Toutefois, il est d'avis qu'il faudrait limiter les membres du comité à trois – et autant de suppléants –, pour des raisons pratiques. En effet, il pourrait s'avérer compliqué de trouver des membres correspondant au profil recherché, tandis qu'il est plus facile de réunir un nombre restreint de membres dans des délais courts.

Le comité désigne son président ainsi qu'un ou plusieurs référents déontologues, chargés de répondre aux demandes de conseil sur base de l'article 4septies, paragraphe 1^{er}, point 1° (selon la proposition du SYVICOL).

En ce qui concerne la nomination des membres, le SYVICOL demande que les membres du comité issus d'un conseil communal soient nommés par le ministre de l'Intérieur sur sa proposition ou, tout au moins, à ce qu'il soit consulté sur le choix de ces membres.

Pour les mêmes raisons d'indépendance et d'impartialité du comité par rapport au ministère de tutelle des communes, le SYVICOL s'oppose à ce que le secrétariat du comité soit confié à un fonctionnaire du ministère de l'Intérieur. Il est prêt à mettre à la disposition du comité un fonctionnaire du SYVICOL pour assurer le secrétariat, conformément à sa mission statutaire qui est de faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs fonctions.

Le SYVICOL s'étonne du fait que le ministre puisse révoquer un membre du comité « qui ne remplit plus les critères d'honorabilité ». Outre le fait que l'appréciation de tels critères est à géométrie variable, le SYVICOL donne à considérer qu'en cas de condamnation pénale, le juge pourra toujours assortir la peine de l'interdiction de certains droits civils et politiques ou de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, ce qui entraînerait le remplacement du membre concerné.

Finalement, le SYVICOL est d'avis que les membres du comité et du secrétariat, dans la mesure où ils auront connaissance dans le cadre des travaux du comité de faits et informations confidentiels, devraient être soumis à un devoir de réserve et respecter le caractère confidentiel des données leur transmises ou portées à leur connaissance, sauf obligation légale de dénoncer un crime ou un délit.

L'article 1^{er} serait dès lors rédigé comme suit :

(1) Le comité de déontologie du conseiller communal, ci-après dénommé « le comité », est composé de trois membres, comprenant un ancien magistrat et deux anciens membres d'un conseil communal.

Pour chaque membre effectif, un membre suppléant est désigné.

Le comité désigne son président et un ou plusieurs référents déontologues, à qui il peut déléguer la mission de donner à titre confidentiel à tout conseiller communal qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des articles 4ter à 4quinquies, 11ter, 11quater, et 20 conformément à l'article 4septies, paragraphe 1^{er}, point 1°.

(2) Les membres du comité sont nommés par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, ci-après dénommé le « ministre », sur proposition du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, en abrégé « SYVICOL », pour les anciens membres d'un conseil communal.

(3) Le secrétariat du comité est assuré par un fonctionnaire du SYVICOL.

(4) idem

(5) En cas de remplacement d'un membre en cours de mandat, le remplaçant achève le mandat du membre qu'il remplace.

En cas de démission d'un membre, ce dernier continue à siéger jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement.

En cas de vacance au comité, il est procédé à la nomination d'un nouveau membre.

(6) Les membres du comité ainsi que les personnes qui en assurent le secrétariat doivent faire preuve d'un devoir de réserve et ne peuvent divulguer les faits et informations dont ils auraient connaissance de raison de leurs fonctions si ce n'est aux fins nécessaires à la réalisation des travaux du comité, sauf le délit d'entrave à l'exercice de la justice.

Article 3

Cet article est relatif à l'organisation et au fonctionnement du comité. Le SYVICOL approuve le fait que le comité puisse se réunir en présentiel ou par visioconférence, ce qui devrait permettre de réunir ses membres plus facilement et ainsi de raccourcir les délais pour rendre un avis.

Il convient de préciser ici que les réunions du comité ne sont pas publiques.

Article 4

L'article 4 donne des précisions sur la saisine du comité, qui se fait par écrit. Elle doit être motivée et accompagnée d'un résumé clair et précis des faits lui permettant de donner un avis sur l'application des articles 4ter à 4quinquies, 11ter et 11quater et 20 de la loi communale modifiée.

Le SYVICOL demande que la saisine indique également le nom et l'adresse de ses auteurs, ainsi que le conseil communal dont ils sont membres.

Article 5

L'article 5 fixe le délai endéans lequel le comité donne son avis, qui est de trois mois suivant sa saisine. Comme il s'agit d'un délai relativement long et que le conseiller communal, qui a un doute par rapport à une situation à laquelle il se trouve lui-même confronté, a le plus souvent besoin d'une réponse rapide, le SYVICOL est d'avis qu'il serait utile de raccourcir et d'alléger les voies administratives pour que le conseiller communal obtienne un conseil ou une orientation dans les plus brefs délais.

Il reprend dès lors l'idée du référent déontologue, désigné parmi les membres du comité, qui serait chargé de répondre exclusivement aux demandes de conseil et ce endéans un délai plus court, d'un mois maximum. S'il estime que la question posée est trop complexe, le référent déontologue pourra toujours la soumettre à l'examen du comité dans son ensemble.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal proposent d'informer le conseiller communal qu'une demande a été introduite par un conseiller auprès du référent déontologue. Le SYVICOL approuve cette façon de procéder, mais il estime également que la personne concernée doit avoir la possibilité de faire valoir son point de vue par écrit auprès du comité. Il est encore d'avis qu'il serait utile d'informer de la saisine le bourgmestre de la commune afin que celui-ci puisse le cas échéant prendre les mesures nécessaires en attendant l'avis du comité, par exemple proposer de reporter un point figurant à l'ordre du jour de la réunion du conseil.

L'article 5 se lirait alors comme suit :

(1) Le comité donne ses avis par écrit dans un délai de trois mois suivant sa saisine.

II. AVIS

(2) Lorsque le comité a été saisi par au moins deux conseillers communaux sur base de l'article 4septies, paragraphe 3, de la loi précitée du 13 décembre 1988, il informe, par lettre recommandée et à titre confidentiel, le conseiller communal concerné, qui peut faire valoir son point de vue par écrit auprès du comité endéans le mois suivant cette notification, ainsi que le bourgmestre de la commune concernée.

(3) En cas de saisine par un conseiller communal sur base de l'article 4septies, paragraphe 2, la demande est transmise par le secrétariat du comité au référent déontologue désigné conformément à l'article 1^{er}.

Le référent déontologue donne son avis par écrit dans le délai d'un mois suivant sa saisine.

Le référent déontologue peut, s'il estime nécessaire, saisir le comité qui en informe l'auteur de la saisine.

Article 6

Cet article prévoit que la participation aux réunions du comité donne droit à un jeton de présence de 100 euros. Le SYVICOL est d'avis que l'attribution d'un jeton de présence doit se limiter aux membres du comité.

Article 7

Cet article précise le contenu de la déclaration d'intérêts des conseillers communaux et de la déclaration du patrimoine immobilier dont les formulaires figurent à l'annexe 1 et 2.

Le SYVICOL renvoie principalement à ses remarques formulées dans son avis relatif au projet de loi n°8052 et plus précisément à l'article 4quinquies. Il rappelle que les obligations de déclaration imposées au conseiller communal doivent être proportionnées au risque qu'il s'agit d'éviter afin de prévenir toute atteinte excessive à la vie privée et familiale, au principe d'égalité, à la liberté d'entreprendre et de manière générale aux libertés publiques et droits fondamentaux consacrés par la Constitution. L'article 20 de la loi communale modifiée, qui impose plusieurs interdictions formelles, fait donc office de référence et les informations à fournir dans les déclarations d'intérêts doivent partant se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour identifier les cas de conflit d'intérêts visés à cet article.

Le SYVICOL s'oppose par conséquent avec vigueur à toute indication d'une catégorie de revenus, étant donné qu'il importe peu que le conseiller communal perçoive 1 euro ou 5.000 euros, du moment où il se trouve dans l'une des trois situations de conflit d'intérêts visée par l'article 20 la loi communale modifiée.

En ce qui concerne l'information relative au point 1°, toute indemnité ou jeton perçu pour l'exercice d'un autre mandat politique, elle est irrelevante par rapport à l'article 20. De plus, ce ne sont pas des informations confidentielles : en cas de cumul avec un autre mandat national ou européen, le conseiller communal est astreint

par cette institution à une obligation de déclaration, qui peut être librement consultée. De la même manière, la commune et a fortiori les conseillers communaux ont connaissance de la participation, en qualité de représentant de la commune, du conseiller communal à d'autres personnes morales de droit public dont la commune est membre, puisque c'est le conseil communal qui le nomme.

Pour ce qui est de la participation à des associations, le SYVICOL part du principe que ce sont les associations sans but lucratif et les fondations qui sont visées. Aucune d'entre elles ne figure cependant à l'article 20 de la loi communale modifiée. La question de l'attribution de subsides par la commune à une association se pose néanmoins en pratique. Dans un souci de transparence et par analogie à l'article 20, point 3°, on pourrait concevoir une obligation de déclaration doublement limitée. D'une part, seule une fonction 'dirigeante' au sein d'une association ou d'une fondation serait visée, c'est-à-dire les fonctions de membre du conseil d'administration ou du comité de direction, directeur ou trésorier. D'autre part, la déclaration serait limitée aux associations ou fondations ayant leur siège sur le territoire de la commune où le conseiller communal exerce ses fonctions. En revanche, le simple fait d'être adhérent ou membre, y compris à titre honorifique, d'une association ou d'une fondation ne devrait pas faire l'objet d'une déclaration. Ces informations pourraient utilement faire l'objet d'un point supplémentaire à la suite du point 3, alors que le projet de règlement grand-ducal les vise deux fois (point 1 et point 3).

Le point 3 impose au conseiller communal de déclarer « la participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations, de sociétés civiles, ou l'exercice de toute autre activité étrangère à la fonction de conseiller communal à laquelle il se livre, que celles-ci soient rémunérées ou non ». Le SYVICOL insiste pour que l'obligation de déclaration se limite aux interdictions limitativement énumérées à l'article 20, point 3° de la loi communale modifiée, auquel il est renvoyé. Or, cet article ne s'intéresse à la participation du conseiller communal dans une société civile ou commerciale que du point de vue de sa fonction au sein de celle-ci : associé, gérant, administrateur, membre du conseil d'administration, etc. Ces fonctions sont limitativement énumérées et elles concernent uniquement les cas où le conseiller communal a le pouvoir de prendre des décisions ou exerce des fonctions de gestion.

Le même raisonnement s'applique au point 4° qui concerne la participation financière à une entreprise ou à un partenariat lorsque celle-ci pourrait influencer sur l'exercice de la fonction de conseiller communal ou lorsqu'elle confère une influence significative sur les affaires de l'entreprise ou du partenariat en question et qui est dépourvu d'intérêt en tant que tel. Ces informations n'étant pas requises eu égard à l'article 20, ce point est à supprimer.

Articles 8 et 9

Ces articles n'appellent pas d'observations particulières de la part du SYVICOL.

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux

Avis du 17 octobre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis pour avis, en date du 18 juillet 2022, le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux.

En effet, face à la complexité croissante des mandats communaux, surtout au niveau de l'exécutif, le SYVICOL plaide depuis un certain temps pour une augmentation du nombre d'heures pendant lesquelles les élus sont libérés de leurs obligations professionnelles pour se consacrer à l'exercice de leurs mandats.

Il lui importe de souligner que le projet sous avis est le fruit d'une excellente collaboration avec le ministère de l'Intérieur. En effet, la nouvelle fixation du nombre d'heures de décharge pour activités politiques (l'ancien congé politique) a fait l'objet de plusieurs échanges avec le ministère.

En plus, c'est sur demande de Madame la Ministre que le comité du SYVICOL a formulé, lors de sa séance du 30 mai 2022, une proposition d'augmentation du nombre d'heures de congé politique auquel les élus communaux ont droit en fonction de leur mandat et de la taille de leur commune.

Cette proposition a été faite avec circonspection, sachant que les frais du congé politique sont à charge des communes elles-mêmes, via le Fonds de dépenses communales. Le but consistait donc dans une attribution ciblée du congé politique aux élus qui en ont réellement besoin, plutôt que dans une augmentation générale ou linéaire, afin de limiter l'impact financier de cette hausse.

C'est avec plaisir que le SYVICOL constate que le projet de règlement sous avis partage cette approche et reprend dans une très large mesure les propositions du SYVICOL, tout en les dépassant dans certains cas.

Pour cette raison, le texte est avisé favorablement, sous réserve des remarques ci-dessous.

II. Eléments-clés de l'avis

Le présent avis se résume comme suit :

- Le SYVICOL salue le changement de dénomination qui consiste à remplacer systématiquement les termes « congé politique » par « décharge pour activités politiques » (art. 1).

- Il marque son accord avec les augmentations du droit à une décharge pour activités politiques prévues à titre individuel, selon la fonction exercée et la taille de la commune, et du contingent d'heures attribuées à chaque commune pour être réparties librement parmi les membres du conseil (art. 3 & 5).

- Il approuve également le dédoublement de l'indemnisation de la décharge pour activités politiques des personnes exerçant une activité libérale ou sans profession (art. 9).

- Il demande de prévoir une liquidation mensuelle, plutôt qu'annuelle, des indemnités susmentionnées (art. 10).

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'intitulé du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux de sorte à adopter la terminologie employée par la loi communale telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°8052 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° du Code pénal ; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

En effet, les articles 5 et 6 de ce projet de loi emploient les termes « décharge pour activités politiques » au lieu de « congé politique » afin de souligner que les heures en question sont destinées à permettre l'exercice d'un mandat public et qu'il ne s'agit nullement de temps libre.

Le SYVICOL félicite les auteurs du texte de cette initiative, qui met davantage en valeur le travail des élus au profit de leurs communaux.

Cette remarque vaut évidemment pour toutes les autres dispositions du projet sous revue qui ont le même effet et qui ne seront dès lors pas commentées séparément.

Article 3

Cet article remplace l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 susmentionné et introduit une nouvelle fixation du nombre maximal d'heures de décharge pour activités politiques auxquelles les élus ont droit, ceci en tenant compte de leur fonction et du nombre de membres du conseil communal qui, lui, dépend du nombre d'habitants de la commune conformément à l'article 5 de la loi communale.

Comme indiqué sous I, le SYVICOL avait été invité par Madame la Ministre de l'Intérieur à lui soumettre une proposition d'ajustement du congé politique en fonction des besoins du terrain. Le tableau ci-dessous indique, pour les membres du collège des bourgmestres et échevins, l'augmentation du nombre d'heures de décharge pour activités politiques prévue par le texte sous revue, ainsi que le nombre d'heures proposées par le SYVICOL :

Tranche de population	Bourgmestre			Echevins		
	Heures actuelles	Heures prévues	Proposition SYVICOL	Heures actuelles	Heures prévues	Proposition SYVICOL
< 1.000	9	11	11	5	6	6
1.000 - 2.999	13	15	15	7	8	8
3.000 - 5.999	20	24	24	10	12	12
6.000 - 9.999	28	34	32	14	18	16
10.000 - 14.999	40	40	40	20	24	22
15.000 - 19.999	40	40	40	20	24	22
> 20.000	40	40	40	20	24	22

II. AVIS

Quant aux conseillers, le texte suit également la proposition du SYVICOL en prévoyant le maintien du nombre d'heures actuelles, mais y déroge à l'égard des communes dont le conseil compte 19 membres au moins. Dans ces dernières, les conseillers auront droit à 8 heures par semaine, par opposition aux 5 heures dont ils profitent actuellement.

Selon la fiche financière jointe au dossier, l'impact maximal de ces mesures, sur base d'un taux horaire estimé à 55 euros, s'élève à 2.676.961 euros. Les auteurs précisent cependant que, dans le passé, 60 pour cent seulement des heures de congé politique disponible ont effectivement été prises, ce qui permet d'ajuster l'impact financier prévisible à 1.606.176 euros.

La proposition du SYVICOL aurait entraîné une dépense maximale de 1.716.000 euros, respectivement une dépense ajustée de 1.029.600 euros à charge du Fonds de dépenses communales.

Le SYVICOL se félicite du fait que les auteurs ont respecté ses propositions dans une très large mesure. Il comprend la décision d'aller au-delà en ce qui concerne les communes dépassant un certain nombre d'habitants et s'y rallie.

Article 5

Cet article apporte plusieurs modifications à l'article 3*bis* du règlement grand-ducal en vigueur.

Outre les changements de terminologie, on remarque surtout, au paragraphe 1^{er}, une augmentation relativement conséquente du contingent d'heures attribuées à chaque commune pour être réparties par décision du conseil communal parmi ses membres désignés comme délégués dans les syndicats de communes dont la commune est membre. En effet, le nombre d'heures pouvant ainsi être distribuées augmentera de 9 à 15 heures par semaine, indépendamment de la taille de la commune.

Cette modification est à mettre en relation avec un autre projet de règlement grand-ducal¹, déposé en parallèle au projet de loi n°7514 ayant pour objet de réformer la tutelle administrative, selon lequel ces heures ne seront dorénavant plus réservées aux délégués dans les syndicats de communes, mais pourront être réparties librement entre les membres du conseil, indépendamment de leur fonction.

Cette innovation suit également une proposition du SYVICOL, qui avait avancé le nombre de 13 heures par semaine, ce qui aurait entraîné un coût supplémentaire de 1.166.880 euros. En allant à 15 heures, le texte en projet causera une dépense additionnelle de 1.750.320 euros à charge du Fonds de dépenses communales.

Le SYVICOL approuve également cette modification, même si son coût à charge du secteur communal dépassera celui lié à sa propre proposition. Il considère qu'une augmentation des heures de décharge à distribuer par les communes elles-mêmes permet une attribution plus ciblée des heures disponibles avec un coût modéré.

Article 9

L'article 9 modifie l'article 8, alinéa 2, du règlement grand-ducal précité du 6 décembre 1989 de façon à augmenter l'indemnité des personnes exerçant une profession indépendante et de celles sans profession âgées de moins de 65 ans. Cette indemnité, qui correspond actuellement au double du salaire social minimum pour travailleurs qualifiés, sera portée au quadruple de ce dernier.

Les auteurs motivent ce choix en expliquant qu'ils se sont alignés au régime des députés.

Lors de l'adoption du présent avis, le salaire social minimum pour travailleurs qualifiés s'élève à 2.776,05 euros par mois. Un indépendant ou une personne sans profession profitant d'une décharge pour activités politiques à plein temps aura donc droit à une indemnité brute de 11.104,20 par mois.

Selon la fiche financière, le coût total des heures de décharge pour activités politiques versé aux personnes concernées doublera par l'effet de cette mesure de 1,97 millions à 3,94 millions d'euros.

Le SYVICOL est d'avis que l'augmentation prévue est justifiée car elle accroîtra l'attractivité des mandats communaux pour les personnes indépendantes ou sans profession et permettra ainsi d'étendre le cercle des candidats potentiels et de contribuer à une meilleure représentation de tous les niveaux sociaux. L'augmentation prévue représente également une valorisation du travail effectué par les élus au profit des communes par les personnes en question.

Article 10


L'article 10 modifie l'article 9 du règlement grand-ducal actuel de manière analogue à l'article 8 du projet de loi, c'est-à-dire en supprimant certaines dispositions relatives au paiement de l'indemnité due aux indépendants et aux personnes sans profession au motif que ces dernières figureront de manière adaptée au nouvel article 8*1bis* de la loi communale telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°8052 mentionné ci-dessus.

A ce sujet, le SYVICOL tient à rappeler que, dans son avis relatif au projet de loi susmentionné, et plus particulièrement son article 8, il demande de prévoir la possibilité d'une liquidation non seulement annuelle, mais aussi semestrielle, trimestrielle, voire mensuelle.

Ceci est particulièrement important pour les indépendants et les élus sans profession, pour lesquels l'indemnisation des heures de décharge pour activités politiques peut constituer une partie importante, voire l'intégralité de leur revenu. Si ce revenu n'était liquidé qu'en une seule tranche annuelle, ceci risquerait de causer des problèmes de liquidité insurmontables.

Aux yeux du SYVICOL, il importe donc de prévoir une liquidation mensuelle des sommes dues aux élus indépendants ou sans profession au titre de leur décharge pour activités politiques.

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



Projet de règlement grand-ducal déterminant le contenu de la transmission des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire (ou) à l'approbation

Avis du 17 octobre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis pour avis, en date du 29 juillet 2022, le projet de règlement grand-ducal susmentionné.

A titre préliminaire, le SYVICOL rend attentif au fait que le texte lui soumis contient une erreur matérielle au niveau de son intitulé. En effet, il semble que la conjonction « ou » manque entre « à la transmission obligatoire » et « à l'approbation ».

Le projet de règlement grand-ducal sous revue est prévu par les articles 104, paragraphe 1^{er}, et 107bis, paragraphe 3, de la loi communale telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°7514 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

En effet, ces deux dispositions font référence à un règlement grand-ducal qui « détermine le contenu minimal des délibérations à transmettre ainsi que le type et, le cas échéant, le contenu minimal des documents à annexer ».

Le SYVICOL a eu l'occasion de discuter l'avant-projet de règlement grand-ducal avec les services du ministère de l'Intérieur lors d'une réunion du 3 mai 2022, à laquelle assistaient également des fonctionnaires de la Ville de Luxembourg.

D'une façon générale, il salue le projet de règlement grand-ducal dans la mesure où il fournit aux communes un aide-mémoire des informations à inclure dans leurs délibérations et des pièces à joindre en fonction du dossier en question. Surtout les secrétaires et autres agents concernés des petites communes, qui ont moins souvent à faire à des délibérations portant sur certains sujets, apprécieront ceci probablement.

En revanche, il importe de réduire au minimum la charge administrative causée aux communes par leur obligation de transmettre un grand nombre de délibérations et d'annexes au ministère de l'Intérieur. Ceci d'autant plus que, même si le règlement grand-ducal ne le précise pas et peut très bien être appliqué aux transferts de documents par la voie postale, il faut garder en mémoire que les échanges de documents entre les communes et le ministère se feront prochainement par voie électronique. Ceci résulte clairement du projet de loi n°7514 déjà mentionné, qui prévoit cependant une période transitoire de 2 ans – probablement jusqu'au 1^{er} janvier 2025 – pendant laquelle l'envoi postal ou par porteur restent possibles.

Selon les informations dont le SYVICOL dispose actuellement au sujet de la plateforme en voie de création par les services du ministère de l'Intérieur, les communes devront, pour chaque délibération, remplir un certain nombre de champs de données, puis télécharger un par un la délibération correspondante et les annexes

demandées. La transmission électronique d'un dossier risque ainsi de causer plus de travail au personnel communal que l'envoi postal classique.

Il importe donc de limiter autant que possible le nombre de champs de données à encoder et le nombre de documents à télécharger, afin d'encourager les communes à opter pour la transmission électronique le plus tôt possible, au lieu d'attendre la fin de la période transitoire. En plus, il convient de développer des outils tels qu'un téléchargement des dossiers en bloc ou des interfaces avec les systèmes informatiques existants des communes, afin de faciliter l'alimentation de la plateforme par les communes.

Quant aux documents à joindre aux délibérations, les annexes au projet de règlement en mentionnent beaucoup qui ne sont pas nécessairement disponibles selon la situation. A titre d'exemple, on peut citer le certificat de volontariat à l'armée dans le cadre d'un recrutement. Parfois, ces documents sont précédés de la mention « le cas échéant », parfois non. Il importerait donc d'ajouter cette mention à tous les documents qui ne sont obligatoires que sous certaines conditions. Au niveau du formulaire électronique, le téléchargement de ces documents ne doit en aucun cas constituer une condition pour valider la transmission.

Le SYVICOL a encore noté que l'annexe prévoit le téléchargement de bon nombre de documents émis par le ministère de l'Intérieur lui-même ou dont il devrait disposer pour d'autres raisons. Ceci vaut principalement pour les certificats de réussite aux différents examens, mais aussi à certains avis. Obliger les communes à fournir de nouveau des documents qui sont déjà entre les mains du ministère semble aberrant et est certainement contraire au principe « Once only ».

II. Remarques article par article

Article 1^{er}

Le projet de règlement grand-ducal ne comporte qu'un seul article (abstraction faite des dispositions relatives à l'entrée en vigueur et à la publication), qui se réfère aux articles 105 et 107bis de la loi communale concernant, respectivement, la transmission obligatoire et l'approbation. Il dispose que les délibérations visées par ces deux articles sont à transmettre au ministre de l'Intérieur sous forme intégrale et renvoie au tableau en annexe pour la détermination du contenu minimal de ces délibérations et des documents à y joindre.

Outre le fait que le projet de règlement grand-ducal comporte deux annexes, cet article n'appelle pas d'observations de la part du SYVICOL.

Quant aux annexes, certaines remarques à caractère général figurent sous I. Les observations plus ponctuelles ont été insérées sous forme de commentaires à côté des dispositions concernées pour une meilleure lisibilité.

Finalement, le SYVICOL se demande pourquoi deux délibérations des autorités communales soumises, respectivement, à transmission obligatoire et à approbation ne sont pas mentionnées dans les annexes. Il s'agit des délibérations portant modification du rang des échevins visées à l'article 105, paragraphe 2, point 1° et de celles concernant les crédits budgétaires pour engagements nouveaux mentionnées à l'article 107bis, paragraphe 2, point 2° de la loi communale.

Annexe I – Affaires communales

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3
Personnel communal	Création de poste	Création d'un poste sous le statut de l'employé communal et du salarié à tâche intellectuelle	Art. 105 (1) 8° LC	Délibération	Date de la délibération, statut du poste, type de rémunération, groupe d'indemnité, sous-groupe, taux d'occupation, durée de l'existence du poste (si CDD)	Etablissement public : avis du conseil communal	
	Engagement	Nomination provisoire à un poste de fonctionnaire (recrutement interne)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date d'effet de la nomination provisoire (si disponible), date de la dernière nomination dans le groupe de traitement initial, date d'obtention du diplôme, huis clos, vote secret, civilité, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée, rubrique, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie du diplôme resp. certificat d'études et le cas échéant de l'autorisation d'exercer
		Nomination provisoire à un poste de fonctionnaire (recrutement externe)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date d'effet de la nomination provisoire (si disponible), nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée, nationalité de la personne nommée, rubrique, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie de la publication du poste
		Nomination définitive à un poste de fonctionnaire (fin du service provisoire)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date d'effet de la nomination définitive, date d'effet de la nomination provisoire, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée ; matricule RNPP de la personne nommée, rubrique, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction, prolongation de stage ou réduction de stage	Etablissement public : avis du conseil communal	Procès-verbal de la commission de coordination de l'INAP
		Nomination définitive d'un fonctionnaire par changement d'administration	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date d'effet de la nomination définitive, date d'effet de la nomination définitive auprès d'une administration communale ou de la première nomination auprès de l'Etat, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée, rubrique, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie de la publication du poste

Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6	Pièce justificative 7	Pièce justificative 8	Pièce justificative 9	Pièce justificative 10
		Le SYVICOL se demande ce qu'il faut entendre par «type de rémunération» au moment de la création de poste.				Remarque générale : Le contenu minimal commun à toutes les délibérations est hétérogène sans raison apparente. La date, par exemple, est souvent mentionnée, mais pas toujours. Il en est de même de l'information si la réunion a eu lieu à huis clos.
Certificat de réussite à l'examen d'admissibilité					Remarque générale : Le SYVICOL se demande pourquoi il faut ajouter des documents relatifs à des examens organisés par le ministère de l'Intérieur. Grâce au matricule RNPP, ce dernier devrait facilement pouvoir vérifier la réussite aux examens en question.	
Le SYVICOL propose d'ajouter ces informations au contenu obligatoire de toutes les délibérations qui exigent le huis clos ou le vote secret.	Pourquoi demander la date du diplôme en cas de recrutement interne, mais non en cas de recrutement externe ? Ceci d'autant plus qu'une copie en doit être jointe à la délibération. S'il s'agit du cas d'une personne ayant obtenu un diplôme en cours d'emploi et qui est nommée à un poste d'un groupe de traitement supérieur, il serait utile de limiter cette information au cas en question.					
Certificat de réussite à l'examen d'admissibilité	Le cas échéant : certificat de réussite contrôle de la connaissance des langues	Le cas échéant : certificat de la priorité de l'armée	Notice biographique du candidat	Copie du diplôme resp. certificat d'études et le cas échéant de l'autorisation d'exercer		
					Remarque générale : Le SYVICOL ne voit pas la nécessité de la notice biographique pour le contrôle de légalité d'une nomination ou d'un engagement.	
Le cas échéant : délibération prolongation du service provisoire		Remarque générale : Le statut général exige une publication «par la voie appropriée», donc pas forcément un avis de presse. Il peut très bien s'agir d'une publication purement électronique. Faut-il alors ajouter une capture d'écran ? Le SYVICOL est d'avis que cette pièce est superflue et propose d'ajouter au contenu obligatoire de la délibération la date de publication.				
						Le cas échéant.
Copie de la nomination définitive auprès d'une administration communale ou de la première nomination auprès de l'Etat						

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3
		Recrutement d'un fonctionnaire par le biais de l'art. 2.6 du statut (décision de principe)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée.	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie avis préalable conforme du Ministre de l'Intérieur
		Nomination définitive d'un fonctionnaire (Art.2.6. Statut)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de la nomination, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée, rubrique, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction, grade de classement, échelon de classement	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie de la décision de l'engagement d'un salarié à tâche intellectuelle
		Nomination provisoire d'un secrétaire groupe de traitement B1	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de la nomination, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personnes nommée	Etablissement public : avis du conseil communal	
		Nomination provisoire d'un secrétaire groupe de traitement B1	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de la nomination, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée	Etablissement public : avis du conseil communal	Certificat de réussite à l'examen d'admission définitive pour secrétaire
		Engagement d'un salarié à tâche intellectuelle	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de l'engagement, nom de la personne retenue, prénom de la personne retenue, matricule RNPP de la personne retenue, droit de priorité	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie du diplôme resp. certificat d'études et le cas échéant de l'autorisation d'exercer
		Engagement d'un employé communal	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de l'engagement, nom de la personne retenue, prénom de la personne retenue, nationalité de la personne nommée, matricule RNPP de la personne retenue	Etablissement public : avis du conseil communal	Copie de la publication du poste
	Rémunération	Allocation d'une indemnité spéciale (Art.25 statut) pour fonctionnaire et employé communal	Art. 105 (1) 10° LC	Délibération	Date de la délibération, identité de l'autorité compétente, statut du poste	Etablissement public : avis du conseil communal	
		Fixation de la rémunération d'un salarié à tâche intellectuelle (décision individuelle)	Art. 105 (1) 10° LC	Délibération	Date de la délibération, nom de la personne retenue, prénom de la personne retenue, matricule RNPP de la personne retenue, fixation de la rémunération, groupe d'indemnité	Etablissement public : avis du conseil communal	Certificat d'études
		Fixation de la rémunération des salariés à tâche intellectuelle (décision à caractère général)	Art. 105 (1) 10° LC	Délibération	Date de la délibération, fixation de la rémunération	Etablissement public : avis du conseil communal	

Cette ligne est identique à celle au-dessus, à ceci près qu'elle exige en plus la transmission du certificat de réussite à l'examen d'admission définitive. Quant à cette pièce, voir la remarque générale ci-dessus.

Il s'agit de l'article 105, paragraphe 2, point 4° de la loi communale.

Il s'agit de l'article 105, paragraphe 1^{er}, point 9°.

Le cas échéant.

Il s'agit de l'article 105, paragraphe 1^{er}, point 9°.

Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6	Pièce justificative 7	Pièce justificative 8	Pièce justificative 9	Pièce justificative 10
Le cas échéant : certificat de réussite contrôle de la connaissance des langues						
Le cas échéant : certificat de droit de priorité de l'armée						
Notice biographique du candidat	Le cas échéant : certificat réussite contrôle de la connaissance des langues ou équivalence	Copie du diplôme resp. certificat d'études et le cas échéant de l'autorisation d'exercer	Le cas échéant : certificat de droit de priorité de l'armée			
Copie du diplôme respectivement certificat d'études et le cas échéant de l'autorisation d'exercer						

Ne faut-il pas préciser
l'identité du bénéficiaire ?

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3
<p>L'article 105, paragraphe 2, point 2° utilise les termes «avancement en traitement», qui est de la compétence du collège des bourgmestre et échevins. L'avancement en grade peut également résulter d'une promotion, qui est une décision du conseil communal et qui tombe sous l'article 105, paragraphe 1^{er}, point 9°. Pour plus de clarté, le SYVICOL recommande d'indiquer ces deux décisions séparément.</p>	Carrière	Nomination d'un chef d'atelier, chef de réseau etc. (art. 36 régime des traitements)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de la nomination, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, grade, échelon, fonction	Certificat de réussite à l'examen de promotion	
		Changement de carrière pour les fonctionnaires (classique + mécanisme temporaire Art. 51 RGD 28.07.2017)	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de la nomination, changement de carrière, nom de la personne, prénom de la personne, matricule RNPP de la personne, ancienne carrière : groupe de traitement, sous-groupe de traitement, grade, nouvelle carrière: groupe de traitement, sous-groupe de traitement, grade, fonction	Etablissement public : avis du conseil communal	Lettre commission de contrôle (résultat du travail de réflexion)
		Avancement en grade du fonctionnaire	Art. 105 (2) 2° LC	Délibération	Date de la délibération, congé sans traitement, nom de la personne, prénom de la personne, matricule RNPP de la personne, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction, passage de grade, période de volontariat à l'armée dépassant 3 années	Etablissement public : avis du conseil communal	Certificat de réussite à l'examen de promotion
		Fonctionnarisation d'un employé communal	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date de la nomination, nom de la personne nommée, prénom de la personne nommée, matricule RNPP de la personne nommée, rubrique, groupe de traitement, sous-groupe de traitement, fonction, grade, échelon	Etablissement public : avis du conseil communal	Examen de promotion
		Avancement en grade de l'employé communal	Art. 105 (2) 3° LC	Délibération	Date de la délibération, congé sans traitement, nom de la personne, prénom de la personne, matricule RNPP de la personne, rubrique, groupe d'indemnité, sous-groupe d'indemnité, passage de grade, période de volontariat à l'armée dépassant 3 années	Etablissement public : avis du conseil communal	Le cas échéant : certificat de réussite à l'examen de carrière
		Réduction du service provisoire	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, nom de la personne, prénom de la personne, statut de la personne, matricule RNPP de la personne, durée de la réduction du temps de service provisoire	Etablissement public : avis du conseil communal	Documents certifiant les expériences professionnelles

Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6	Pièce justificative 7	Pièce justificative 8	Pièce justificative 9	Pièce justificative 10
Résultat à l'examen de changement de carrière	Fiche de carrière					
Certificat de formations	Certificat de dispense	Délibération du collège des bourgmestre et échevins (congé sans traitement)	Certificat de volontariat à l'armée			
Examen d'admission définitive						
Certificat de formations	Le cas échéant : certificat de dispense	Délibération du collège des bourgmestre et échevins	Le cas échéant : certificat de volontariat à l'armée			

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3
	Démission	Démission d'un employé communal	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date d'effet de la démission, nom de la personne, prénom de la personne, matricule RNPP de la personne, raisons de la démission : 1. en cas de changement d'administration, 2. démission volontaire, 3. en cas de retraite ou de mandat parlementaire, 4. le lendemain de ses 65 ans, 5. perte de la nationalité d'un état membre de l'UE, 6. perte des droits civiques, 7. condamnation peine privative de liberté d'au moins un an sans sursis, 8. licenciement, (résiliation du contrat pour insuffisance professionnelle) (service d'initiation), 9. révocation suite à une décision du conseil disciplinaire/ mise à la retraite d'office pour inaptitude (> 10ans service), 10. licenciement en exécution du code de travail (<10ans service), 11. invalidité constatée par la commission de pension (si affilié à la CPFEC), 12. absence prolongée si affilié à la CNAP, 13. licenciement-insuffisance professionnelle (service définitif) ou décision motivée, 14. licenciement-refus de changement d'affectation, 15. en cas d'abandon caractérisé de l'exercice des fonctions	Etablissement public : avis du conseil communal	Le cas échéant : lettre de démission
				Quel est le but de l'énumération de toutes les raisons de démission possibles ? Est-ce que cette information devra être saisie sur la plateforme électronique à l'aide d'une liste déroulante ? Si oui, à quelle fin ?			
		Démission d'un fonctionnaire	Art. 105 (1) 9° LC	Délibération	Date de la délibération, date d'effet de la démission, nom de la personne, prénom de la personne, matricule RNPP de la personne, raisons de la démission : 1. en cas de changement d'administration, 2. démission volontaire, 3. en cas de retraite, 4. le lendemain de ses 65 ans, 5.perte de la nationalité (pas forcément luxembourgeoise), 6. perte des droits civiques, 7. condamnation peine privative de liberté d'au moins un an sans sursis, 8. licenciement insuffisance professionnelle (service provisoire), 9. révocation suite à une décision du conseil disciplinaire / mise à la retraite d'office pour inaptitude, 10. invalidité constatée par la commission de pension, 11. licenciement insuffisance professionnelle (service définitif), 12. refus de changement d'affectation, 13. pendant le service provisoire pour motif grave, 14. en cas d'abandon caractérisé de l'exercice des fonctions	Etablissement public : avis du conseil communal	Le cas échéant : lettre de démission
				Même remarque que pour la démission de l'employé communal.			

Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6	Pièce justificative 7	Pièce justificative 8	Pièce justificative 9	Pièce justificative 10
Le cas échéant : lettre d'information de la justice	Le cas échéant : fiche d'évaluation niveau 1	Le cas échéant : décision du conseil de discipline	Le cas échéant : dossier de licenciement	Le cas échéant : décision commission des pensions (cas d'invalidité)	Le cas échéant : avis de la CNAP	Le cas échéant : constatation par le collège des bourgmestre et échevins
Le cas échéant : lettre d'information de la justice	Le cas échéant : fiche d'évaluation niveau 1	Le cas échéant : décision du conseil de discipline	Le cas échéant : décision commission des pensions (cas d'invalidité)	Le cas échéant : décision commission d'appréciation des performances professionnelles	Le cas échéant : constatation par le collège des bourgmestre et échevins	

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3
Transaction immobilière	Acquisition d'immeubles	Acquisition ordinaire	Art. 105 (1) 2° LC	Délibération	Article budgétaire, désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), parties à la transaction, motivation (intérêt communal), prix et/ou valeur du bien. En cas de divergence significative avec le prix de marché, justification appropriée.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié/compromis
		Acquisition d'immeubles à construire	Art. 105 (1) 2° LC	Délibération	Article budgétaire, désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), parties à la transaction, la motivation (intérêt communal), prix et/ou valeur du bien. En cas de divergence significative avec le prix de marché, justification appropriée.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié
		Acquisition via préemption	Art. 105 (1) 2° LC	Délibération	Article budgétaire, désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), motivation (intérêt communal), le prix.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié
		Prescription trentenaire	Art. 105 (1) 2° LC	Délibération	Désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), motivation (intérêt communal), valeur des parcelles à acquérir.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié
		Cession gratuite PAP	Art. 105 (1) 2° LC	Délibération	Désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), parties à la transaction, valeur des parcelles à acquérir, PAP concerné, date de la convention d'exécution, date d'approbation de la convention d'exécution.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié
	Aliénation de biens immobiliers	Vente	Art. 105 (1) 3° LC	Délibération	Désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), parties à la transaction, date d'acquisition de la parcelle à vendre , affectation d'origine de la parcelle à vendre, modalités de la vente (gré à gré ou vente publique), conditions essentielles et éventuellement substantielles de la vente , prix, prix minimum en cas de vente publique et/ou valeur du bien , motivation de la vente (intérêt communal). En cas de vente de gré à gré sans publicité préalable à une personne déterminée, motivation. En cas de divergence significative avec le prix de marché, justification appropriée.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié/compromis

Cette information figure dans l'acte de vente. Quelle est l'utilité de la renseigner séparément dans la délibération ?

Même remarque que ci-dessus.

Même remarque que ci-dessus.

Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6	Pièce justificative 7	Pièce justificative 8	Pièce justificative 9	Pièce justificative 10
Le cas échéant, avis ministériel	Expertise, si une expertise récente de moins d'un an est disponible	Etablissement public: avis du conseil communal				
				A préciser dans quel cas cet avis est nécessaire.		
Le cas échéant, avis ministériel	Etablissement public : avis du conseil communal					
Décision de préemption datée précisant la base légale, date de réception du dossier, date de notification au notaire et aux parties intéressées (PANC).						
En cas de parcelle provenant du domaine public, décision expresse et motivée du conseil communal portant déclassement de la parcelle concernée	En cas d'acquisition vente, un récapitulatif des frais engagés pour l'achat et la viabilisation des terrains	Expertise, si une expertise récente de moins d'un an est disponible	Le cas échéant, le règlement fixant les critères de vente tel qu'adopté par le conseil communal et publié par la suite	Le cas échéant, avis ministériel	Etablissement public : avis du conseil communal	

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3		
	Acquisition de droits immobiliers	Superficie, emphytéose, servitude	Art. 105 (1) 2° LC	Délibération	Désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), parties à la transaction, montant des redevances (cf. annuelle et/ou unique), article budgétaire, motivation, durée.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié/compromis		
			Art. 105 (1) 3° LC	Délibération	Désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), parties à la transaction, montant des redevances (cf. annuelle et/ou unique), motivation, durée.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié/compromis		
	Echange	Echange	Art. 105 (1) 3° LC	Délibération	Articles budgétaires, désignation complète des biens (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), date d'acquisition de la parcelle à échanger, affectation d'origine de la parcelle à échanger, intérêt communal(motivation), prix et/ou valeur des biens, le cas échéant soulte à payer. En cas de divergence significative avec le prix de marché, justification appropriée.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié/compromis		
	Partage de biens immobiliers indivis	Partage de biens immobiliers indivis	Art. 105 (1) 3° LC	Délibération	Désignation complète du bien (numéro cadastral, section, lieu-dit, contenance), les parties à la transaction, , la valeur des parcelles à partager.	Extrait plan cadastral récent	Acte notarié		
Syndicats de communes	Création d'un syndicat de communes		Art. 1. LSC*	Délibération	Date de la délibération, adoption des statuts	Statuts	Exposé des motifs		
	Adoption de nouveaux statuts		Art. 1. LSC	Délibération	Date de la délibération, adoption des statuts	Nouveaux statuts	Exposé des motifs		
	Modification des statuts		Art. 1. LSC	Délibération	Date de la délibération, adoption des statuts	Statuts modifiés	Exposé des motifs		
	Adhésion d'une ou de plusieurs nouvelles communes	Sans modification des statuts	Art. 1. LSC	Délibération	Date de la délibération, adoption des statuts				
		Avec adoption de nouveaux statuts ou avec modification des statuts existants	Art. 1. LSC	Délibération	Date de la délibération, adoption des statuts et accord pour l'adhésion en ce qui concerne les communes-membres; Pris connaissance des nouveaux statuts ou des statuts modifiés et accord pour l'adhésion en ce qui concerne les communes désirant adhérer	Statuts modifiés, resp. nouveaux statuts	Exposé des motifs		
	Retrait d'une commune		Art. 25 et 26 LSC	Délibération	Date de la délibération, accord pour le retrait, conditions du retrait				
Dissolution d'un syndicat		Art. 24 et 26 LSC	Délibération	Expertise, accord des parties					

L'article 105, paragraphe 1er, point 3° concerne les aliénations et échanges.

* Par « LSC », on fait référence à la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3	
Règlements communaux	Règlements communaux	Règlements relatifs à la fourniture d'eau	Art. 105 (1) 1° LC	Délibération	Avis préalable de l'Administration de la gestion de l'eau si délivré dans le délai d'un mois; sinon courrier de saisine de l'Administration de la gestion de l'eau	Texte du règlement	Avis préalable de l'Administration de la gestion de l'eau si délivré dans le délai d'un mois, sinon courrier de saisine de l'Administration de la gestion de l'eau	
		Le contenu obligatoire est identique à la description de la pièce justificative 2. S'agit-il d'une erreur matérielle ?						
		Les règlements relatifs à la fourniture de gaz ou d'électricité	Art. 105 (1) 1° LC	Délibération		Texte du règlement		
		Les règlements relatifs à l'assainissement des eaux usées	Art. 105 (1) 1° LC	Délibération	Avis préalable de l'Administration de la gestion de l'eau si délivré dans le délai d'un mois; sinon courrier de saisine de l'Administration de la gestion de l'eau	Texte du règlement	Avis préalable de l'Administration de la gestion de l'eau si délivré dans le délai d'un mois, sinon courrier de saisine de l'Administration de la gestion de l'eau	
		Même remarque que ci-dessus.						
	Les règlements relatifs aux modalités de gestion des déchets	Art. 105 (1) 1° LC	Délibération	Avis préalable de l'Administration de l'environnement si délivré dans les 2 mois; sinon courrier de saisine de l'Administration de l'environnement	Texte du règlement	Avis préalable de l'Administration de la gestion de l'eau si délivré dans le délai d'un mois, sinon courrier de saisine de l'Administration de la gestion de l'eau		
	Même remarque que ci-dessus.							
Règlement de police	Règlement de police	Art. 105 (1) 1° LC	Délibération	Le cas échéant, l'avis de la Direction de la santé	Texte du règlement	Avis de la Direction de la santé		
Amendes	Fixation de l'amende de police jusqu'à 2.500 EUR	Art. 107ter LC	Délibération	Motivation de la décision				
Conventions	Conventions	Adoption d'une nouvelle convention (valeur supérieure à 200.000 EUR)	Art. 105 (1) 7° LC	Délibération	Date de la délibération	Convention		
		Modification d'une convention existante (valeur supérieure à 200.000 EUR)	Art. 105 (1) 7° LC	Délibération	Date de la délibération	Convention		
	Transactions et conventions d'arbitrage	Transactions et conventions d'arbitrage portant sur des litiges (valeur supérieure à 200.000 EUR)	Art. 105 (1) 6° LC	Délibération	Date de la délibération	Convention		
Conseil communal	Fonctionnement du conseil communal	Désignation d'un local particulier de réunion du conseil communal	Art. 105 (1) 11° LC	Délibération	Date de la délibération			
	Enseignement musical	Adoption de l'organisation de l'enseignement musical		Délibération		Organisation scolaire enseignement musical	Avis du commissaire à l'enseignement musical	
	Mariage	Fixation du lieu de célébration mariage	Art. 29bis LC	Délibération	Désignation du lieu de mariage (adresse exacte), le cas échéant un descriptif du lieu	Règlement communal le cas échéant		
	Sanctions administratives	Création d'un service de proximité communal	Art. 99, al. 2 LC	Délibération				

Annexe II – Finances communales

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération
Finances communales	Ventes et échanges qui ont pour objet des créances, obligations, capitaux et actions	Ventes et échanges qui ont pour objet des créances appartenant à la commune ou à un établissement public placé sous sa surveillance, le tout si la valeur en dépasse 250.000 EUR	Art. 105 (1),4° LC*	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération (échange ou vente), sous-objet (description de l'échange ou de la vente), montant de l'opération articles budgétaires concernés
		Ventes et échanges qui ont pour objet des obligations appartenant à la commune ou à un établissement public placé sous sa surveillance, le tout si la valeur en dépasse 250.000 EUR	Art. 105 (1),4° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération (échange ou vente), sous-objet (description de l'échange ou de la vente), montant de l'opération articles budgétaires concernés
		Ventes et échanges qui ont pour objet des capitaux ou actions appartenant à la commune ou à un établissement public placé sous sa surveillance, le tout si la valeur en dépasse 250.000 EUR	Art. 105 (1),4° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération (échange ou vente), sous-objet (description de l'échange ou de la vente), montant de l'opération, articles budgétaires concernés
	Projets de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux	Projets définitifs détaillés de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, le tout si le montant en dépasse 1 mio EUR	Art. 105 (1),5° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération (construction, grosse réparation ou démolition), sous-objet (description du projet), montant de l'opération, articles budgétaires concernés
		Impôts communaux	Fixation des taux communaux pour l'Impôt foncier (IFON) et/ou l'Impôt commercial communal (ICC)	Art. 107bis (1) LC	Délibération
		Fixation d'un impôt communal	Art. 107bis (1) LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, explication sommaire sur le besoin financier, explication sommaire sur la destination des recettes, montant(s) de l'impôt, article(s) budgétaire(s) concerné(s)
	Crédits budgétaires	Crédits nouveaux ou supplémentaires	Art. 107bis (2) 3° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, justification du caractère imprévu, articles budgétaires concernés avec les montants concernés, moyen de financement (boni, emprunt, report du résultat après clôture de l'exercice N-1, augmentation d'une recette, diminution d'une dépense), articles budgétaires du moyen de financement sauf pour le boni et le report du résultat, le cas échéant le montant du boni et du report du résultat
		Ordonnancement de dépenses non prévues	Art. 107bis (2) 4° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, justification du caractère préjudiciable du retard, articles budgétaires concernés avec les montants concernés, moyen de financement (boni, emprunt, report du résultat après clôture de l'exercice N-1, augmentation d'une recette, diminution d'une dépense), articles budgétaires du moyen de financement sauf pour le boni et le report du résultat, le cas échéant le montant du boni et du report du résultat
	Constitutions d'hypothèque, emprunts, garanties d'emprunts, ouvertures de crédits et leasings financiers si la valeur dépasse en dépasse 50.000 EUR	Constitutions d'hypothèques si la valeur en dépasse 50.000 EUR	Art. 107bis (2) 5° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, bien hypothéqué, montant de l'hypothèque, durée de l'hypothèque (max. 20 ans), frais de l'hypothèque

La loi communale utilise la locution «et».

* Par « LC », on fait référence à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

	Pièce justificative 2	Pièce justificative 3	Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6
	Etablissement public : avis du conseil communal	Rapport d'évaluation concernant la vente ou l'échange de créances établi par un commissaire aux comptes ou réviseur d'entreprise			
	Etablissement public : avis du conseil communal	Relevé des obligations établi par une banque renseignant sur la valeur et la rémunération de celles-ci			
	Etablissement public : avis du conseil communal	Projet statuts coordonnées	Projet d'acte de vente ou d'échange	Rapport d'évaluation concernant la vente ou l'échange des capitaux ou actions établi par un réviseur d'entreprise	Pacte d'actionnaire
	Etablissement public : avis du conseil communal	Projet définitif détaillé ou cahier des charges accompagné d'une estimation globale du coût	Lettres de saisine aux instances compétentes en vue de demander des avis ou le cas échéant les avis des instances compétentes	Le cas échéant : Plans	
	S'agit-il du montant prévu sur base du taux fixé ?				
	Etablissement public : avis du conseil communal				
	Etablissement public : avis du conseil communal				
	Etablissement public : avis du conseil communal				
	Etablissement public : avis du conseil communal	Extrait hypothécaire	Rapport d'évaluation établi par un bureau d'expertise immobilière		

Domaine	Catégorie	Sous-catégorie	Article	Pièce justificative 1	Contenu obligatoire délibération
		Emprunts si la valeur en dépasse 50.000 EUR	Art. 107bis (2) 5° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, montant de l'emprunt, durée de l'emprunt (max. 20 ans), type de taux, fréquence des arrêts de comptes, mode de calcul des intérêts, fréquence de remboursement de l'emprunt, frais de dossier, articles budgétaires concernés avec les montants concernés
		Garanties d'emprunts si la valeur en dépasse 50.000 EUR	Art. 107bis (2) 5° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, type d'endettement, montant de la caution, durée de la caution (max. 20 ans), frais de caution
		Ouvertures de crédits si la valeur dépasse en dépasse 50.000 EUR	Art. 107bis (2) 5° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, montant du crédit, durée de crédit (max. 3 ans sauf pour ligne de trésorerie ne dépassant pas 10% des recettes ordinaires), type de taux, frais de dossier, destination du crédit et articles budgétaires concernés avec les montants concernés pour la ligne de préfinancement uniquement, si ligne de préfinancement fréquence des arrêts de comptes ainsi que mode de calcul des intérêts et fréquence de remboursement de l'emprunt
		Leasing financier si la valeur en dépasse 50.000 EUR	Art. 107bis (2) 5° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, montant du leasing financier TTC, durée du leasing financier, périodicité du remboursement du leasing financier, frais de dossier, valeur résiduelle de l'option d'achat (max. 10% du montant du leasing financier TTC), articles budgétaires concernés avec les montants concernés
	Fixation des tarifs relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, à l'assainissement des eaux usées, à la gestion des déchets et pour la rémunération de tous les autres services prêtés par la commune	Fixation des tarifs relatifs à la fourniture d'eau et à l'assainissement des eaux usées	Art. 107bis (2) 6° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, explication sommaire sur la destination des recettes, montants des tarifs, articles budgétaires concernés
Fixation des tarifs relatifs à la gestion des déchets		Art. 107bis (2) 6° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, explication sommaire sur la destination des recettes, montants des tarifs, articles budgétaires concernés	
Fixation des tarifs relatifs à la fourniture de gaz et d'électricité et pour la rémunération de tous les autres services prêtés par la commune		Art. 107bis (2) 6° LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, explication sommaire sur la destination des recettes, montants des tarifs, articles budgétaires concernés	
Participation financière dans des sociétés de droit privé	Participation financière dans une société de droit privé	Art. 173bis LC	Délibération	Date de la délibération, objet de la délibération, justification de l'œuvre ou du service d'intérêt communal, nom de la société commerciale concernée, montant du capital social de la société commerciale, montant de la participation financière de la commune, articles budgétaires concernés, parts totales de la société commerciale dont nombre de parts déjà détenu par la commune, nombre de parts concernées par la transaction, valeur nominale d'une part en euro, pourcentage de la participation de la commune dans la société commerciale avant et après la transaction	

Pièce justificative 2	Pièce justificative 3	Pièce justificative 4	Pièce justificative 5	Pièce justificative 6
Etablissement public : avis du conseil communal				
Etablissement public : avis du conseil communal	Dernier bilan du cautionné arrêté par un commissaire aux comptes ou réviseur d'entreprise	Statuts coordonnés du cautionné		
Etablissement public : avis du conseil communal				
Etablissement public : avis du conseil communal				
Avis préalable de l'Administration de la gestion de l'eau si délivré endéans un mois, sinon courrier de saisine de l'Administration de la gestion de l'eau				
Avis préalable de l'Administration de l'environnement si délivré endéans deux mois, sinon courrier de saisine de l'Administration de l'environnement				
Etablissement public : avis du conseil communal				
Si disponible : Rapport d'évaluation par un commissaire aux comptes ou réviseur d'entreprise	Projet statuts coordonnées			

Troisième Plan national concernant la protection de la nature (2022-2030)

Avis du 8 novembre 2022

L'article 47, paragraphe 1, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dispose que le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions établit, en collaboration avec d'autres administrations nationales, les communes, les syndicats des communes et les milieux concernés, un plan national concernant la protection de la nature (PNPN). Cinq ans après l'approbation de ce plan, le ministre décide s'il doit faire l'objet d'une révision générale.

Le PNPN est un instrument stratégique et un programme d'action pour la mise en œuvre de la politique sur la protection de la nature, et sa réalisation est à considérer d'utilité publique. Ainsi, le deuxième Plan national concernant la protection de la nature (PNPN 2) étant venu à échéance en 2021, le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable a décidé de lancer la procédure de révision du PNPN 2 qui a abouti à la proposition de texte du PNPN 3 sous avis.

En date du 10 octobre, le gouvernement a lancé une consultation publique sur le Portail national des enquêtes publiques et sur le portail du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable invitant toute personne intéressée à fournir ses commentaires concernant le contenu du PNPN 3 jusqu'au 8 novembre 2022.

Le 10 octobre dernier, le SYVICOL a reçu une lettre d'invitation du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable pour un atelier sur le troisième Plan national concernant la protection de la nature (PNPN 3) qui s'est tenu le 21 octobre 2022. Le SYVICOL remercie Madame la Ministre pour cette invitation. Cependant, puisque la participation à ce workshop était restreinte à un nombre prédéfini de participants, le SYVICOL n'a malheureusement pas pu y participer puisque toutes les places étaient prises lors de son inscription. Il n'a pas non plus été demandé en son avis par lettre officielle, même si une grande partie des objectifs et mesures contenues dans le PNPN 3 seront à réaliser par ou à l'aide des communes.

Pour cette raison, il se permet de s'autosaisir et de transmettre ses remarques ci-après dans le cadre de la consultation publique mentionnée ci-avant.

Trois documents sont disponibles dans le cadre de l'enquête publique : un document de base récapitulant le cadre légal, les obligations et engagements nationaux et internationaux ainsi que l'état actuel de la nature, l'ébauche du nouveau PNPN 3 et l'avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel contenant une évolution du PNPN 2 et des suggestions relatives à l'orientation du PNPN 3.

L'avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel dresse un bilan plutôt positif de la mise en œuvre du PNPN 2, sans pour autant laisser penser que les travaux au profit de la protection de la nature et de la conservation de la biodiversité soient achevés. Tout au contraire, l'Observatoire observe que « les efforts [déjà entamés] méritent d'être continués voire augmentés considérablement, tout en garantissant les ressources humaines et les moyens budgétaires appropriés, afin d'atteindre l'objectif d'état de conservation favorable des éléments de la biodiversité de manière conséquente. »¹

Les quelques remarques du SYVICOL se concentreront sur le document d'ébauche pour le troisième Plan national concernant la protection de la nature – Stratégie 2022-2030, qui énumère les objectifs à réaliser jusqu'en 2030 et précise les mesures quanti-

fiables à mettre en œuvre d'ici 2026 pour atteindre ces objectifs. Les communes sont plus particulièrement concernées par les engagements pris au niveau du plan de restauration de la nature, dont les actions à réaliser et les mesures à atteindre d'ici à 2026 sont plus amplement détaillées aux pages 21 à 24 du PNPN 3.

2.7. Verdir les zones urbaines et péri-urbaines et 2.8. Limiter l'artificialisation des sols et restaurer les écosystèmes des sols

Comme le soulignent à juste titre les auteurs du texte, les espaces verts urbains et plus précisément leur conservation et protection, se trouvent de plus en plus en concurrence avec le besoin croissant de terrains nécessaires pour combler la pénurie de logements pour une population urbaine qui ne cesse d'augmenter au Luxembourg.

La volonté des auteurs du projet de plan, sous le point 2.7, de stopper la perte nette d'espaces verts urbains et de couvert boisé urbain d'ici 2030 – ceci par rapport à 2021 – et d'assurer un minimum de 5,6 % de couvert boisé urbain dans toutes les villes, villages et banlieues d'ici 2030, lu conjointement avec l'intention de limiter l'artificialisation du sol sous le point 2.8, risque d'entraver le développement urbain et la création de logements dans les villes et villages, ce d'autant plus que les mesures à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs de verdissement restent floues.

De fait, la construction de logements entraîne une consommation foncière et donc une augmentation de l'imperméabilisation des sols. Or, si le projet de PNPN 3 vise à intégrer systématiquement les espaces verts dans la planification urbaine, il ne précise pas comment. De même, en ce qui concerne les infrastructures existantes, le projet compte sur les mesures à mettre en œuvre dans le cadre du Pacte Nature, sans que l'on sache si le potentiel à atteindre pourra l'être via ces dernières. Dans ce contexte, le SYVICOL est d'avis qu'il importe de veiller à ce que les communes n'aient pas à choisir entre la création de nouveaux logements et la création de nouveaux espaces publics verts urbains comme des parcs ou jardins communautaires.

Enfin, il est évident que des moyens financiers devront être engagés s'il s'agit d'atteindre ces objectifs. Le PNPN 3 prône un « financement à hauteur des ambitions » par le biais des fonds spéciaux, mais sans entrer davantage dans le détail. Le SYVICOL est d'avis que cela devrait se traduire par une politique de subventionnement volontariste et cohérente, qui ne porte pas seulement sur les projets innovants. A titre d'exemple, si le projet de loi n°7937 relative au logement abordable prévoit un coup de pouce de l'Etat en faveur de la construction de logements abordables résilients au changement climatique dans le cadre des aides à la pierre, il supprime en revanche la prise en charge de 70% du coût résultant de l'aménagement des places de jeux et des espaces verts qui seront alors inclus dans les frais de viabilisation ordinaire.

Le SYVICOL plaide pour une enveloppe financière adéquate dont les contours pourraient tracés ensemble avec le niveau communal.

3.1. Préciser et consolider le cadre de gouvernance

Assurer la coordination et l'interopérabilité avec les autres acteurs du terrain

Le SYVICOL salue l'affirmation des auteurs que le succès de la mise en œuvre du PNPN 3 dépendra en grande partie de la participation des co-responsables et partenaires du terrain, dont les communes, leurs syndicats de communes et les parcs naturels. En même temps, les auteurs visent, semble-t-il, à simplement « déléguer » les actions à mettre en œuvre selon les plans d'action « Espèces » et « Habitats » aux différents acteurs du terrain.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à rappeler les remarques générales de son avis sur le projet de loi n°7655 portant 1. création d'un

¹ Avis de l'Observatoire de l'Environnement naturel sur l'évaluation du deuxième Plan national concernant la protection de la nature et sur l'ébauche du troisième Plan national concernant la protection de la nature, p. 32.



© Christelle Bissener

pacte nature avec les communes, 2. modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement du 9 novembre 2020.

Le concept de partenariat ou de co-responsabilité implique une certaine collaboration de deux ou plusieurs acteurs et « des règles de codécision transparentes qui reflètent le rôle confié aux communes et qui leur laissent une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision ». Il en va de même pour ses remarques concernant l'application du principe de connexité : si des nouvelles missions sont confiées aux communes, elles devront d'office être accompagnées par la mise à disposition de moyens financiers nécessaires à leur exécution.

Dès lors, si les communes sont effectivement des partenaires importants de l'État, comme l'affirment les auteurs à plusieurs reprises, le SYVICOL espère que leur engagement et leur contribution dans le domaine de la protection de la nature et des ressources naturelles seront valorisés par la mise à disposition de moyens financiers adéquats et une consultation régulière à l'avenir.

Préciser le cadre réglementaire et développer un document stratégique relatif aux poursuites judiciaires des infractions environnementales

Afin d'améliorer le cadre réglementaire de la législation environnementale, mais surtout afin d'optimiser la mise en œuvre et le contrôle de l'application sur le terrain de cette dernière, il est envisagé d'instaurer un groupe de travail ad hoc regroupant les personnes compétentes des ministères de la Justice, de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Sécurité intérieure et des Finances.

Ce groupe de travail ad hoc sera en charge de l'élaboration de propositions en matière de simplification administrative, d'adéquation du cadre réglementaire, d'un programme de formation concernant la poursuite judiciaire des infractions environnementales, d'optimisation des ressources humaines disponibles et, le cas échéant, en matière de renforcement de certains services et unités avec comme objectif le respect des normes environnementales en vigueur grâce à la dissuasion et la poursuite conséquente des infractions.

Le plus grand obstacle à une poursuite plus intensive des infractions à la législation environnementale est le manque d'agents habilités à constater ces infractions sur le terrain. Pour le moment, ce sont notamment les agents de la police grand-ducale, les agents de l'ANF et de l'AGE ainsi que les agents de l'Administration des douanes et accises ayant la qualité d'officier de police judiciaire qui y sont habilités par la loi.

Comme le SYVICOL l'avait déjà suggéré dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n°7126 du 22 juillet 2021, devenue la loi du 27 juillet 2022, les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits visés à l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, en complément des autres agents. Leurs compétences en matière environnementale pourraient être élargies au-delà des infractions à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et ainsi avoir un effet positif sur les moyens humains dédiés aux contrôles et à la répression de ces infractions. Le SYVICOL invite dès lors le groupe de travail à se pencher sur cette recommandation et le cas échéant à associer dès le départ à ses réflexions des représentants de ces agents.

Garantir l'acquisitions de terrains à des fins de conservation de la nature

Dans cette mesure du PNP 3, les communes (et leurs syndicats de communes) sont « appelées à procéder à l'acquisition de terrains nécessaires à la mise en œuvre du plan national concernant la protection de la nature ».

Il faut déduire du paragraphe précédent que ces terrains sont situés prioritairement dans les zones protégées, ainsi que sur des sites du cadastre des biotopes ou abritant des espèces ou habitations faisant l'objet d'un plan d'action. Plus précisément, la mesure vise l'acquisition de 50% des terrains contenus dans les zones protégées, respectivement de 100% des terrains de leurs zones noyaux. Selon le texte, les procédures d'acquisition de terrains par le biais du Fonds pour la protection de l'environnement seront allégées en prévoyant une enveloppe annuelle adéquate à cet effet.

L'Etat, ainsi que les communes et les syndicats de communes disposent, selon le paragraphe premier de l'article 49 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, d'un droit de préemption « sur les terrains sis dans des zones protégées d'intérêt national ainsi que sur les parcelles cadastrales non bâties attenantes aux cours d'eau en vue d'assurer la sauvegarde des habitats et espèces ainsi que du paysage et de la connectivité écologique ». Selon le paragraphe 2 du même article, « en cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l'Etat est prioritaire sur la commune et la commune prioritaire sur le syndicat ».

Actuellement, 27,8% du territoire du Luxembourg sont désignés en tant que zones protégées d'intérêt communautaire (Natura 2000) et/ou zones protégées d'intérêt national (ZPIN), et le PNP 3 prévoit d'augmenter ce taux à 29% d'ici à 2026, avec la mise en place d'une protection stricte d'au moins un tiers des zones protégées. Néanmoins, le nombre d'hectares dont l'Etat ou les communes sont propriétaires à l'intérieur de ces zones n'est pas connu.

Dans ce contexte, deux remarques s'imposent.

Premièrement, les efforts d'acquisition de terrains à des fins de protection de la nature se feront prioritairement dans les zones protégées, donc dans le réseau Natura 2000 et dans les zones protégées d'intérêt national. Au moins dans les zones protégées d'intérêt national et surtout dans les noyaux de ces derniers, le SYVICOL recommande que ce soient les ressources financières de l'Etat qui soient déployées pour l'acquisition de ces parcelles, puisque celles-ci représentent un intérêt particulier pour la sauvegarde des habitats et des espèces, la sauvegarde du paysage et le bien-être de la population du Luxembourg.

Deuxièmement, se pose la question de savoir si les communes auront accès aux ressources du fonds spécial pour la protection de l'environnement pour financer l'acquisition de ces terrains. Selon l'article 57, paragraphe 1^{er}, point 10^o, peuvent être subventionnées « les mesures conformes au plan national concernant la protection de la nature ». A priori donc, l'acquisition de terrains à des fins de conservation de la nature constitue une mesure du PNP 3 susceptible d'être subventionnée par le fonds. Toutefois, les règlements grand-ducaux prévus aux paragraphes 3 et 4 dudit

article font pour le moment défaut, sauf pour ce qui est du régime d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. Le SYVICOL plaide dès lors pour une application large du régime des subventions.

Observations générales

À la page 29 du document PNP 3, sous l'objectif « 3. Promouvoir un changement porteur de transformation », sous l'action « Encourager un engagement ambitieux pour toutes les communes dans le 'Pacte Nature' », les auteurs affirment que « d'ici 2026, il est visé d'atteindre une adhésion de toutes les communes au « Pacte Nature » et qu'au moins 50 communes atteindront la catégorie de certification « bronze », contribuant ainsi de manière significative aux objectifs de protection et de restauration de la présente stratégie ».

Le SYVICOL se félicite de l'accueil très favorable réservé par les communes au Pacte Nature, puisque 85 d'entre elles y ont déjà adhéré depuis sa création en juillet 2021. Trois premiers audits ont d'ailleurs déjà eu lieu, et les résultats sont plutôt encourageants puisque deux communes ont atteint la certification « bronze » (Parc Hosingen et Bettembourg) et une commune la certification de base (Schengen). Il ne fait aucun doute que ces statistiques seront amenées à évaluer positivement au fur et à mesure que les audits seront réalisés auprès des communes participantes.

Partant, le SYVICOL se demande lequel des niveaux de certification devra être atteint jusqu'en 2026 par la moitié des communes et demande aux auteurs de clarifier ce point dans le document.

Finalement, à la page 34, sous l'objectif « 3.3. Assurer les ressources financières et humaines nécessaires », sous l'action « Réserver les ressources financières pour la mise en œuvre », les auteurs renvoient à plusieurs reprises à un tableau financier en annexe du document PNP 3.

Un survol rapide des annexes du document sous revue révèle toutefois qu'il n'y a pas de tableau financier parmi les annexes. Le SYVICOL se voit donc dans l'impossibilité d'analyser et de commenter ce dernier.

Projet de loi n°8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 Projet de loi n°8081 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

Avis du 14 novembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courriers électroniques du 12 octobre 2022, sur le projet de loi n°8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 et sur celui n°8081 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026. Les deux projets de loi ont été analysés en parallèle dans le cadre de la préparation du présent avis, seul le premier donnant lieu à des observations concrètes sous III ci-dessous.

Comme les deux budgets précédents, marqués par la pandémie de Covid-19, le projet de budget de l'Etat pour 2023 s'inscrit dans un contexte de forte insécurité macroéconomique. L'invasion russe de l'Ukraine a profondément bousculé le marché de l'énergie, provoquant une explosion des prix et poussant le taux d'inflation à un niveau qu'il n'a plus atteint depuis les années 1970. Après une forte reprise en 2021, le STATEC prévoit donc un ralentissement sensible de l'économie à partir de 2022.

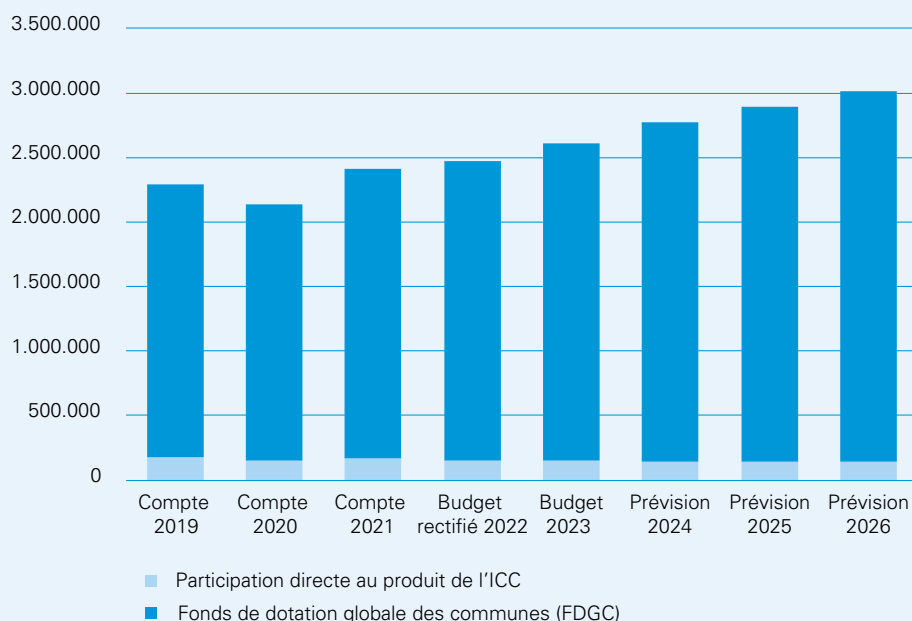


1. Évolution des principales recettes des communes

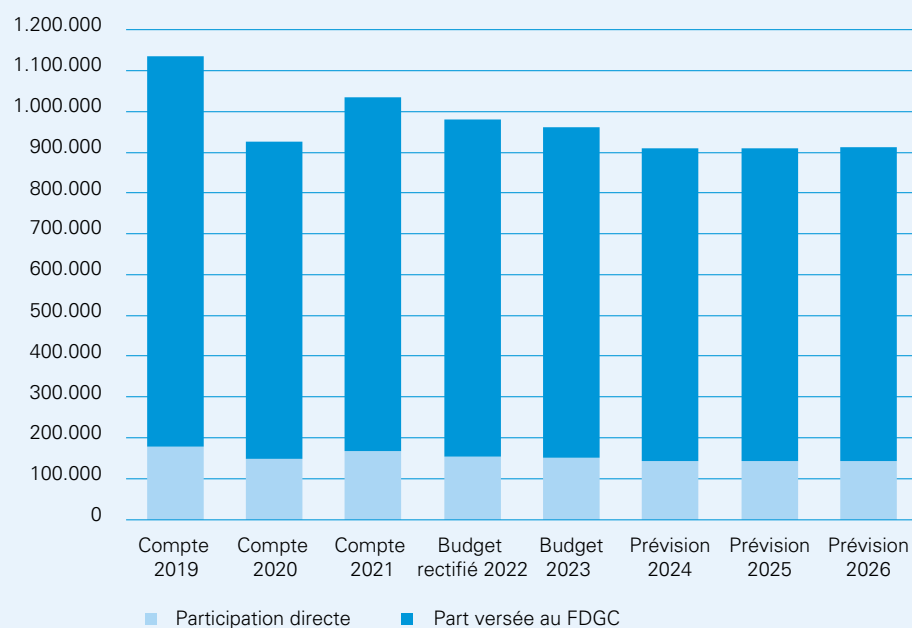
Pour le secteur communal, un élément particulièrement important du projet de budget est l'évolution du Fonds de dotation globale des communes (FGDC) et de l'impôt commercial communal (ICC), qui constituent l'essentiel de leurs recettes non affectées et ont un impact déterminant sur leur marge de manœuvre financière.

Comme le montre le graphique ci-dessous, et en dépit de la situation macroéconomique incertaine, les prévisions du gouvernement concernant ces recettes pour les années 2023 et suivantes sont, vu les circonstances, relativement rassurantes.

Evolution des principales recettes des communes depuis 2019 (en milliers)



Evolution des recettes de l'ICC (en milliers)



La baisse de 7 pour cent entre 2019 et 2020 causée par la pandémie a été succédée par une augmentation de 13 pour cent de 2020 à 2021. Avec 2.414 millions d'euros, la recette totale encaissée en 2021 dépasse d'ailleurs celle de 2019 de quelque 120 millions.

Par rapport à ce montant, le budget rectifié pour 2022 ne progressera que de l'ordre de 2 pour cent, sans doute par l'effet de la crise actuelle, la variation annuelle ultérieure étant estimée à entre 4 et 6 pour cent.

Cette évolution en cache cependant une autre, plus préoccupante, qui est celle des recettes provenant de l'impôt commercial communal, représentée sur le graphique ci-dessous. Ce dernier indique l'ensemble du produit de l'ICC par exercice, se composant de la participation directe, qu'on retrouve également sur le graphique précédent, ainsi que de la part versée dans le FDGC.

Ici aussi, on constate une baisse de 2019 à 2020 causée par la pandémie, mais la recette de 2021 (1.034 millions) reste sensiblement en dessous de celle 2019 (1.135 millions). Pour les années suivantes, on observe une baisse d'année en année, avec une stabilisation des recettes autour de 900 millions à partir de 2024.

Le fait que la recette ICC continue sa trajectoire dégressive pendant que les autres sources du FDGC augmentent dans un contexte de croissance économique générale modérée montre un problème structurel. Il importe donc au SYVICOL d'analyser les raisons précises de cette évolution et de prendre les mesures adéquates pour assurer aux communes la stabilité de leurs recettes liées à l'activité économique.

Les prévisions ci-dessus doivent évidemment être analysées avec précaution, étant donné le contexte actuel d'insécurité géopolitique, l'explosion des prix, notamment dans les secteurs de l'énergie et de la construction, et l'inflation ainsi causée.

2. Mesures anticrise lancées par le gouvernement

Afin d'endiguer cette dernière et de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, les partenaires sociaux réunis en Comité de coordination tripartite les 18, 19 et 20 septembre 2022 se sont accordés sur un certain nombre de mesures, regroupées sous le nom « Solidaritépak 2.0 », applicables du 1^{er} octobre 2022 au 31 décembre 2023. Celles-ci incluent, pour les ménages, entre autres une limitation de la hausse des prix du gaz à +15%, une stabilisation du prix de l'électricité et une subvention du prix du gazoil utilisé comme combustible. L'accord prévoit également un certain nombre d'aides pour les entreprises, y compris la compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire en 2023.

Le SYVICOL déplore le fait que le secteur communal est exclu du bénéfice des mesures prévues par l'accord tripartite, à l'exception de celles qui s'appliquent indistinctement, comme la baisse de la TVA d'un pour cent. Les communes subiront donc de plein fouet l'explosion des prix de l'énergie, ce qui aura un impact considérable sur leurs budgets ordinaires déjà fortement grevés par la hausse générale des prix que l'on observe depuis la pandémie.

Il en est évidemment de même des syndicats de communes, notamment de ceux assurant la fourniture d'eau potable, l'assainissement d'eaux usées ou encore la gestion de déchets, dont les activités impliquent des investissements importants et une consommation élevée en énergie. Ces derniers devront équilibrer leurs budgets en augmentant les contributions des communes, ce qui risque en fin de compte d'entraîner une hausse des tarifs facturés aux particuliers.

Comme l'effet cumulé de l'augmentation des différents coûts risque tôt ou tard de porter atteinte aux services prestés à la population, le SYVICOL appelle le gouvernement à mettre en place des mesures d'aide spécifiques pour le secteur communal.

Quant à la baisse temporaire de la TVA de 17 à 16 pour cent, elle soulève une question concernant les finances communales. Celle-ci tient au fait qu'il a été décidé, lors de l'augmentation de la TVA de 15 à 17 pour cent au 1^{er} janvier 2015, de rompre avec le principe selon lequel les communes ont droit à 10 pour cent du produit de la TVA et d'attribuer les recettes engendrées par l'augmentation du taux au Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Autrement dit, les communes continuent de profiter de 10 pour cent de la TVA jusqu'à un taux de 15 pour cent, la part correspondant aux 2 pour cent supplémentaires étant considérée comme recette propre du CGDIS. Cette dernière transite cependant par le FDGC. En effet, le Fonds est crédité de 10 pour cent de l'ensemble des recettes TVA, la part attribuée au CGDIS étant déduite des sommes à distribuer aux communes moyennant la dotation forfaitaire fixée annuellement.

Ceci résulte de l'article 26 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017, selon lequel ce montant forfaitaire comprend entre autres « un abattement, adapté annuellement à l'évolution estimée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (...) qui « est versé à l'établissement public 'Corps grand-ducal d'incendie et de secours' ».

Ajoutons entre parenthèses que le SYVICOL ne s'oppose pas à ce mécanisme, mais a toujours revendiqué que les recettes du CGDIS issues de la TVA soient considérées comme un apport de la part des communes, ce qu'il a encore récemment eu l'occasion de rappeler dans ses avis relatifs aux propositions de loi n°7813² et n°7842³ du député Michel Wolter.

Les détails chiffrés sur le calcul de la dotation forfaitaire n'étant malheureusement pas dévoilés dans les documents budgétaires, le SYVICOL ignore si les recettes en moins causées par la baisse temporaire de la TVA ont été prises en compte et, si oui, de quelle manière elles impacteront les fonds versés aux communes et au CGDIS.

Il ne peut dès lors qu'insister à ce que les communes continuent à se voir redistribuer 10 pour cent des recettes TVA correspondant au taux de 15 pour cent.

² <https://www.syvicol.lu/download/3603/av21-21-proposition-de-loi-n-7813-portant-modification-de-l-article-62-de-la-loi-du-27-mars-2018-portant-organisation-de-la-securite-civile-et-creation-d-un-corps-grand-ducal-d-incendie-et-de-secours.pdf>

³ <https://www.syvicol.lu/download/4264/av22-04-proposition-de-loi-n-7842-portant-modification-de-l-article-125-de-la-loi-du-27-mars-2018-portant-organisation-de-la-securite-civile-et-creation-d-un-corps-grand-ducal-d-incendie-et-de-secours.pdf>

⁴ <https://www.syvicol.lu/download/5130/pp22-01-des-communes-fortes-et-autonomes-au-service-des-citoyens-36-propositions-pour-la-prochaine-periode-legislative.pdf>

II. Éléments-clés de l'avis

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

- Le SYVICOL déplore le fait que le secteur communal est exclu du bénéfice des mesures retenues par le gouvernement et les partenaires sociaux pour atténuer les effets de la crise résultant de l'explosion des prix de l'énergie. Il demande la mise en place d'aides spécifiques pour les communes et les syndicats de communes.
- Il demande que la baisse temporaire de la TVA de 17 à 16 pour cent n'ait pas d'impact négatif sur les recettes des communes au titre du FDGC.
- Le SYVICOL salue l'augmentation de la clé de personnel des offices sociaux, tout en proposant d'allouer des ressources supplémentaires aux offices qui en ont le plus besoin en fonction de l'indice socio-économique calculé par le STATEC (art. 13).
- Il s'oppose fermement à l'abrogation de l'article 63 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui établit une proportionnalité entre la progression des dépenses du CGDIS et celle des recettes non affectées des communes. Il propose en contrepartie d'appliquer ce « frein », non pas à l'ensemble des dépenses du CGDIS, mais à la seule contribution des communes (art. 36).
- Il salue l'intention du ministère de l'Intérieur de réaliser une campagne d'information sur la loi relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux et demande que celle-ci soit préparée en intense collaboration avec le secteur communal.
- Il se félicite également de l'annonce d'une évaluation permanente de la réforme de la tutelle administrative et demande à y être associé.
- Il réitère sa revendication récurrente que l'Etat adapte enfin le plafonnement de son subside pour la réalisation de structures d'éducation et d'accueil, qui est resté inchangé depuis 2 décennies, alors que les coûts de la construction ont quasiment doublé.

III. Remarques article par article sur le projet de loi budgétaire

Art. 13

L'article 13 prévoit une modification de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale de façon à augmenter de 50 pourcent la clé de personnel des offices sociaux. En effet, si la loi actuelle prévoit 1 poste de personnel d'encadrement social et 0,5 poste de personnel administratif par tranche de 6.000 habitants, ces quotes-parts augmenteront à, respectivement, 1,5 et 0,75.

Cette hausse, amplement motivée par le commentaire des articles, répond à un besoin souvent formulé par les acteurs du terrain. Citons à titre d'exemple la « Journée du travail social dans les communes » organisée le 27 juin 2022 en collaboration entre le SYVICOL et l'Entente des Offices sociaux pour échanger sur le travail des offices sociaux et leur collaboration avec les communes, lors de laquelle tous les participants se sont accordés sur le besoin d'adaptation de la clé de personnel afin de permettre aux offices sociaux de faire face à leur sollicitation croissante, tout en maintenant un niveau de qualité élevé.

Dès lors, il va de soi que le SYVICOL soutient l'augmentation prévue de la clé de personnel. Cependant, comme il l'a indiqué dans ses propositions pour la prochaine période législative⁴, il demande d'aller plus loin qu'une simple hausse linéaire, en attribuant des ressources additionnelles aux offices sociaux en fonction de l'indice socio-économique calculé annuellement par le STATEC en exécution de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

Art. 36

L'article 36 du projet de loi budgétaire a pour objet l'abrogation de l'article 63 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

L'article en question dispose ce qui suit : « À partir de 2023, la progression positive d'un exercice à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 ne peut dépasser, sur la même période, la progression positive des recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, telles que définies dans la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. »

Cette modification a été le sujet d'une entrevue du 20 septembre 2022 entre la ministre de l'Intérieur, des membres de la direction du CGDIS et le bureau du SYVICOL. A ce moment, l'intention de procéder à l'abrogation de l'article 63 a été présentée en citant les arguments figurant au commentaire des articles. Le SYVICOL ne s'est pas fixé séance tenante, mais a demandé un argumentaire plus précis et, surtout, chiffré, afin d'aborder le sujet lors de la prochaine réunion de son comité. Les données annoncées ont été fournies le 12 octobre, le jour donc auquel la ministre des Finances a présenté le projet de loi relatif au budget de l'Etat à la Chambre des Députés.

Le SYVICOL déplore le fait que le gouvernement a choisi de profiter de la loi budgétaire pour procéder à la modification prévue et de priver ainsi l'organe représentant les communes d'un délai raisonnable pour présenter ses observations en toute connaissance de cause avant le début de la procédure législative. Ce constat est d'autant plus amer que rien, dans le commentaire des articles, ne donne à penser que la modification serait d'une urgence telle à ne pas permettre le dépôt d'un projet de loi spécifique, qui aurait les avantages d'une plus grande transparence et d'absence des contraintes de délais inhérentes à la procédure d'adoption de la loi budgétaire. La légitimité du recours à cette dernière est douteuse par ailleurs parce que l'article 63 s'applique au budget du CGDIS, un lien direct avec le budget de l'Etat n'étant pas apparent.

Pour revenir à l'article 63 actuel, il importe au SYVICOL de souligner que c'est sur sa demande expresse qu'il a été inséré dans le projet de loi, et ce par amendement gouvernemental du 28 avril 2016. L'intention poursuivie par le SYVICOL est décrite par les alinéas ci-dessous issus de son avis du 18 janvier 2016 (le commentaire des articles ne cite, en fait, pas l'avis du SYVICOL, mais la motivation de l'amendement gouvernemental qui est à la source de l'article 63 tel qu'il a finalement été formulé) :

« A partir de 2021⁵, lorsque le pays disposera d'un service de secours sensiblement amélioré tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, l'évolution des contributions obligatoires des communes aux services de secours devrait être plafonnée à l'évolution du rythme des principales recettes non-affectées des communes (total des recettes du Fonds communal de dotation financière et de l'Impôt commercial communal).

Un tel mécanisme éviterait que le poste budgétaire en question n'engloutisse une part sans cesse grandissante de leurs recettes au détriment des moyens financiers dont elles ont besoin pour d'autres services qu'elles offrent à leurs citoyens. Il s'agit ainsi d'une mesure de protection permettant de préserver la durabilité et la pérennité des finances communales. »

Les auteurs avancent plusieurs arguments pour l'abrogation de l'article 63 :

D'abord, ils font valoir que le plafonnement annuel de la progression de l'ensemble des dépenses du CGDIS par celle des princi-

pales recettes non affectées des communes ne permettrait pas au CGDIS de se développer comme prévu par le Plan national d'organisation des secours (PNOS)⁶ approuvé par le Gouvernement en conseil en date du 20 octobre 2021.

Le SYVICOL s'étonne de cette affirmation, étant donné que la limite de la progression des dépenses causée par l'article 63 était parfaitement connue lors de l'établissement et l'adoption du PNOS. Si les auteurs étaient conscients du fait que la réalisation de tous les objectifs se heurterait au cadre légal, n'aurait-il pas fallu y rendre attentif et annoncer dans le PNOS même qu'une révision de la loi serait nécessaire ?

Ensuite, les auteurs insistent plus particulièrement sur le fait que le « frein » mis en place par l'article 63 s'applique à l'ensemble des dépenses du CGDIS, plutôt qu'à la seule participation des communes. Ceci aurait comme « effet pervers » d'interdire au CGDIS de faire usage de fonds issus de sources, telle que notamment la TVA, connaissant une croissance plus dynamique que les principales recettes non affectées des communes. Ils soulignent par ailleurs le fait que l'article 63 restreint la possibilité de financement d'investissements d'envergure, qui se répercutent sur les dépenses totales et sont équilibrés par le recours à l'emprunt.

Le SYVICOL comprend ces objections à l'article 63 actuel. Il rappelle cependant qu'il n'a jamais demandé un mécanisme de limitation de la progression de l'ensemble des dépenses du CGDIS. En effet, comme cela résulte clairement de son avis cité ci-dessus, sa revendication ne concernait que la seule dotation des communes. Il ignore les raisons qui ont amené à l'époque le gouvernement à proposer au législateur d'étendre ce mécanisme à tout le budget des dépenses du CGDIS.

Même s'il est vrai, comme le soulignent encore les auteurs, que la gestion du CGDIS appartient à un conseil d'administration composé paritairement de représentants étatiques et communaux, il ne faut pas perdre de vue que, contrairement à l'Etat, dont la dotation est fixée annuellement par la loi budgétaire⁷, les communes n'ont pas le moindre moyen de s'opposer au paiement de leurs contributions, qui sont purement et simplement déduites des recettes qui leur reviennent au titre du Fonds de dotation globale des communes⁸.

Il s'y ajoute que le montant des dotations obligatoires de l'Etat et des communes correspond à la différence entre les dépenses du CGDIS et ses autres sources de financement⁹. Une baisse d'une autre recette entraînerait donc mécaniquement une augmentation des dotations en question, à moins, bien sûr, que le Conseil d'administration décide une réduction proportionnelle des dépenses. Or, cette dernière semble peu probable dans la mesure où elle risquerait de porter atteinte à la réalisation des objectifs fixés par le PNOS.

Pour ces raisons, l'existence d'un mécanisme légal plafonnant la croissance annuelle des contributions communales constitue pour les communes une garantie que le SYVICOL n'est pas prêt à abandonner.

Ceci vaut d'autant plus que la suppression de ce mécanisme est prévue pour l'année au cours de laquelle il a vocation à s'appliquer pour la toute première fois. Le supprimer maintenant reviendrait pour le législateur à annuler rétroactivement une décision prise dans le cadre du vote de la loi en 2018 – et à anéantir une importante concession faite à l'époque au secteur communal – avec une justification basée uniquement sur des prévisions de recettes et de dépenses.

Il va sans dire que le SYVICOL s'oppose dès lors de la manière la plus ferme à l'abrogation pure et simple de l'article 63 par le projet de loi budgétaire sous analyse.

⁵ Le projet de loi initial prévoyait la mise en opération du CGDIS au 1^{er} janvier 2017 et l'intégration du Service d'Incendie et d'Ambulances de la Ville de Luxembourg au 1^{er} janvier 2021.

⁶ <https://112.public.lu/content/dam/112/fr/organisation/pnos/PNOS-Documents-principal.pdf>

⁷ Article 60 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

⁸ Article 100 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée par la loi susmentionnée

⁹ Article 62 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

II. AVIS

Il recommande en revanche au législateur de revenir à sa proposition initiale, qui consistait à n'établir pas plus qu'une proportionnalité entre les contributions des communes et leurs recettes principales. Le « frein » resterait donc en place, mais ne s'appliquerait plus à l'ensemble des dépenses du CGDIS, seulement aux dotations communales.

Ceci résoudrait tous les problèmes de la disposition actuelle mis en avant dans le commentaire des articles, tout en préservant l'assurance pour les communes que leurs contributions au CGDIS n'évoluent pas d'une manière disproportionnée à leurs principales recettes.

Le SYVICOL propose donc de modifier l'article 63 comme suit : « À partir de 2023, la progression positive d'un exercice à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 la participation obligatoire des communes prévue à l'article 60, lettre d) ne peut dépasser, sur la même période, la progression positive des recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, telles que définies dans la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. »

IV. Remarques concernant le commentaire du budget des dépenses de certains ministères

Dans la suite, le SYVICOL se permet de formuler quelques observations relatives au commentaire du budget de deux ministères qui entretiennent des liens étroits avec les communes.

a) Ministère de l'Intérieur

Un des dossiers mentionnés dans le commentaire du budget du ministère de l'Intérieur est le projet de loi n°7126, qui est devenu la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. Pour faciliter la mise en œuvre du nouveau dispositif, les auteurs annoncent, à côté de l'organisation de formations pour le fonctionnaire sanctionnateur et ses collaborateurs ainsi que pour les agents municipaux, la réalisation en 2023 d'une campagne d'information et de sensibilisation du public.

Le SYVICOL salue cette mesure, qui répond à une demande de sa part. Il estime en effet que, sans une information adéquate de la population sur les nouveaux pouvoirs des agents municipaux, ces derniers auront beaucoup de difficultés à les mettre en œuvre, à tel point que de mettre en péril le succès de la réforme toute entière.

Le SYVICOL partage l'idée d'une campagne nationale pour présenter les grandes lignes de la nouvelle législation. Cependant, les communes auront également un rôle à jouer et devront informer leur population sur leurs mesures spécifiques telles que l'adoption d'un nouveau règlement de police générale, la création éventuelle d'un service de proximité, etc.

Il importera donc que la campagne d'information soit préparée en intense coopération entre le ministère de l'Intérieur et les communes. Il va de soi que le SYVICOL souhaite y être impliqué.

Par ailleurs, le SYVICOL prend note avec le plus grand intérêt qu'il est prévu de mettre en place une évaluation permanente de la réforme de la tutelle administrative moyennant des « Key performance indicators » (KPI). Il ne peut que saluer cette initiative, qui correspond à sa revendication récurrente d'évaluer toutes les lois ayant des impacts importants sur les communes après une certaine période d'application et de procéder aux ajustements éventuellement nécessaires.

Il demande donc d'être informé régulièrement des résultats de cette analyse et d'être consulté avant d'en tirer des conclusions.

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

Le SYVICOL est interpellé par la phrase suivante figurant dans le commentaire du budget du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse : « L'éducation non formelle contribue de façon déterminante au développement des enfants et des jeunes et l'accès libre à celle-ci doit par conséquent être assuré au même titre que l'accès à l'éducation formelle. » Selon les auteurs, l'introduction de la gratuité, pendant les semaines d'école, de l'accueil dans les SEA pour enfants scolarisés et de la gratuité des repas dans ces structures sont des mesures en ce sens.

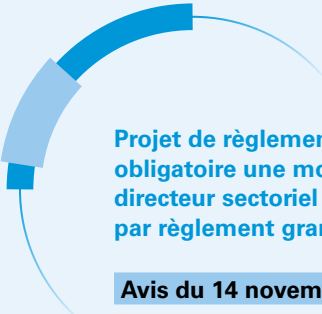
Ils omettent cependant de mentionner le fait que, dans beaucoup de communes, la capacité d'accueil est inférieure à la demande, d'où l'existence de listes d'attente. Afin que les communes puissent accroître plus rapidement la capacité de leurs structures, le SYVICOL demande depuis des années une adaptation du plafonnement des aides financières.

En effet, le subside étatique pour la construction de structures d'éducation et d'accueil s'élève à 50 pour cent, mais est plafonné à 10.000 euros par « chaise » - et ce depuis environ 20 ans. Il suffit de consulter l'indice des prix à la construction¹⁰ pour se rendre à l'évidence que ces prix ont quasiment doublé entre 2000 et 2022 et que cette tendance s'est en plus accentuée au cours des dernières années. Le montant maximal auquel les communes peuvent prétendre se trouve donc *de facto* diminué de moitié.

Le SYVICOL ne conteste nullement l'importance de l'éducation non formelle pour le développement des enfants et souligne que les communes sont prêtes à prendre leurs responsabilités dans ce domaine. Il ne s'est d'ailleurs pas opposé à l'introduction récente de la gratuité des SEA pendant les semaines d'école, même s'il est d'avis qu'il en résultera une demande accrue.

Toutefois, il ne peut plus accepter que l'Etat, en maintenant arbitrairement des plafonnements de subsides dépassés par l'évolution des prix depuis de nombreuses années, se décharge au détriment des communes d'une partie sans cesse croissante des coûts. Il réitère donc sa revendication, maintes fois présentée par écrit aussi bien qu'oralement lors de réunions avec le gouvernement, que ce dernier procède enfin à une adaptation du plafonnement de la subvention en question à l'évolution des prix pendant les dernières deux décennies. Pour assurer que la proportionnalité soit maintenue dans le futur, il demande en plus une indexation des plafonds.

¹⁰ <https://statistiques.public.lu/dam-assets/fr/donnees-autres-formats/indicateurs-court-terme/economie-totale-prix/D4015.xlsx>



Projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire une modification ponctuelle du plan directeur sectoriel « paysages » rendu obligatoire par règlement grand-ducal du 10 février 2021

Avis du 14 novembre 2022

En date du 20 octobre 2022, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été sollicité en son avis par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et par Monsieur le Ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire au sujet du projet de règlement grand-ducal rendant obligatoire une modification ponctuelle du plan directeur sectoriel « paysages » rendu obligatoire par règlement grand-ducal du 10 février 2021. Il remercie Madame et Monsieur le Ministre pour cette démarche.

Les plans directeurs sectoriels (PDS) sont des règlements d'exécution de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Leur objet est la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire telle que définie dans le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) et précisée dans le concept intégré des transports et du développement spatial (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg - IVL).

La première mouture des PDS, dont la procédure de consultation avait été lancée en 2014, a été avisée par le SYVICOL le 29 septembre 2014. Cette version des PDS a finalement été retirée de la phase procédurale par décision du Conseil de gouvernement le 28 novembre 2014. L'enquête publique de la version remaniée des quatre PDS s'est déroulée à partir du 28 mai 2018. Cette version a été avisée par le SYVICOL au stade de l'avant-projet de règlement grand-ducal en date du 16 juillet 2018, suivi par un avis du 23 août 2019 sur les règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels « paysages » (PSP), « logement » (PSL), « transports » (PST) et « zones d'activités économiques » (PSZAE). Les PDS sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2021.

Le plan directeur sectoriel paysages (PSP) vise à préserver et à protéger les grands ensembles paysagers du Grand-Duché. Il crée trois nouvelles zones de protection qui se superposent aux zones existantes : la « zone de préservation des grands ensembles paysagers », la « zone verte interurbaine » et les « coupures vertes ».

Dans les zones des « coupures vertes » toute extension du PAG est interdite et – outre l'agrandissement de constructions existantes – seuls des abris et équipements légers ainsi que d'autres constructions spécifiques, autorisées sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et énumérées à l'article 13 du PSP, peuvent y être autorisés.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue vise à redresser certaines erreurs matérielles dans l'annexe 2, c) (partie graphique) du règlement grand-ducal du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages ». Les quatre modifications ponctuelles concernent les coupures vertes suivantes :

- la « CV09 : Bettendorf - Gilsdorf/Bleesbreck » au niveau de la localité de Bettendorf ;
- la « CV26 : Schifflange – Kayl » à la hauteur de la commune de Kayl ;
- la « CV45 : Ehlerange – Mondercange » à la hauteur de la commune de Mondercange.

Il s'est avéré que les trois coupures vertes susmentionnées se superposent à des terrains dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées dans les plans d'aménagement généraux (PAG) des communes concernées. D'après les auteurs du projet de règlement grand-ducal, ces « superpositions sont à considérer comme des erreurs matérielles de nature cartographique », et par conséquent sont à corriger.

Puisque les PDS se superposent de plein droit aux zones existantes et leur transposition s'effectue par leur inscription dans la partie écrite et graphique des PAG des communes, le SYVICOL avait soulevé à plusieurs reprises dans ses avis la question de l'indemnisation des propriétaires de terrains lésés par la mise en œuvre de certaines prescriptions des PDS par une modification du plan d'aménagement général ou par un plan d'aménagement particulier, conformément à l'article 20, paragraphes 3 et 4 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

En effet, il avait demandé que la loi concernant l'aménagement du territoire soit complétée d'une disposition expresse obligeant l'Etat à rembourser aux communes les indemnités et les frais de justice que celles-ci seront obligées de payer dans le cadre de la transposition de prescriptions issues d'un plan directeur sectoriel dans leur plan d'aménagement général. Malheureusement, aucune disposition légale en ce sens n'a été introduite ni dans les règlements grand-ducaux rendant obligatoire les plans directeurs sectoriels, ni dans le texte de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Les parcelles que le projet de règlement grand-ducal vise à retirer des zones des « coupures vertes » dans les communes de Bettendorf, Kayl et Mondercange sont toutes des parcelles dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées. Elles tombent donc précisément sous le cas de figure que le SYVICOL avait soulevé dans ses avis. Les propriétaires des parcelles en question, lésés par la reprise des servitudes prescrites par les PDS dans les PAG des communes, risquent de poursuivre ces dernières en justice.

Dès lors, le SYVICOL ne peut que saluer les modifications ponctuelles prévues par le projet de règlement grand-ducal et en conséquence avise ce dernier favorablement puisqu'il évitera des frais de justice et d'indemnisation auxquelles les communes concernées se verraient potentiellement exposées lorsque ces parcelles resteraient soumises à une zone « coupures vertes ».

Projet de loi n°8065 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Avis du 14 novembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 16 août 2022, le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer le cadre légal en vue de l'introduction de caméras-piétons, appelées communément « Bodycams », dans la loi sur la Police grand-ducale.

Le gouvernement actuel avait marqué dans son accord de coalition l'intention d'introduire des caméras portées sur le corps des agents de la Police grand-ducale et de créer parallèlement le cadre légal nécessaire étant donné que ce nouveau moyen concerne l'enregistrement de données à caractère personnel.

Dans l'exercice de leur travail au quotidien, les forces de l'ordre constatent, comme d'autres corps, une augmentation des faits d'outrage, de menace et de violence. Les statistiques des années 2018-2023 confirment cette triste tendance. De plus en plus d'individus ou de groupes de personnes refusent de suivre les injonctions des fonctionnaires de la Police grand-ducale dans l'exécution de leurs missions.

Le recours à cette nouvelle technologie aidera à éviter que la situation ne dégénère davantage. En effet, le simple fait d'être filmé a pour conséquence que ces individus ou ces groupes de personnes ont tendance à contenir leurs paroles et à se calmer. Par conséquent, l'introduction de caméras-piétons est perçue comme un moyen de désescalade et d'apaisement de l'agressivité tant verbale que physique auxquels les membres de la Police grand-ducale sont confrontés.

Les expériences faites dans les pays voisins, entre autres en France, en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas, dans lesquels ce nouvel équipement est déjà utilisé depuis quelques années ou dans lesquels les caméras-piétons se trouvent actuellement encore en phase de projet pilote, montrent clairement les avantages. Ce constat a amené le législateur à renoncer à une phase pilote, une démarche que le SYVICOL soutient. Ceci d'autant plus que l'exposé des motifs du projet de loi prévoit de faire un suivi régulier et de dresser un premier bilan deux ans après l'introduction des caméras-piétons.

En outre, de plus en plus de citoyens critiquent ou contestent les interventions des membres de la Police grand-ducale voire portent plainte contre les agents de police. Ces plaintes sont le plus souvent non fondées.

L'analyse des images enregistrées aidera à justifier la légalité et la légitimité des actions de la Police grand-ducale au cas où un incident s'est produit lors d'une intervention et dénoncera, le cas échéant, le comportement fautif des agents de la force publique. Les caméras fonctionnent donc à charge et à décharge et sont tant au service de la police que de la population.

Et le fait de disposer d'enregistrements contribuera à une vision objective des choses et à une vue d'ensemble, ce qui, à une époque où les citoyens ont davantage tendance à enregistrer les interventions policières et à les diffuser sur les médias sociaux, s'avère important. Les enregistrements des particuliers peuvent être manipulés ou diffusés de façon incomplète et peuvent donner ainsi une fausse représentation de ce qui s'est passé lors de l'intervention des policiers.



L'utilisation de la caméra-piéton, portée de façon bien visible sur la poitrine du policier, doit être précédée d'un avertissement oral par celui-ci. L'enregistrement n'est donc pas systématique, mais se fait sur décision et sous la responsabilité du policier lors des circonstances décrites au paragraphe 1^{er} de l'article unique du texte du projet de loi. En outre, un signal audible et un point lumineux indiquent que la caméra a été déclenchée. Une fois la caméra déclenchée, elle enregistre automatiquement les 30 secondes précédentes de l'intervention des policiers (paragraphe 4).

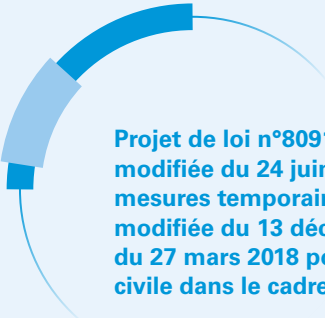
Le matériel enregistré est stocké sur un support informatique qui garantit la conservation intégrale des enregistrements après transfert pour une période de 28 jours (paragraphe 5 et 7). Ce délai ne s'applique pas lorsque les données enregistrées font partie d'une enquête préliminaire ou d'une instruction judiciaire.

Ainsi, il est assuré que les enregistrements ne peuvent être ni transformés, ni manipulés par l'agent de la Police grand-ducale qui a procédé à l'enregistrement. Bien entendu, ce policier aura accès au matériel pour la rédaction du procès-verbal à la suite de l'intervention et pourra même compléter celui-ci par des séquences de l'enregistrement sans pour autant que cette opération aura un impact sur la version originale.

Le SYVICOL salue en général les efforts que le gouvernement compte faire dans le domaine de la sécurité intérieure par l'introduction de caméras-piétons au service de la Police grand-ducale. Il est d'avis que ce nouveau moyen entraînera une réduction des faits de violence à l'encontre des policiers et un accroissement de la sécurité des membres de la Police grand-ducale et améliorera ainsi les conditions de travail des forces de l'ordre au quotidien dans un environnement qui devient de plus en plus difficile.

Toutefois, le SYVICOL rappelle que la loi prévoit un certain nombre de mesures de police administrative réalisées sur décision du bourgmestre, telles que, par exemple, l'institution d'un périmètre de sécurité (article 6) ou encore l'entrée dans des locaux non accessibles au public en cas de raisons sérieuses de croire à un péril imminent, ne pouvant être écarté d'aucune autre manière, pour la vie ou l'intégrité physique de personnes (article 10).

Au cas où une telle décision de l'autorité communale était attaquée en justice, il importerait que la commune ait accès au matériel audiovisuel enregistré lors de l'intervention afin de préparer sa défense.



Projet de loi n°8091 portant modification de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

Avis du 14 novembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir sollicité, par courrier du 25 octobre 2022, en son avis au sujet du projet de loi n°8091.

Dans le cadre de la gestion de la pandémie de Covid-19 et afin de garantir la continuité de la gestion quotidienne de la commune, le législateur a introduit la possibilité pour les membres du conseil

communal et du collège des bourgmestre et échevins de recourir temporairement jusqu'au 31 décembre 2022 au vote par procuration et à la visioconférence pour la tenue des séances du conseil communal, respectivement des réunions du collège des bourgmestre et échevins, ainsi qu'à la désignation d'un local particulier pour la tenue des réunions du conseil communal sans l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Par analogie à la prolongation jusqu'au 31 mars 2023 des mesures prévues dans le cadre de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, le projet de loi prévoit dans son article premier la prolongation jusqu'au 31 mars 2023 des mesures précitées.

S'agissant d'une prolongation de mesures que le SYVICOL avait toujours saluées dans ses précédents avis sur le sujet, il n'a pas d'observation spécifique à formuler et marque son accord avec le projet de loi sous revue.



21 novembre 2022

Projet de programme directeur d'aménagement du territoire

Avis du 29 novembre 2022

I. Remarques générales

Le programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après PDAT) « définit une stratégie intégrée des programmations sectorielles ayant des répercussions sur le développement territorial et arrête les orientations, les objectifs politiques ainsi que les mesures du Gouvernement et des communes à prendre dans le cadre des objectifs de l'article 1^{er} » de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (ci-après la loi).

L'article 6, paragraphe 3, de la loi prévoit la procédure de consultation du PDAT, qui donne aux communes un délai de quatre mois pour émettre leur avis sur le projet de PDAT à l'issue duquel le ministre établit un rapport des avis qui lui sont parvenus et propose au Gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de PDAT. Finalement, le projet de programme directeur fait l'objet d'une déclaration du ministre au nom du Gouvernement devant la Chambre des Députés.

La consultation des communes a été lancée par lettre recommandée avec accusé de réception du 14 septembre 2022 de la part de Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire. Le délai de quatre mois courant à partir de la réception de la lettre recommandée par les autorités communales, elles ont, sauf réception ultérieure, jusqu'au 15 janvier 2023 pour faire valoir leurs observations. Or, l'ensemble des communes sont actuellement absorbées par la préparation de leurs budgets qui concentre la majeure partie de leurs efforts. Cela ne leur laisse que très peu de temps pour procéder à l'analyse du projet de PDAT qui est extrêmement volumineux, et encore moins si elles veulent y impliquer l'une ou l'autre de leurs commissions. Dans ces conditions, tenir le délai de quatre mois relève du véritable défi et il serait dans l'intérêt de la consultation que le ministre prenne en considération l'ensemble des contributions reçues de la part des communes, y compris après l'écoulement de ce délai.

Compte-tenu des répercussions que le PDAT2023 aura sur les communes à différents niveaux, le SYVICOL s'est saisi du dossier conformément à sa mission statutaire d'être l'interlocuteur du gou-

vernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local.

Le présent avis s'adresse à la fois à l'ensemble des membres du gouvernement puisque le projet de PDAT constitue la stratégie de développement territorial du gouvernement, et aux communes afin de nourrir leurs propres réflexions. Il se concentre sur les éléments du projet de PDAT qui concernent l'ensemble du secteur communal, sans s'immiscer dans la compétence de chaque commune de défendre ses propres intérêts et de faire valoir les arguments qui lui paraissent pertinents.

Il a été préparé avec le concours d'un groupe de travail spécialement créé pour analyser le projet de PDAT réunissant des élus et agents communaux des services techniques et urbanistiques des communes qui l'ont enrichi par leur contribution. Le SYVICOL remercie chaleureusement les participants au groupe de travail pour leur engagement.

Avant d'analyser le projet de PDAT plus en détail, le SYVICOL entend formuler quelques remarques préliminaires d'ordre général.

Du PDAT2003 au PDAT2023

Le projet de PDAT étant le fruit de plus de vingt années de discussions, le SYVICOL souhaite revenir sur les travaux ayant abouti au projet ainsi que sur son implication dans ceux-ci.

A l'origine se trouve le PDAT de 2003, ayant lui-même succédé au premier programme directeur datant de 1978, qui avait l'intention de « fournir un cadre de référence globalement accepté pour l'établissement de l'ensemble des plans et projets complémentaires nécessaires à la promotion et à la mise en œuvre d'un développement durable du territoire » et développer des visions d'avenir communes pour les 10 années à venir. Le PDAT de 2003 avait comme objectif de promouvoir le polycentrisme et la déconcentration concentrée par la mise en place d'une armature urbaine dans certaines villes et communautés à différents niveaux de centralisation définis par le système des centres de développement et d'attraction (ci-après CDA). Celui-ci contenait déjà en germe les plans directeurs sectoriels « primaires » qui, comme on le sait, ont finalement abouti en février 2021. Le PDAT a été complété en 2004 par le concept intégré des transports et du développement spatial – IVL, ayant comme objectif de développer et harmoniser entre eux l'armature urbaine, le flux de navetteurs et les infrastructures de transport.



Or, il est très rapidement apparu que les prévisions sur base desquelles ces stratégies ont été élaborées, ont été très vite dépassées. En 2008 déjà, le premier rapport sur le suivi du développement territorial du Luxembourg¹ mettait en évidence un emballement de l'économie avec des croissances du PIB, de l'emploi, du nombre de résidents et de frontaliers supérieures aux hypothèses retenues dans l'IVL et le PDAT et concluait à la difficulté d'aboutir à un développement polycentrique et durable tel que souhaité par les instruments précités. Deux autres rapports² publiés en 2012 ont mis en évidence l'écart de plus en plus important entre les scénarios de travail et la réalité du terrain résultant de la dynamique de croissance des communes rurales combinée à une perte d'attractivité des centres urbains, allant à l'encontre d'un développement maîtrisé du territoire. Ces études ont été complétées par un deuxième diagnostic du développement territorial³ de 2018 qui a démontré, s'il en était encore besoin, la difficulté de faire coïncider les dynamiques de développement spatial avec le modèle théorique mis en avant par le PDAT.

Sur le plan législatif et à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire qui prévoyait que « *le plan d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier des communes doivent être conformes aux orientations du programme directeur* », le gouvernement a décidé en 2015 d'élaborer une nouvelle partie C du programme, afin de compléter les parties A et B. En effet, le PDAT de 2003 n'avait jamais été prévu par ses auteurs pour être contraignant et ses objectifs politiques étaient trop généraux pour être repris ou précisés dans les PAG et les PAP. La partie C devait ainsi être conçue

comme un manuel pour la mise en conformité des PAG avec le PDAT, indiquant avec précision les critères servant d'appréciation pour l'approbation des PAG communaux. Un projet de règlement grand-ducal arrêtant la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du projet de programme directeur d'aménagement du territoire prévoyait une composition exclusivement étatique – ministères et administrations – de ce groupe de travail, sans aucun représentant des communes.

Il faut rappeler que, parallèlement, les fortes critiques formulées à l'égard du projet de loi n°6694 modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ainsi que des quatre projets de plans directeurs sectoriels, notamment par l'ensemble du secteur communal, ont conduit le gouvernement à les retirer de la phase de consultation en novembre 2014. Dès lors, une refonte globale de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires était nécessaire, incluant une refonte du PDAT et la finalisation de la nouvelle partie C vers laquelle certains éléments des plans directeurs sectoriels devaient être transférés.

C'est sans doute la prise de conscience tardive au plus haut niveau de l'État que les communes sont tout de même le principal acteur en matière de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire qui a permis à un représentant du SYVICOL d'intégrer le groupe de travail chargé de l'élaboration du PDAT⁴, dans le but de préparer la nouvelle partie C. Celui-ci s'est réuni dès septembre 2016, dans un esprit de collaboration et de concertation qui a permis de discuter de la reformulation des objectifs du PDAT, du scénario visant un aménagement du territoire durable, des méthodes

¹ https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/publications/documents/rapport_suivi_devel_terr_ivl_mai08/rapport_rapport_suivi_devel_terr_ivl_mai08.pdf

² https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/Dynamiques-de-developpement-demographique-et-enjeux-en-matiere-d_amenagement-du-territoire.pdf
https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/La-centralite-urbaine-au-Luxembourg_-analyse-et-perspectives.pdf

³ https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/strategies_territoriales/monitoring_ivl/2018-Diagnostic-territorial.pdf

⁴ Règlement grand-ducal du 26 janvier 2016 arrête la composition, l'organisation et le fonctionnement du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire ; Arrêté ministériel du 13 janvier 2017 portant nomination des membres du groupe de travail chargé de l'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire.

et outils pour apprécier les objectifs, de la reprise d'éléments issus des projets de plans directeurs sectoriels ainsi des indicateurs à mettre en œuvre dans le cadre d'un monitoring, avec comme but une meilleure prise en compte des particularités locales. La partie C ne verra cependant jamais le jour puisqu'à la suite des travaux parlementaires, le PDAT perd sa valeur contraignante vis-à-vis des PAG communaux de sorte que le groupe de travail est chargé d'élaborer un nouveau programme directeur. Sur les 25, puis sur les 34 membres du groupe de travail⁵, chaque ministère et administration disposait d'un représentant, tandis que toutes les communes y ont été représentées par un seul membre.

Une démarche participative a par ailleurs été initiée, tout d'abord par le biais de plusieurs débats organisés sous le titre « *Wéi e qualitative Wuesstem fir eist Land ? Landesplanung fir eng nohalteg Zukunft* » qui témoignent de la volonté d'ouverture du gouvernement d'associer aux réflexions l'ensemble des forces politiques et de la société civile. Cette première étape est suivie en 2017 par le lancement d'un processus participatif d'élaboration du projet de PDAT « *Notre futur territoire* », associant la société civile résidente et les travailleurs frontaliers, des représentants ministériels et communaux, des experts thématiques, sur base d'une Charte de l'aménagement du territoire, élaborée de manière collaborative par les membres du groupe de travail réunis au sein d'un 'Policy Lab' qui a encadré les laboratoires régionaux (voir annexe IV). Pas moins de 12 réunions ont été organisées dans les quatre régions du pays auxquelles ont participé de nombreux élus et personnel des communes, ainsi que le SYVICOL. Un marathon national est venu clôturer le processus en juillet 2018, qui a abouti à des recommandations nationales et régionales.

A l'occasion du vote de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, s'est tenu un débat de consultation à la Chambre des députés. Un rapport de 142 pages et un questionnaire comprenant 24 questions élaboré par le Département de l'aménagement du territoire (ci-après DATer) a été transmis au SYVICOL qui a pris position par le biais de son comité en date du 26 mars 2018⁶.

A la suite des élections législatives du 14 octobre 2018, l'accord de coalition 2018-2023 prévoit que « *un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) sera mis en œuvre sur base des recommandations issues de l'approche participative et citoyenne de 2018, en respectant le scénario de développement à trois agglomérations et en s'inscrivant dans une approche transfrontalière via le schéma de développement territorial de la Grande Région qui sera également finalisé* ». L'élaboration du nouveau PDAT devait donc concorder avec l'élaboration du Schéma de développement territorial de la Grande Région (SDT-GR), afin de les rendre complémentaires et cohérents. Le groupe de travail chargé de l'élaboration du PDAT s'est réuni à deux reprises au cours de l'année 2019 pour discuter de la transposition des recommandations citoyennes en objectifs territoriaux sectoriels du projet de PDAT, et les grandes lignes d'une nouvelle armature urbaine ont également été présentées, qui devaient avoir un « *faible impact sur les plans d'aménagement général (PAG) des communes* ».

Cependant, à partir de 2020, le groupe de travail a été mis à l'écart des travaux d'élaboration du projet de PDAT. Une consultation internationale « *Luxembourg in Transition* » a été lancée pour proposer des visions pour le développement territorial à l'horizon 2050, et un bureau d'études suisse a été engagé par le ministère pour élaborer la vision concernant le développement territorial à l'horizon 2035. La communication était essentiellement unidirectionnelle, le groupe de travail étant régulièrement tenu informé de l'état d'avancement de ces travaux, mais sans possibilité réelle d'y participer. La nouvelle armature urbaine devait être approuvée par le conseil de gouvernement à l'été 2020 en vue d'une mise en application immédiate sur les politiques sectorielles, et le SYVICOL s'était opposé à cette manière de procéder non conforme à la procédure d'élaboration du projet de PDAT prévue par la loi.

Finalement, au mois de mai 2022, les différents chapitres de l'avant-projet de PDAT ont été transmis au fur et à mesure à titre

confidentiel aux membres du groupe de travail, avec une demande d'un retour allant d'une semaine à quelques heures. Placé dans l'impossibilité de mener un travail d'analyse sérieux et approfondi des implications du projet de PDAT et de consulter ses membres, le SYVICOL s'est adressé par courrier du 16 mai 2022 à Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire dans lequel il a conclu à une absence de collaboration de la part du ministère et l'a informé que « *le SYVICOL ne saurait en aucun cas donner son aval à ce texte et qu'il émettra un avis circonstancié par rapport au projet de PDAT une fois saisi officiellement d'un texte définitif et complet* ».

Il est malheureux que la collaboration avec le ministère de l'Aménagement du territoire n'ait pas été poursuivie dans sa dernière ligne droite alors que, du point de vue du SYVICOL, le groupe de travail « chargé de l'élaboration du PDAT » n'en aura finalement eu que le nom. Il s'étonne d'ailleurs de ce que Monsieur le Ministre annonce la confrontation avec les communes, notamment les petites communes, comme étant l'issue inéluctable de la consultation sur le projet de PDAT avant même qu'elle n'ait commencé, et déplore que le secteur communal soit perçu comme une force d'opposition plutôt que comme une force de proposition.

Le positionnement du SYVICOL par rapport au projet de PDAT s'inscrit dans la continuité de ses prises de position antérieures dans le domaine de l'aménagement du territoire, notamment son avis sur les projets de plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » de septembre 2014, son avis du 18 septembre 2017 sur le projet de loi n°7065 ayant abouti à la loi modifiée du 17 avril 2018 ainsi que sa prise de position dans le débat de consultation à la Chambre des députés du 26 mars 2018.

Une portée juridique équivoque

Cette question est au centre des discussions depuis de nombreuses années, au détriment de la transparence et de la sécurité juridique. A l'occasion de la refonte de la loi modifiée du 30 juillet 2013 par le projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire, qui avait été précipitée par les problèmes juridiques soulevés dans le cadre des projets de plans directeurs sectoriels, le Conseil d'Etat avait estimé dans son avis du 13 juin 2017 que la nature juridique du PDAT n'était pas clairement définie, et que s'il avait été dans l'intention des auteurs d'en faire un document contraignant, ils auraient dû définir le cadrage normatif du document en question dans le projet de loi. Dans la foulée, l'arrêt « *Fischbach* » de la Cour administrative du 13 juillet 2017⁷, a mis en avant l'absence de PDAT déclaré obligatoire sur base de la loi modifiée du 30 juillet 2013, l'absence de pouvoir normatif du PDAT de 2003 et son caractère obsolète.

Le projet de loi, qui prévoyait de donner une force contraignante au PDAT en matière de plan d'aménagement général (PAG), est donc amendé lors des travaux parlementaires de telle sorte que le PDAT est privé de caractère contraignant et constitue un document d'orientation des démarches du gouvernement et des communes. L'absence de caractère non contraignant du PDAT a été réaffirmée lors de la modification par le projet de loi n°7640 qui a modifié la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, le commentaire de l'article 2 indiquant que « *non seulement la loi précitée du 17 avril 2018 ne prévoit plus de PDAT « contraignant », mais également n'instaure plus de contrôle d'obligation de conformité et de compatibilité des POS et des PAG par rapport aux orientations du PDAT. De plus, le PDAT est un instrument avec une vision à long terme, qui ne peut, par la force des choses, prévoir l'ensemble des besoins pouvant subvenir à court et à moyen termes et nécessitant l'intervention d'une politique plus réactive en matière d'aménagement du territoire* ».

La situation, du moins en théorie, semblait donc tranchée du point de vue étatique. Or, le projet de PDAT rouvre encore une fois le débat sur sa valeur contraignante, ce qui fera l'objet d'une analyse plus en détail au niveau des outils et mesures.

⁵ Règlement grand-ducal du 19 octobre 2020 modifiant le 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.

⁶ Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, 26 mars 2018

⁷ Cour administrative, Arrêt n° 39294C du 13 juillet 2017

En pratique, en revanche, le SYVICOL s'est toujours montré réservé sur ce qu'il y a lieu d'entendre par « *oriente les démarches et les décisions du Gouvernement et des communes, y compris en matière d'élaboration des projets d'aménagement général* »⁸ ou « *est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire* »⁹. Tout dépend de l'interprétation donnée à cette formulation. Pour le ministère de l'Intérieur¹⁰, les PAG doivent s'orienter selon le PDAT et tenir compte des objectifs généraux de l'aménagement du territoire qui sont énumérés à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 17 avril 2018. Dès lors, si le projet de PAG ne correspond pas à ces objectifs, un refus d'approbation est possible. Or, vu son caractère général, la marge d'appréciation dont dispose le ministère de l'Intérieur est considérable. Du point de vue du SYVICOL, cela pose question dans le cadre du contrôle que le juge administratif serait éventuellement amené à exercer vis-à-vis de la décision ministérielle.

Il s'y ajoute que la commission d'aménagement se réfère, dans la première partie de ses avis sur les projets de PAG lui soumis, au PDAT ainsi qu'à l'armature urbaine, pour évaluer le potentiel de développement de la commune. Le SYVICOL salue néanmoins de ce point de vue l'effort de transparence réalisé par le ministère de l'Aménagement du territoire, qui joint systématiquement à son analyse la méthode d'appréciation du degré de centralité et d'accessibilité de la commune concernée. Cette transparence pourrait jouer également au niveau de la publication systématique des avis de la commission, et il faut d'ailleurs mentionner que les communes ont consenti de nombreux efforts au cours de ces dernières années en se montrant attentives aux recommandations de la commission d'aménagement.

Il résulte de ce qui précède que pour les communes, le PDAT ne semble pas avoir perdu de son caractère coercitif.

Cette problématique centrale n'est pas sans incidence dans la suite de l'analyse de l'actuel projet de PDAT qui est soumis à la consultation. A la page 198 du projet de PDAT, il est indiqué que « *Du vœu du législateur de 2018, un tel rapport d'opposabilité existe pour le PDAT et les projets d'aménagement général (...) et devra rester tel quel alors que le PDAT est un document adopté par le Conseil de gouvernement (qui selon la Constitution ne dispose pas de pouvoir normatif)* ». Si l'on s'en tient à ce qui précède, alors les seuils maximaux communaux d'artificialisation du sol définis à l'annexe II - les annexes faisant partie intégrante du PDAT selon l'article 5 de la loi, pourraient être appliqués comme base de référence par la commission d'aménagement respectivement par le ministère de l'Intérieur ce qui, aux yeux du SYVICOL, serait contestable.

Un problème réel, bien qu'en partie mal posé

Le constat d'échec du PDAT de 2003 dressé par les auteurs est tout sauf une surprise. Les données macro-économiques avaient en effet rapidement montré que les prévisions de l'actuel PDAT, dont le projet remontait au mois de mai 1999, ont été largement dépassées par l'ampleur exceptionnelle de l'évolution démographique et économique du Luxembourg. La trajectoire amorcée aurait sans doute pu être corrigée par le biais d'une opérationnalisation du PDAT, mais celle-ci s'est concrétisée seulement 18 ans plus tard. Si le cadre législatif a évolué à trois reprises, les plans directeurs sectoriels qui sont, selon la loi, les instruments de mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire, n'ont été publiés qu'au mois de juillet 2021.

Mais là où la politique de l'aménagement du territoire a calé, les communes ont été en première ligne et elles ont eu à s'adapter à cette évolution démographique. L'exercice étant d'autant plus compliqué qu'elles ont dû procéder, sur base de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à la refonte de leurs plans d'aménagement, sans disposer des outils promis par l'aménagement du territoire. Certaines d'entre elles ayant fait le choix d'attendre ont d'ailleurs accusé des

retards conséquents dans la mise à jour de leur plan et en ont été pénalisées. Or, l'augmentation de terrains constructibles et de l'offre de logements a longtemps été la seule alternative offerte aux communes pour faire face à cette croissance exponentielle. Cette problématique est récurrente dans les programmes gouvernementaux pendant cette période : « *l'offre de terrains à bâtir et de logements ne parvient pas à satisfaire la demande. Ce sont avant tout les prix du foncier qui sont à la base de l'évolution rapide des prix des logements. Le premier objectif du Gouvernement sera de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles* »¹¹ ; « *Le constat reste inchangé : l'offre de logements et de terrains disponibles est largement insuffisante par rapport à la demande croissante* »¹².

Il est donc logique que les communes se soient développées pour répondre aux besoins des citoyens, et il serait quelque peu contradictoire de leur reprocher aujourd'hui. On a pourtant le sentiment à la lecture du projet de PDAT, et à travers ses objectifs, que les communes sont désignées comme responsables des dynamiques actuelles de développement spatial qui ne correspondent pas au modèle théorique élaboré en 2003.

Or, si le problème que le projet de PDAT ambitionne de résoudre est réel, il est en partie mal exposé.

L'idée selon laquelle le territoire a besoin d'être développé mais également préservé ne fait plus débat. Dans un pays où le Jour du dépassement survient de plus en plus tôt et est le plus précoce d'Europe, la citation de l'économiste Kenneth E. Boulding résume bien la situation : « *celui qui dans un monde fini, croit à une croissance infinie, est soit un fou, soit un économiste* ». Le projet de PDAT a, certes, le mérite de mettre sur la table des questions centrales (question énergétique et de la politique d'approvisionnement et de production nationale, migration et dépendance à la croissance démographique future, coût du logement, accentuation de la congestion des axes routiers, dégradation du milieu naturel), mais est-ce qu'il en tire les conséquences pour apporter une réponse opportune et adaptée à la hauteur de ces enjeux ?

Depuis 2010, seul Malte a connu une croissance démographique relative aussi rapide que celle du Grand-Duché. Même si le projet de PDAT constate que « *la croissance démographique actuelle entraîne un phénomène de dépendance à la croissance démographique future dont il importe de se défaire afin de trouver un rythme de développement soutenable et résilient* », il prend le scénario d'une croissance démographique à 1,2 million d'habitants en 2060, par ailleurs nécessaire pour viser l'objectif budgétaire à moyen terme, comme acquis. Les communes seules n'exercent pas ou peu d'influence sur la croissance observée au niveau national. Pourtant, l'augmentation constante de la population entraîne pour elles toujours davantage de défis en termes d'infrastructures collectives, de logement, de sécurité, de transports en commun, d'enseignement ou encore d'intégration sociale, pour ne nommer que quelques-uns de leurs domaines d'action.

Le projet de PDAT propose une stratégie jusqu'en 2050. Que se passe-t-il après ? Selon le projet de PDAT, « *le changement de paradigme en termes de planification territoriale serait atteint* ». Le développement serait « *basé sur la mixité des fonctions et la réutilisation des espaces déjà artificialisés* ». Cette vision semble quelque peu utopiste voire incantatoire.

Dans ce contexte, le SYVICOL plaide pour une croissance de qualité et non de quantité, équilibrée, où la création d'emplois n'est pas le seul curseur mais qui implique une attention particulière et une anticipation quant aux effets environnementaux et sociaux induits. Il salue la réflexion actuellement menée dans le cadre de « *Luxembourg Stratégie* » visant à anticiper les futurs possibles de l'économie luxembourgeoise. Il craint cependant que celle-ci n'arrive trop tard par rapport au calendrier du projet de PDAT, alors qu'elle doit livrer ses conclusions seulement au printemps 2023.

⁸ Article 8, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

⁹ Article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

¹⁰ Voir la réponse à la question parlementaire n°1902 du 19 février 2020 concernant l'autonomie communale

¹¹ Programme gouvernemental 2013-2018

¹² Accord de coalition 2018-2023

Ensuite, l'expérience a montré qu'il ne suffit pas de décréter un changement des modes de vie pour qu'il ait lieu. Le projet de PDAT procède un simple ripolinage de l'armature urbaine de 2003, basé sur le système des centres de développement et d'attraction. Or, l'inversion des tendances souhaitée à l'époque n'a pas eu lieu, notamment parce que les dynamiques de développement du territoire résultent aussi des décisions individuelles prises par les ménages et les entreprises. Comme le projet de PDAT le relève à juste titre, « *les citoyens et leur mode de vie sont l'élément crucial dans la transition écologique du territoire* ». Aujourd'hui plus que jamais, le choix résidentiel des ménages est surtout dicté par leur budget logement, et répond bien souvent à la question suivante : où est-ce que mes moyens me permettent de me loger ?

D'autres facteurs guident ce choix, comme la localisation des équipements et des services, de l'emploi, des infrastructures de transport, etc., qui est inhérent à chaque ménage en fonction de sa situation personnelle, mais le coût du logement est de loin le facteur prédominant et constitue la principale explication de la dynamique de croissance des communes plus rurales. Pourtant, c'est précisément là où le logement est le plus cher que devra se concentrer le développement futur du territoire, en termes d'emplois et de population. Ce constat est à mettre en parallèle avec les objectifs de réduction de l'artificialisation du sol et de la disponibilité foncière qui entraîneront un effet de renchérissement du foncier difficilement maîtrisable. Le SYVICOL redoute une aggravation de la crise du logement, mais aussi de la fracture socio-spatiale alors que les ménages les plus aisés auront toujours le choix de s'installer où bon leur semble, ce qui ne sera pas le cas des plus faibles économiquement.

Dès lors, certaines affirmations comme « *il est à prévoir que les tendances en faveur d'un développement pérenne du télétravail ainsi que les nécessaires adaptations du secteur commercial face à la montée de plateformes numériques influenceront certainement les logiques de localisation des entreprises et, par extension, des ménages* » peuvent apparaître quelque peu naïves et superficielles.

Une vision concertée est une vision partagée

Aux yeux du SYVICOL, un nouveau PDAT apparaît comme nécessaire au vu des mutations territoriales intervenues. Il insiste cependant sur le fait que tout projet d'aménagement du territoire implique au moins deux niveaux administratifs : l'Etat et la commune.

Rappelons que les objectifs poursuivis par l'aménagement du territoire au niveau communal et national sont identiques : garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur et un développement durable de toutes les parties du territoire. Depuis toujours, le SYVICOL plaide en faveur d'une approche pragmatique, coordonnée et équilibrée entre d'une part les impératifs de l'aménagement du territoire au niveau national et d'autre part les priorités autour desquelles s'articule l'action communale en matière d'aménagement communal et de développement urbain. Il est d'avis qu'un développement spatial du pays structuré ne peut être accompli que par le biais d'une politique d'aménagement du territoire qui prenne en compte et qui respecte les compétences des acteurs locaux, non seulement au niveau de la mise en œuvre de ses objectifs mais aussi au niveau de leur définition : une vision concertée de l'aménagement du territoire est une vision partagée.

Le projet de PDAT ambitionne « *de préparer le territoire aux futurs développements, qu'ils soient plus ou moins importants, en définissant une stratégie territoriale qui allie protection et mise en valeur du territoire et qui soit portée par le Gouvernement et soutenue par les communes* ». Les communes pourront d'autant plus s'approprier le futur programme directeur et partager ses objectifs, si elles ont contribué à le façonner.

L'expérience du SYVICOL dans le cadre du groupe de travail chargé de l'élaboration du PDAT n'incite pourtant pas à l'optimisme. Ce ressenti se confirme au fil de la lecture du projet de PDAT alors que les communes semblent reléguées au rang de simple exécutant de la politique d'aménagement du territoire décidée par le gouvernement : « *approche multisectorielle* », « *coopération intersectorielle* », « *approfondissement des pistes proposées pour les outils avec les ministères et administrations concernées* ». S'il vise très souvent les « *acteurs compétents* », les « *acteurs concernés* », les

communes pourraient être mentionnées plus explicitement.

Certes, le projet indique que « *le nouveau PDAT, tout en ayant été élaboré dans le cadre de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et notamment ses articles 1^{er} et 5, ne remet pas en cause l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 2020 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement. Ainsi, la mise en œuvre des objectifs politiques, mesures et stratégies se fera dans le respect des différentes compétences sectorielles ministérielles et des compétences communales* », et il faut espérer que cela soit effectivement le cas.

Cependant, les avis et observations que les communes formulèrent par rapport au projet de PDAT ont un caractère purement consultatif. Selon l'article 6 de la loi, le ministre établit un rapport des avis qui lui sont parvenus de la part des communes et sur base de ce rapport et de l'avis du Conseil supérieur, il propose au gouvernement les suites à réserver auxdits avis et les modifications éventuelles du projet de programme directeur, qui fait ensuite l'objet d'une déclaration du ministre au nom du gouvernement devant la Chambre. A strictement parler, le ministre n'est ni lié par cet avis, ni obligé de communiquer sur les suites qu'il y aura données.

Le SYVICOL appelle Monsieur le ministre à établir ledit rapport de synthèse de façon non seulement exhaustive, en tenant compte de l'ensemble des remarques et observations que lui présenteront les communes, mais aussi transparente, en entrant en contact avec les auteurs des avis pour les informer des suites y données. Il invite le gouvernement à prendre le temps de la concertation, tirer les conclusions de la consultation publique et ouvrir un vrai débat avec les communes, qui sont le principal acteur de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

Un document d'orientation aux conséquences imprévisibles

Sur la forme, le projet de PDAT se caractérise par son absence de fil conducteur ce qui rend son analyse fastidieuse et nuit à sa cohérence. Le SYVICOL apprécie la mise à disposition d'une aide à la lecture qui donne un aperçu rapide et compréhensible du projet de PDAT, mais la mise à disposition d'un tableau synthétique reprenant chacun des objectifs politiques et leurs déclinaisons en lien avec les outils et mesures à mettre en œuvre, ainsi que le suivi et le monitoring en rapport avec chacun des objectifs, d'une part, et les stratégies territoriales appliquées aux espaces d'action, d'autre part, aurait sans doute été très utile.

Le projet de PDAT propose une nouvelle approche, pose deux questions, est soutenu par cinq orientations, développe quatre principes directeurs, définit trois objectifs et un objectif politique transversal, onze sous-objectifs, et dix-huit sous-sous-objectifs appliqués sur deux horizons temporels, une stratégie territoriale nationale et trois stratégies par type d'espace plus une pour le stationnement, deux différentes échelles, onze espaces d'action, et quatorze mesures quantifiables. Il résulte de cet amalgame une difficulté à dégager les éléments essentiels du projet de PDAT ainsi que la feuille de route du gouvernement dans la mise en œuvre opérationnelle de celui-ci.

Une autre difficulté réside dans les différentes échelles employées par projet de PDAT et l'armature urbaine :

- CDA d'importance européenne (Ville de Luxembourg)
- CDA d'importance nationale : Esch-sur-Alzette et CDA Nordstad (Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre, Diekirch)
- CDA d'importance régionale : Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Vianden* et Wiltz *Vianden étant considéré comme une commune endogène en ce qui concerne les seuls maximaux d'artificialisation
- CDA régionaux hors agglomération : Clervaux, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfort, Wiltz
- Localités CDA
- Agglo-centre (armature urbaine) : Bertrange, Hesperange, Leudelange, Luxembourg, Mamer, Niederanven, Sandweiler, Steinsel, Strassen et Walferdange (10 communes)

II. AVIS

- Espace urbain du Centre (PDAT) : Bertrange, Hesperange, Leudelange, Luxembourg, Mamer, Niederanven, Sandweiler, Stein- sel, Strassen et Walferdange + Kopstal, Schuttrange et Contern (13 communes)
- Région Sud (armature urbaine) : Bettembourg, Differdange, Dudelange, Esch-sur-Alzette, Käerjeng, Kayl, Mondercange, Pé- tange, Rumelange, Sanem et Schifflange (11 communes)
- Ensemble urbain polycentrique transfrontalier du Sud (PDAT) = Région Sud
- CDA Nordstad (Ettelbruck, Erpeldange-sur-Sûre, Diekirch)
- Nordstad (armature urbaine): Bettendorf, Diekirch, Erpel- dange-sur-Sûre, Ettelbruck et Schieren
- Ensemble urbain Nordstad (PDAT) : 5 communes Nordstad + Colmar-Berg, Bissen, Feulen et Mertzig
- 66 communes à développement endogène / communes endo- gènes / communes rurales : par défaut, l'ensemble des autres communes.

Or, la multiplication des échelles empêche la comparaison des don- nées structurelles de manière objective. Sans vouloir entrer dans le détail des chiffres, le SYVICOL observe que le projet de PDAT se base intégralement sur un scénario que le STATEC a publié en 2017¹³ et sur l'instrument Raum+ après analyse des PAG de 89 communes sur 102. Une actualisation des données pourrait per- mettre d'affiner le modèle théorique proposé par le projet de PDAT.

Le langage et la terminologie utilisée par le projet de PDAT pose aussi question. En effet, sont très souvent employés le condition- nel « pourrait », « serait », « consisterait », les locutions « si pos- sible », « dans la mesure du possible », et les tournures « piste d'intervention », « piste de réflexion », « piste intéressante », ce qui marque une simple hypothèse.

Le SYVICOL s'interroge également sur le calendrier du déploie- ment de ces mesures. Ainsi, la chronologie (page 19) prévoit que de nouveaux outils entreront en vigueur en 2028 pour une mise en œuvre lors la révision des PAG en 2029 et 2030 en vue d'une application progressive entre 2029 et 2035, que l'armature urbaine doit avoir produit ses effets, c'est-à-dire une concentration du dé- veloppement, en 2035 puis qu'à partir de cette date les décisions seront prises « selon l'application de la nouvelle culture de planifi- cation territoriale », et qu'après 2050, il n'y a plus rien. Si l'on consi- dère cette chronologie par rapport aux deux horizons temporels (pages 44 et 45) H2035, correspondant à une période de transition devant permettre de valider les outils et instruments nécessaires à la mise en œuvre des objectifs du projet de PDAT sur base des pistes d'action, parallèlement à la réalisation de projet-pilotes, et qu'à l'horizon H2050, « *les tendances en question seront progres- sivement inversées par la mise en œuvre des nouveaux outils lé- gislatifs et réglementaires, afin d'être applicables au plus tard à partir de 2050* », une mise au point s'impose.

Puisque le projet de PDAT constitue le projet du gouvernement validé en conseil et qu'il arrête, selon la loi, non seulement les orientations et les objectifs politiques mais aussi les mesures du gouvernement, le SYVICOL insiste sur une levée de ces contradic- tions et sur une clarification de ce qui est pour l'instant une simple déclaration d'intention. Ainsi, il s'agit de préciser, d'une part, de manière concrète et explicite quelles lois et/ou règlements, caté- gorisés par secteur, doivent être modifiés et dans quel sens et, d'autre part, d'indiquer le calendrier envisagé pour le déploiement de ces modifications, en sachant qu'une priorisation découlant de la hiérarchie entre les différents outils sera de toute évidence nécessaire. En effet, il convient d'éviter une énième modification de la législation sur l'aménagement communal avant l'adoption de nouveaux plans sectoriels respectivement une modification de plans sectoriels avant l'entrée en vigueur d'un plan national, etc.

Sur le fond, le projet de PDAT soumis à l'examen n'est, tout comme son prédécesseur, pas conçu comme un outil opérationnel mais il devra être mis en œuvre par des instruments. Une appré- ciation générale du projet de PDAT est dès lors d'autant plus diffi- cile que l'on ignore même ce qui réalisable et ce qui relève de la

simple hypothèse de travail. Ne sachant pas quels sont les tenants et aboutissants de la stratégie territoriale que le projet de PDAT ambitionne de concrétiser, il est difficile de prendre position de manière ampliative par rapport à ce dernier. Dans ces conditions, valider les objectifs politiques du projet de PDAT reviendrait à si- gner un chèque en blanc ce qui, du point de vue du SYVICOL, ne peut être accepté.

Le SYVICOL regrette particulièrement l'absence de mise en pers- pective de certaines pistes et de la faisabilité de certaines hypo- thèses. Par exemple, une modélisation des finances communales dans le sens souhaité par le projet de PDAT - aucune augmentation de la dotation globale n'étant a priori envisagée – aurait permis aux communes de mesurer davantage l'impact financier du projet de PDAT. Il s'y ajoute qu'en l'état, le projet de PDAT n'apporte d'ail- leurs aucun élément et donc aucune garantie quant aux moyens qui seront mis à disposition au niveau de l'Etat pour concrétiser l'ambition portée par le projet.

Il insiste sur le fait que les communes, en tant qu'acteur essen- tiel du développement du territoire, devront être associées aux travaux d'approfondissement des pistes d'action identifiées par le projet de PDAT. La programmation devra se faire de manière col- laborative, ce qui permettra de mettre en évidence les difficultés pratiques auxquelles les communes se verront inmanquablement confrontées et ainsi de tenir compte de la réalité. L'expérience a démontré que l'approche technocratique n'était pas la plus adap- tée, conduisant aux résultats que l'on connaît. Or, le projet de PDAT contient, à de nombreux points de vue, des idées recyclées des projets de plans directeurs sectoriels de 2014.

II. Éléments-clés de l'avis

Remarques générales

- Le présent avis est formulé dans le cadre de la procédure de consultation des communes sur le projet de PDAT et s'adresse à l'ensemble des membres du gouvernement. Il a également pour deuxième objectif de fournir aux communes un certain nombre d'informations et de réflexions afin de les soutenir dans la ré- daction de leurs avis.
- Les communes sont dans une période de travail très intense compte-tenu de la préparation de leurs budgets, ce qui leur laisse très peu de temps pour procéder à l'analyse du projet de PDAT. Il serait dans l'intérêt de la consultation que le ministre prenne en considération l'ensemble des contributions reçues de la part des communes, y compris celles après l'écoulement de ce délai.
- Le SYVICOL salue la volonté du gouvernement d'adopter un nouveau programme directeur d'aménagement du territoire, qui apparaît comme nécessaire au vu des mutations territoriales intervenues. Le projet de PDAT présente cependant une vision de la politique d'aménagement du territoire où le rôle des com- munes se limite à celui d'un simple exécutant des décisions prises.
- Si une approche nationale cohérente en matière d'aména- gement du territoire justifie certaines restrictions au principe de l'autonomie communale, celles-ci doivent se limiter au strict né- cessaire et respecter le principe de subsidiarité. Les mesures imposées aux communes par le projet de PDAT imposent un déséquilibre entre les objectifs au niveau national et les priori- tés autour desquelles s'articule l'action communale en matière d'aménagement communal et de développement urbain.
- L'augmentation constante de la population entraîne pour les communes toujours davantage de défis. Dans ce contexte, le SYVICOL plaide pour une croissance de qualité et non de quan- tité, équilibrée, où la création d'emplois n'est pas le seul curseur mais qui implique une attention particulière et une anticipation quant aux effets environnementaux et sociaux induits.
- Le manque de collaboration et de transparence au cours de la phase d'élaboration du projet de PDAT n'a pas permis la prise en compte du point de vue communal. Le SYVICOL appelle le ministre à établir le rapport de synthèse dans le cadre de la consultation publique de façon exhaustive mais aussi transpa-

¹³ Bulletin n°3/2017 « Projections macroéconomiques et démographiques de long terme : 2017-2060 » dans lequel le STATEC

rente. Les communes, qui sont le principal acteur de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire, devront être associées aux travaux d'approfondissement des pistes d'action identifiées par le projet de PDAT et à son opérationnalisation.

- Si, en théorie, le PDAT est un document d'orientation sans valeur normative aux termes de la loi modifiée du 17 avril 2018, en pratique, il est opposable aux communes dans le cadre de la procédure d'approbation de leurs projets d'aménagement général. Les annexes faisant partie intégrante du PDAT, cette portée juridique équivoque entraîne une incertitude quant à l'opposabilité des seuils maximaux communaux d'artificialisation du sol.
- Le projet de PDAT souffre d'un manque de cohérence et de lisibilité. Il n'est pas conçu comme un outil opérationnel et devra être mis en œuvre par des instruments. A ce stade, seules des pistes d'action ont été identifiées. Dans ces conditions, valider les objectifs politiques du projet de PDAT reviendrait à signer un chèque en blanc ce qui, du point de vue du SYVICOL, ne peut être accepté.
- Le SYVICOL regrette particulièrement l'absence de mise en perspective de certaines pistes ou de la faisabilité de certaines hypothèses. En l'état, le projet de PDAT n'apporte aucune garantie quant aux moyens qui seront mis à disposition au niveau de l'Etat pour concrétiser l'ambition portée par le projet.

Les principes directeurs et objectifs politiques

- Le SYVICOL demande que pour chacun des principes directeurs et des objectifs politiques adoptés par le projet de PDAT, figurent les sous-objectifs politiques qui en découlent sur les deux horizons temporels, les outils qui devront les mettre en œuvre, les mesures quantifiables en lien avec ces objectifs et sous-objectifs, la stratégie territoriale ou la politique sectorielle à laquelle ils se rapportent, ainsi que les indicateurs de suivi de ces objectifs dans le cadre du monitoring du PDAT.

Réduction de l'artificialisation du sol

- Concernant la préservation des ressources en eaux superficielles et souterraines, le SYVICOL demande des précisions par rapport à l'objectif 2035 d'introduire davantage l'enjeu de l'eau dans les planifications urbaines et il s'interroge sur les conséquences en termes d'infrastructures du poids voulu des espaces. Des précisions quant aux mesures quantifiables respectivement quant aux objectifs sectoriels seraient nécessaires.
- Le projet de PDAT vise une réduction de l'artificialisation du sol à 0,25 ha par jour en 2035, pour tendre vers une zéro artificialisation nette en 2050. Si le SYVICOL se rallie à l'idée qu'il faut utiliser la ressource foncière de la manière la plus efficace et efficace possible et exploiter en priorité les surfaces déjà artificialisées ou dégradées, il est d'avis qu'il serait prudent d'attendre de voir quels seront les objectifs éventuellement fixés au niveau européen.
- En revanche, des mesures concrètes pourraient être mises en œuvre immédiatement en vue de réduire la consommation foncière tout en continuant de développer des logements et des services, et en laissant aux communes une marge de manœuvre pour les déployer. Les propriétaires, les aménageurs et les promoteurs, devraient être associés à ces efforts, car ils doivent intégrer la sobriété foncière dans leurs projets. Une boîte à outils présentant différentes propositions en ce sens pourrait être mise à la disposition des communes et des professionnels du secteur, incluant des bonnes pratiques.
- Le SYVICOL se pose la question de la couverture des besoins en logement, en tenant compte de la répartition théorique de la croissance et de la population en fonction de l'armature urbaine. Il redoute une aggravation de la crise du logement entraînée par une politique de rationnement des terrains à bâtir, et un blocage du développement des communes.
- Il s'interroge sur la méthodologie à la base de la définition de seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol, qui repose entièrement sur une approche théorique et présente plusieurs failles. D'abord, elle ne prend en considération que le potentiel foncier des 89 communes dont le PAG a été analysé par l'instrument Raum*. Ensuite, des seuils de densité de construction résidentielle ont été appliqués, sans autre justification. Fina-

lement, elle ne tient pas compte du potentiel foncier réellement défini par chaque commune dans son PAG, incluant les ZAD, ni du potentiel de reconstruction de chaque commune.

- L'établissement par l'Etat d'un inventaire des terrains artificialisés non utilisés constituerait un instrument efficace en vue d'exploiter au maximum le potentiel de reconstruction sur des terrains déjà artificialisés. Plus généralement, une meilleure connaissance de l'état des sols permettrait de préserver ceux présentant les meilleures qualités du point de vue écosystémiques, et de mobiliser ainsi en priorité les terrains qui sont déjà dans un état moins favorables.
- Pour l'instant, ces seuils semblent avoir une valeur indicative, mais le projet de PDAT vise à les rendre contraignant pour l'avenir, par le biais d'une limitation du potentiel de développement communal à douze années suivant l'entrée en vigueur du PAG. Ce potentiel serait calculé sur base des seuils maximaux d'artificialisation, et les zones constructibles excédentaires seraient superposées par une ZAD.
- Si des compensations financières devaient résulter de l'application de ces mesures, l'Etat devrait en assumer lui-même la responsabilité et le SYVICOL réclame un engagement formel en ce sens. Il se félicite néanmoins de constater que le projet de PDAT envisage la création d'un fonds de compensation dont les recettes pourraient être affectées à la compensation des moins-values résultant de mesures d'aménagement du territoire.
- Pour le SYVICOL, la limitation du potentiel de développement est en contradiction avec la mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal et constitue une ingérence dans l'exercice des compétences communales. Le dispositif manque de souplesse et de réactivité, et ne reflète pas une situation concrète : tant que rien n'a été construit sur un fonds, il n'y a pas d'artificialisation.
- Une gestion commune des potentiels de développement à l'échelle intercommunale ou régionale ne peut reposer que sur la volonté des communes de travailler ensemble, mais ne peut pas être imposée par les autorités nationales. En outre, le potentiel doit être exclusivement réservé au développement des communes, et donc exclure les projets d'intérêt général.
- Le SYVICOL met en garde contre une redéfinition des seuils de densité qui fixeraient des paramètres rigides ne répondant pas à la nécessité d'optimiser l'urbanisation tout en préservant la qualité des paysages et le caractère des communes, et insiste sur le fait que celles-ci doivent pouvoir déterminer le ou les seuils de densité les mieux adaptés à la configuration locale.
- Le mécanisme du transfert des droits de développement devra être soumis à une analyse approfondie démontrant son efficacité potentielle et impliquant activement les communes. Celles-ci doivent être compétentes pour identifier les zones émettrices et réceptrices et déterminer l'intensification possible de l'utilisation du sol dans les zones réceptrices, éventuellement en y associant d'autres acteurs.

Concentration du développement aux endroits les plus appropriés

- Cet objectif repose sur la nouvelle armature urbaine. Le projet de PDAT maintient les trois composantes majeures de la structure de l'armature urbaine actuelle - les CDA, les agglomérations et les communes à développement endogène - en y apportant quelques retouches.
- Le CDA est désormais défini au niveau de la localité, de sorte que le développement devra se concentrer sur la ou les localités à caractère urbain de la commune CDA. Or, cette option ne tient pas compte d'un facteur multiplicateur au niveau de la croissance des localités satellites plus rurales d'une commune CDA, ni du principe de l'autonomie financière des communes.
- Le CDA devra garantir l'approvisionnement de son aire d'influence grâce à un degré élevé en équipements et services, et aura un rôle de « chef de file » en matière d'aménagement communal. Si le SYVICOL partage l'idée que l'accroissement de

la valeur ajoutée d'un territoire passe par la coopération des différents acteurs qui le compose, il insiste sur le fait que de telles initiatives doivent demeurer du ressort communal.

- Le rôle des CDA dans le cadre des finances et investissement publics à impact territorial doit être renforcé. S'il est indispensable que des moyens budgétaires soient débloqués pour alimenter la dynamique souhaitée des CDA, le projet de PDAT reste très évasif à ce sujet. Pour le SYVICOL, les CDA doivent être soutenus financièrement sans pénaliser outre mesure les autres communes. Il serait plutôt en faveur d'une récompense de ces communes pour leur fonction d'accueil du développement, par le biais de moyens financiers additionnels.
- Sans vouloir remettre en cause la vision polycentrique du territoire, le SYVICOL est cependant amené à se demander si ce modèle de développement spatial promu par le PDAT de 2003 n'a pas vécu. Le projet de PDAT prend le système des CDA pour acquis, sans que la plus-value qu'ils ont apportée sur le développement spatial du territoire sur cette période n'ait été soumise une analyse critique. La détermination, le choix et la hiérarchisation des CDA mériteraient dès lors d'être plus amplement justifiés.
- Le SYVICOL observe que depuis 2003, des polarités de plus petite importance, mais qui jouent un rôle important pour les territoires qu'elles desservent, se sont encore développées. Elles pourraient jouer un rôle de soutien des CDA selon un principe d'équité territoriale, et cette question mériterait d'être abordée avec l'ensemble des villes et communes afin de la traduire au sein de l'armature urbaine.
- L'armature urbaine ne doit pas se transformer en une armure. Le développement des espaces urbains et ruraux ne peut pas être figé aux seuls CDA et agglomérations définis par le projet de PDAT, mais il doit pouvoir évoluer en fonction des dynamiques observées sur le terrain. Le projet de PDAT doit garantir l'attractivité et la dynamique du territoire luxembourgeois sur le long terme, en prévoyant une marge de manœuvre suffisante pour le développement des espaces ruraux. Cette latitude est indispensable pour faire face aux opportunités territoriales à venir et doit être inscrite dans le projet de PDAT.
- Le SYVICOL s'interroge sur la faisabilité du scénario de répartition de la population et de l'emploi, et sa soutenabilité. D'un côté, le projet de PDAT hypothèque le développement des communes rurales et remet en question leur capacité à assurer des conditions de vie optimales à leur population. A terme, elles risquent de devoir faire face à des difficultés économiques, car elles devront continuer à en faire plus avec moins, une diminution de leurs recettes non affectées étant à prévoir alors que dans le même temps, elles ne pourront pas espérer de subsides pour leurs investissements. Même si le projet de PDAT prévoit de les récompenser pour leur contribution au maintien du paysage rural et à la protection des ressources naturelles, ce soutien financier ne devrait sans doute pas pouvoir compenser la perte de ressources financières évoquée ci-dessus.
- De l'autre côté, le rôle que les CDA doivent porter comporte d'importantes responsabilités, puisqu'ils devront non seulement répondre aux besoins de leur population mais également de ceux de leur aire d'influence ou de leur espace d'action. Ils devront se développer à un rythme soutenu, et le SYVICOL s'interroge sur leur capacité technique et financière à absorber cette croissance compte tenu des infrastructures à construire et des investissements à réaliser.
- Les friches industrielles et urbaines offrent un potentiel de développement important mais leur dépollution est coûteuse, et le SYVICOL est d'avis que l'Etat doit un rôle actif à jouer dans leur financement de leur reconversion.
- Le SYVICOL n'est par principe pas opposé à une densification, mais rappelle qu'il appartient aux communes de définir les densités dans leur PAG. La question de la densification de l'existant mériterait d'être abordée de manière plus détaillée et concrète par le projet de PDAT. Si en théorie une telle densification est souhaitable et pourrait être assez facilement mise en œuvre, en pratique, elle se heurte en pratique à des difficultés. Le cas échéant, des incitatifs financiers pourraient être proposés.

- Des surfaces doivent être réservées aux activités économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat, via le PSZAE. Or, aucune nouvelle zone ne devrait pouvoir être désignée sans la suppression d'une zone actuellement réservée par le PSZAE. Ce potentiel perdu pourrait être réattribué au niveau national ou régional, ce qui semble condamner toute future désignation ou extension d'une ZAE communale.

- Le SYVICOL partage l'objectif d'une revitalisation des centres de villages et du soutien des petits commerces de proximité. Le projet de PDAT pourrait utilement prévoir une politique de subventionnement national pour garantir l'égalité de traitement des commerçants.

- Le projet de PDAT envisage une adaptation des politiques de subventionnement des communes à impact territorial en fonction de l'armature urbaine. Le SYVICOL rappelle les principes constitutionnels de connexité et d'autonomie communale et demande une clarification à ce sujet alors qu'on ignore si le montant des aides financières sera modulé en fonction du statut de la commune à laquelle il sera accordé, ou s'il s'agit au contraire de faire bénéficier d'une aide financière les seules infrastructures conformes à la philosophie de la politique d'aménagement du territoire.

Planification territoriale transfrontalière

- Le SYVICOL partage l'objectif d'un renforcement de la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire, tant au niveau national que communal. Pour les communes, le transfrontalier est une réalité qui se vit sur le terrain. Elles coopèrent depuis longtemps avec leurs voisines dans de nombreux domaines, et il serait bienvenu que l'Etat leur apporte un soutien pour étendre cette coopération.

- Il soutient également la proposition de mécanisme européen transfrontalier à l'initiative du Luxembourg, auquel il pourrait être recouru une fois celui-ci adopté au niveau européen.

Gouvernance

- Cet objectif vise à mettre en place une planification et programmation intersectorielle au niveau national, tandis que les communes sont reléguées au rang de simple exécutante de la politique d'aménagement du territoire décidée au niveau de l'Etat. Si l'objectif est transversal, la gouvernance, elle, ne l'est manifestement pas. Le SYVICOL est d'avis que les pistes identifiées par le projet de PDAT devront être approfondies non seulement avec les autres ministères, mais aussi avec les communes pour autant que les décisions à prendre les affectent.

- Le SYVICOL partage en revanche l'idée d'une plus grande cohérence des politiques sectorielles entre elles. Une coordination transversale et multidirectionnelle permettrait de rencontrer l'objectif de gouvernance recherché tout en étant respectueuse des principes d'autonomie communale et de subsidiarité.

- Une observation territoriale renforcée est particulièrement importante dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT. En effet, tant le PDAT que ses instruments d'exécution doivent pouvoir être réactifs et suivre les dynamiques de développement territorial pour vérifier leur adéquation avec les projections sur lesquels ils sont basés et permettre leur adaptation le cas échéant.

- Le SYVICOL se réjouit de la volonté d'accompagner les acteurs de terrain. L'expérience positive des villes partenaires de la cellule nationale d'information pour la politique urbaine démontre qu'une approche multi-niveaux et intersectorielle produit des résultats tangibles. Elle pourrait servir d'exemple à la création d'une structure similaire pour les communes rurales. L'échange d'expérience au sein d'une plateforme commune pourrait faciliter la diffusion des principes directeurs de l'aménagement du territoire dans une approche concertée et participative. De même, la proposition de créer d'un organe offrant un soutien technique et même juridique aux communes dans le domaine de l'aménagement du territoire est saluée par le SYVICOL.

- S'il soutient la participation citoyenne et est d'avis que les dispositifs participatifs rendent les processus décisionnels plus démocratiques, plus ouverts et plus transparents, le SYVICOL s'interroge sur le paradoxe qui consiste à impliquer les citoyens

dans la prise de décision politique au niveau national mais à en écarter ceux qui ont justement été élus par les citoyens pour exercer des responsabilités. D'autre part, une participation citoyenne réussie est celle qui conduit à une prise en compte des attentes et propositions, et qui n'est pas instrumentalisée.

- Le SYVICOL se félicite de la proposition de créer des laboratoires d'urbanisme et d'architecture pour expérimenter concrètement au niveau local la faisabilité d'une mesure voulue au niveau national. Comme le résultat de ces expérimentations intéresse l'ensemble des communes, le SYVICOL apprécierait un échange d'informations.

Stratégie pour une utilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement

- Si le SYVICOL est d'avis qu'il faut repenser l'espace consacré aux voitures dans les villes, il met en garde contre une approche trop restrictive de limitation des emplacements de stationnement tant sur le domaine public que privé. Le stationnement autour des pôles d'échanges – bus, tram, train – est à notamment garantir.

Outils et mesures

- Le SYVICOL met en garde contre une inflation législative et réglementaire à marche forcée qui serait contre-productive et irait à l'encontre de l'objectif de simplification administrative qui devrait guider l'élaboration de toute nouvelle loi concernant directement ou indirectement les communes. Les moyens à déployer, qu'ils soient nouveaux ou consistent en une adaptation de ceux existants, doivent être bien réfléchis et discutés en amont avec le secteur communal, et une priorité doit être établie entre eux afin de les déployer de manière échelonnée dans le temps et de répartir ainsi la charge administrative pour les communes.
- Le SYVICOL est d'avis qu'il faudra d'abord observer sur le terrain les résultats de l'adaptation des moyens existants et du déploiement à venir des moyens en gestation dans le projet de PDAT avant d'envisager une révision constitutionnelle.
- D'après la loi, le PDAT est un document d'orientation et il ne peut pas être rendu plus contraignant a posteriori en instaurant un rapport de compatibilité avec les PAG. Le SYVICOL demande également que plusieurs représentants du secteur communal siègent dans la commission de suivi chargée du monitoring du PDAT.
- Etant donné que le SYVICOL est d'avis que les lacunes constatées au niveau de la mise en œuvre des PDS primaires sont à imputer au manque de diligence de l'Etat et qu'elles sont de nature à causer un préjudice financier aux communes concernées, il insiste pour que l'Etat supporte l'ensemble des coûts résultant d'une transposition des zones superposées dans les PAG qui serait imposée aux communes en dehors de leur propre initiative. Si de nouveaux PDS secondaires sont prévus, le SYVICOL demande que figurent dans le projet de PDAT les politiques sectorielles et les PDS concernés et souligne le fait qu'une approche flexible laissant aux communes une certaine marge de manœuvre est préférable à une surréglementation.
- Le projet de PDAT envisage de recourir plus systématiquement aux POS pour mettre en œuvre divers projets étatiques d'intérêt général susceptibles de diverger aux intérêts locaux. Le SYVICOL appelle à utiliser cet instrument avec prudence et retenue dans la mesure où il porte atteinte à l'autonomie communale. Une généralisation des POS pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire et pour imposer de force des projets nationaux remettrait en cause le juste équilibre et la complémentarité entre les instruments de l'aménagement communal mis en œuvre par les communes et les instruments de l'aménagement du territoire mis en œuvre.
- Du moment que les conventions de coopération territoriale Etat-communes et les parcs naturels reposent sur la volonté des communes de travailler ensemble à un objectif commun qu'elles définissent, le SYVICOL ne s'oppose pas à un renforcement de leur rôle qui serait le fruit d'une approche collaborative.
- Enfin, le SYVICOL s'oppose vivement à toute modification de la législation applicable en matière d'aménagement communal

et de développement urbain ainsi que de certains règlements grand-ducaux d'exécution dans le sens d'une « transposition » des principes du PDAT dans les PAG. L'étude préparatoire des PAG tient déjà compte des principes de l'aménagement du territoire par le biais du concept de développement et ce cadrage est, aux yeux du SYVICOL, suffisant.

- Le SYVICOL salue la volonté d'associer davantage le CSAT aux procédures d'élaboration ou de modification des instruments de l'aménagement du territoire, bien qu'il se demande pourquoi cela n'a pas été fait dans le cadre de l'élaboration du projet de PDAT.

III. Remarques détaillées

Le projet de PDAT est divisé en six chapitres précédés d'une introduction, contenant chacun des informations éparpillées qu'il convient de regrouper dans un souci de cohérence et de compréhension du texte. Le SYVICOL concentrera son analyse sur les trois grands objectifs politiques du projet de PDAT et l'objectif transversal, en regroupant leur définition, leur mise en œuvre par les outils et mesures ainsi que leur suivi et monitoring, et dans une moindre mesure sur la stratégie territoriale nationale.

Les principes directeurs et objectifs politiques

Les principes directeurs et objectifs politiques du projet de PDAT appellent un certain nombre de questions fondamentales de la part du SYVICOL auxquelles il demande d'apporter des réponses.

Le chapitre 2 décrit plus amplement les principes directeurs qui ont guidé l'élaboration du projet de PDAT, qui sont au nombre de quatre :

- préparer la résilience du territoire ;
- garantir la cohésion territoriale, sociale et économique ;
- assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- accélérer la transition vers la neutralité carbone du territoire.

Si le SYVICOL peut souscrire à ces principes, il s'interroge en revanche sur leur déclinaison en objectifs politiques. En effet, les auteurs du projet de PDAT n'établissent pas le lien entre les principes directeurs et les trois grands objectifs qui sont identifiés comme pouvant être mis en œuvre par le biais de différentes mesures quantifiables.

Comment les principes directeurs sont-ils traduits par les objectifs politiques ? Inversement, quels objectifs politiques correspondent à quels principes directeurs ?

La même critique peut être faite en ce qui concerne les trois grands objectifs politiques. Ainsi, le tableau page 42 reprend les trois grands objectifs qui sont censés être à la base des mesures - reprises dans le tableau page 43 - dont la mise en œuvre doit pouvoir être suivie à l'aide d'indicateurs. Or, la corrélation entre les sous-objectifs politiques (page 42) et leur déclinaison sur deux horizons temporels, 2035 et 2050 (pages 45 ; 49 ; 51) fait défaut, de même qu'entre les sous-objectifs politiques et les mesures. Il s'y ajoute enfin que les indicateurs devant permettre d'évaluer ces mesures dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT2023 ne se retrouvent pas au chapitre 6 qui y est consacré.

Le SYVICOL demande que pour chacun des principes directeurs et des objectifs politiques adoptés par le projet de PDAT, figurent de manière claire et compréhensible les sous-objectifs politiques pour 2035 et pour 2050 en découlant – le cas échéant, avec un renvoi à la politique nationale sectorielle pertinente (plan, stratégie ou programme) - ainsi que les mesures découlant de ces sous-objectifs avec mention des indicateurs qui seront surveillés dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT2023 pour évaluer leur mise en œuvre.

Une description des trois grands objectifs principaux et de l'objectif transversal, la gouvernance, est à lire aux pages 41 à 53. Au paravant, les auteurs expliquent que « le PDAT2023 ambitionne d'anticiper les besoins infrastructurels tout en augmentant ainsi la sécurité de planification des diverses politiques sectorielles. Cette approche permet aux pouvoirs publics, étatiques et communaux, de mieux appréhender leurs démarches tout au long du processus de planification » (page 42).

Or, précisément, cette sécurité de planification relève du vœu pieux étant donné que le PDAT n'est pas un outil opérationnel sur lequel les communes peuvent s'appuyer pour planifier leur propre développement. De cette approche prospective doivent d'abord émerger des actions concrètes pour constituer une base solide, et s'accompagner d'un certain réalisme pour permettre aux élus de voir clair dans la cohérence de leur politique d'aménagement avec celle de l'Etat et aussi sur le cofinancement de leurs projets.

A titre d'exemple, le SYVICOL s'interroge sur les futures infrastructures et équipements publics ayant un impact majeur sur l'organisation du territoire et l'utilisation du sol à développer conformément au projet de PDAT et à l'armature urbaine, ainsi que sur leur localisation. C'est ce type d'information que l'on peut, raisonnablement, s'attendre à trouver dans un projet de PDAT qui entend limiter le développement d'équipements pouvant à l'avenir être financés par des fonds publics. Seule l'annexe IV montre le profil actuel de l'équipement communal des CDA. De manière générale, on constate que ceux-ci sont généralement bien dotés en infrastructures. Or, la question qui se pose est celle de savoir si, compte-tenu de la répartition du développement démographique et économique selon la nouvelle armature urbaine, ceux-ci seront à même d'absorber les « besoins de demain » découlant de la fonction d'approvisionnement de leur aire d'influence que le projet de PDAT leur attribue ? Le cas échéant, quelles sont les nouvelles infrastructures à construire respectivement les équipements et les services à déployer ?

Ce n'est que sur base d'un recensement précis tenant compte de cette répartition sur les deux horizons temporels que les communes pourront juger du bien-fondé de la stratégie territoriale nationale que le projet de PDAT entend mettre en œuvre. Or, même en poussant la lecture au chapitre 3 (pages 62 à 70) illustré par l'annexe I, les données structurelles – sur lesquelles nous reviendrons – ne permettent pas de justifier l'affirmation selon laquelle « *l'armature urbaine retenue par le PDAT2023 permet une planification prospective et garantit une sécurité de planification* ». Ceci ne peut être vérifié que sur base d'une analyse fondée permettant de vérifier pas remplies, il est peu probable que la nouvelle stratégie de développement territorial produise les résultats escomptés.

Objectif politique 1 : Réduction de l'artificialisation du sol

Cet objectif comprend plusieurs sous-objectifs qui relèvent de différentes politiques sectorielles. En ce qui concerne la préservation et l'activation des surfaces forestières, le SYVICOL constate que le projet de PDAT ne mentionne pas le programme forestier national datant de mai 2004, qui est en cours de révision, ni aucun objectif sectoriel. Puisque tant la partie législative – projet de loi n°7255 sur les forêts – que réglementaire dans ce domaine sont en voie de finalisation, le SYVICOL se demande si leur impact a fait l'objet d'une analyse territoriale dans le cadre du projet de PDAT.

Une lecture de la partie consacrée au maillage vert (page 59) ne permet pas de répondre à ces interrogations. Le SYVICOL se pose également la question de savoir comment seront définis et mis en œuvre les corridors de biodiversité et les ceintures vertes autour des agglomérations prévues par le projet de PDAT, et sur leur articulation avec les zones protégées existantes (Natura2000, ZPIN, etc.) ainsi que celles résultant du plan directeur sectoriel « paysages » (grands ensembles paysagers, zones vertes interurbaines, coupures vertes). Des corridors écologiques existent en effet déjà au niveau national, et le projet de plan national concernant la protection de la nature sur la période 2022-2030 prévoit d'étendre ce réseau, de nouveaux corridors ayant déjà été identifiés. Il donne à considérer que les comités de pilotage des huit zones Natura 2000 réparties sur le territoire ont pour vocation d'assurer une gestion durable de ces espaces multifonctionnels en y associant les acteurs locaux, communaux et régionaux, avec à terme l'objectif de connecter l'ensemble de ces zones. Cette approche régionale et multifonctionnelle est plébiscitée par les communes et pourrait servir d'exemple pour une coordination transversale des trois maillages projetés.

Concernant la préservation des ressources en eaux superficielles et souterraines, le SYVICOL demande des précisions par rapport à l'objectif H35 de « planifier dans le respect de l'eau » et à l'objectif H50 de « préserver la qualité de l'eau ». Dans la partie relative au maillage bleu (page 58), il est indiqué que l'objectif H35 consiste

à introduire davantage l'enjeu de l'eau dans les planifications urbaines. Sachant que les communes et leurs syndicats sont responsables des réseaux techniques d'approvisionnement en eau et que de nouvelles obligations seront introduites en ce qui concerne la qualité de l'eau par le projet de loi n°7995, le SYVICOL souhaite connaître les mesures envisagées à ce niveau. Des précisions quant aux mesures quantifiables respectivement quant aux objectifs sectoriels seraient nécessaires.

Il aurait d'ailleurs été intéressant de connaître les conséquences en termes d'infrastructures du poids voulu des espaces en 2050. Ainsi, l'augmentation de la population dans les trois agglomérations selon l'armature urbaine du projet de PDAT entraînera certainement le besoin d'augmenter la capacité respectivement de construire de nouvelles infrastructures d'approvisionnement et d'assainissement en eau. La problématique inverse se pose pour les communes endogènes en raison de la limitation du développement voulue par le projet de PDAT. Les articles 42(4bis) et 46(3) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau imposent en effet aux communes de disposer des infrastructures d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine et des infrastructures d'assainissement à hauteur de leur potentiel de développement résultant de leur PAG, et non de leur développement réel. Si les communes consentent des investissements coûteux pour adapter leurs infrastructures, elles risquent de se retrouver ensuite avec des ouvrages surdimensionnés et sous-utilisés dans le cas d'une limitation de leur potentiel de développement respectivement d'un reclassement de certaines zones en zone d'aménagement différé (ci-après ZAD).

Le sous-objectif le plus tangible est celui de la réduction de l'artificialisation du sol à 0,25 ha par jour en 2035 suivant une réduction progressive de ~7 ha par an, pour tendre vers une zéro artificialisation nette en 2050. Pour parvenir à cet objectif, l'annexe II définit des seuils maximaux communaux d'artificialisation du sol. Une explication quant à l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol figure aux pages 71 à 75 du projet de PDAT, de même que les outils spécifiques envisagés (pages 212 et 213) et le suivi de l'objectif (page 240). C'est sur base de ces informations éparées que le SYVICOL partage les considérations suivantes.

A titre préliminaire, les auteurs indiquent que cet objectif politique s'inscrit dans les objectifs du Pacte vert et de la feuille de route de la commission européenne pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources datant de 2011. Il est vrai que la commission européenne a annoncé dans sa communication sur la Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 une initiative législative qui vient de faire l'objet d'une consultation publique et qui devrait aboutir à une proposition de loi au second trimestre 2023. Cette communication incluait sous le point « *Limiter l'artificialisation des terres et l'imperméabilisation des sols grâce à une utilisation circulaire des terres* », la volonté que les Etats membres définissent des objectifs ambitieux en vue de réduire l'artificialisation nette des sols d'ici à 2030, à l'échelle nationale, régionale et locale, afin d'apporter une contribution mesurable à l'objectif de l'UE à l'horizon 2050.

Puisque le projet de PDAT s'inscrit dans un cadre résolument transfrontalier, il aurait été intéressant de comparer la trajectoire empruntée par nos voisins européens directs, et de voir quels moyens doivent être mis en œuvre pour y parvenir. Ainsi, en France, la loi Climat et résilience du 22 août 2021 prévoit une réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces entre 2021 et 2031 par rapport à celle observée sur les dix années précédentes, et vise un objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050. En Wallonie, le Schéma de Développement du Territoire wallon du 27 mai 2019, qui n'est cependant jamais entré en vigueur et qui est en cours d'actualisation, envisageait un objectif de réduction de l'artificialisation du sol à 6 km²/an d'ici 2030 pour tendre vers 0 km²/an à l'horizon 2050. Enfin, en Allemagne, le Plan de protection du climat 2050 du 9 octobre 2019 et le Programme de protection du climat 2030 prévoient eux aussi une réduction de l'artificialisation du sol à 30 ha par jour en 2030, avec l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050.

Si le SYVICOL ne conteste pas la nécessité d'aller dans cette direction, il est cependant d'avis qu'il serait sage d'attendre la proposition qui sera faite au niveau européen, et de mettre ce temps à profit pour étudier ensemble avec les communes la mise en œuvre à court terme de mesures concrètes permettant de réduire

la consommation foncière tout en continuant de développer des logements et des services, et d'associer à cette réflexion les propriétaires, les aménageurs et les promoteurs, car ce sont eux qui doivent en priorité intégrer la sobriété foncière dans leurs projets.

Il rappelle également qu'une initiative législative concernant la protection des sols et la gestion des sites pollués (projet de loi n°7237) qui prévoit des outils intéressants comme un plan national de protection du sol ou un registre d'information sur les terrains est au point mort à la suite de l'avis très critique du Conseil d'Etat. Dès lors, la prudence recommande de ne pas s'engager dès à présent dans un objectif chiffré, certes louable, mais dont les conséquences ne sont qu'effleurées, la principale étant une aggravation de la crise du logement. En effet, une politique de rationnement des terrains à bâtir via une limitation du potentiel de développement communal va contribuer, à travers un plafonnement de l'offre, à une hausse des prix des terrains à bâtir, favorisant la spéculation pour les propriétaires, et par ricochet une hausse des prix du logement.

Même si le projet de PDAT prend le soin de préciser que cet objectif ne remettrait pas en question les politiques poursuivies par le gouvernement concernant le soutien à la construction de logements, le SYVICOL doute fort de cette affirmation car dans les faits, moins de logements seront mis sur le marché. Cela va également à l'encontre de l'objectif recherché par le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, plus précisément en ce qui concerne l'impôt à la mobilisation de terrains, bien que celui-ci encourage la mobilisation des terrains dans les localités prioritaires, à savoir les trois agglomérations et les CDA, par une majoration du taux d'imposition. Les effets attendus laissent entrevoir une mobilisation des terrains mais plutôt à moyen terme, entraînant une artificialisation du sol qui peut être estimée entre 5 et 10 ans. Comme cette tendance n'est pas linéaire, on peut s'attendre à des

différences importantes d'une année sur l'autre, ce qui est difficilement compatible avec la définition de seuils maximaux annuels.

Les quatre plans directeurs sectoriels primaires et les plans d'occupation du sol déjà approuvés pourront également être réalisés. D'après la lecture du SYVICOL, les surfaces constructibles nécessaires pour l'exécution de ces plans ne doivent pas être déduites du potentiel théorique de développement communal qui, lui, doit être exclusivement réservé au développement des communes. Fort heureusement, car rien que pour les zones prioritaires d'habitation (ci-après ZPH), leur construction reviendrait pour cinq d'entre elles à épuiser en une seule fois leur potentiel de développement de la commune calculé sur une période de douze années (la ZPH excédant ce potentiel de 1,48ha à 19,42ha). Néanmoins, même si ces surfaces ne sont pas décomptées du potentiel de développement communal, elles entraîneront en chiffres absolus une artificialisation du sol qui devra bien être prise en considération du point de vue statistique et de la réalisation de l'objectif de zéro artificialisation nette). Or, quatre ZPH sont situées sur le territoire d'une commune à développement endogène.

Ceci illustre bien la problématique à laquelle sera confronté l'Etat, mais aussi et surtout les communes. Les constructions érigées sur les sols répondent à divers besoins : résidentiels, économiques, sociaux, environnementaux, etc. Dès lors, l'utilisation des terres équivaut toujours à un arbitrage entre différents intérêts, le transport, l'énergie, le logement, les loisirs pour ne citer qu'eux. Cet arbitrage risque d'être d'autant plus difficile à réaliser pour les élus locaux dans le cadre du PAG que les surfaces disponibles seront rares. Or, c'est précisément ce juste équilibre qui garantit la qualité de vie des habitants.

En ce qui concerne les besoins en logement, le SYVICOL se pose la question de la couverture de ces derniers. D'après l'étude Raum+, les besoins en logement seraient assurés puisque :

Abbildung 21: Verteilung der Wohnflächenreserve nach Raumtypologie					
Raumtypologie	Anzahl	Fläche (ha)	Wohnkapazität (max)	m ² pro Einwohner	Die Wohnkapazität (max) deckt den Bedarf für x Jahre
Agglo Centre	2.248	913	47.488	48	23,0
Région Sud	1.605	495	22.149	29	12,1
Nordstad	519	169	6.700	71	24,0
CDA	1.888	521	17.699	87	27,0
Eigenentwicklungsgemeinde	7.425	1.634	47.543	110	71,2
Gesamtergebnis	13.685	3.732	141.579	63	25,7

Ainsi, selon les chiffres du ministère, sur les 3.732ha disponibles, 141.579 unités de logement pourraient être construites (avec une certaine moyenne en m²) afin d'y loger environ 300.000 habitants. Ce potentiel foncier pour l'habitat est en théorie suffisant jusqu'en 2048 (annexe III – diagnostic du développement territorial). Sachant que le scénario envisagé prévoit une augmentation de la population de 380.603 habitants (1^{er} janvier 2022 : 645.397 – 1^{er} janvier 2050 : 1.026.000), combien d'unités de logement incluant une artificialisation du sol pourraient être construites et pour combien d'habitants sur les 2556ha disponibles jusqu'en 2050 ?

La définition de seuils communaux maximaux d'artificialisation du sol implique par définition des restrictions au potentiel de développement défini par les communes dans leur PAG. Par hypothèse, aucune ZAD n'est comprise dans le potentiel foncier disponible de sorte que, dans la réalité, une levée du statut de cette zone n'a quasiment plus de chance d'intervenir. La méthode employée n'est ici pas sans rappeler la première version du PDS « logement », qui imposait des potentiels de croissance en fonction d'une division du territoire entre communes prioritaires et communes complémentaires, obligeant celles dont le potentiel de croissance du nombre de logements dépassait le pourcentage maximal défini sur une période de 12 ans à reclasser les terrains. Un grand nombre des observations faites par le SYVICOL dans le cadre de son avis sur le projet de PDS « logement » restent donc

d'actualité, et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'analyse de l'armature urbaine.

La matrice n'est plus le nombre de logements constructibles, mais le nombre d'hectares nouvellement artificialisés. L'annexe II explique la méthodologie utilisée pour définir les seuils, qui se décompose en quatre étapes. Le potentiel de développement défini dans les PAG communaux (sur base de 89 ou 102 PAG ?) a été globalisé, pour ensuite être redistribué sur l'ensemble des communes selon l'armature urbaine du projet de PDAT. Cette répartition se fait dans un premier temps en fonction des croissances théoriques de la population et de l'emploi suivant les cinq typologies de territoires retenues par le projet de PDAT. Puis des seuils de densité de construction résidentielle ont été pris en compte : 60 logements/ha pour l'Agglo Centre et la Région Sud, 40 logements/ha pour la Nordstad, 30 logements/ha pour les CDA d'importance régionale et 15 logements/ha pour les communes endogènes. Le SYVICOL se demande comment ces densités ont été déterminées alors que le projet de PDAT, s'il mentionne à plusieurs reprises des « densités minimales » ou « limites de densité » (voir le chapitre stratégies territoriales et l'objectif 2 « densification adaptée des localités à caractère rural et urbain »), n'indique aucun chiffre. On peut seulement lire page 240, que « les densités de construction seront adaptées aux contextes des localités, qu'elles soient urbaines ou rurales ». Le SYVICOL insiste pour que ces seuils de

densité de construction soient définis en étroite concertation avec les communes. Il ne peut être question que de valeurs minimales ou maximales afin de respecter les compétences des communes en matière d'aménagement communal.

Si l'approche statistique utilisée pour définir ces seuils semble davantage scientifique et objective, elle repose néanmoins entièrement sur une composante théorique, les projections de croissance à un niveau national, et ne tient pas compte du potentiel de développement réel défini par chaque commune via son PAG. Cette approche diverge de l'aménagement communal qui, lui, accompagne l'évolution de la population et des activités, faisant craindre au SYVICOL un blocage du développement communal.

Le SYVICOL est d'avis que les seuils proposés devront être revus à la lumière des avis des communes dans le cadre de la procédure de consultation. Deux éléments pratiques devraient également être pris en considération dans la future discussion. En effet, la construction ne se fait pas uniquement par la consommation de nouveaux terrains, mais également par la reconstruction de terrains déjà artificialisés. D'après l'étude Raum*, cela concernerait 1600ha de surfaces constructibles au niveau national, la part des reconstructions par rapport à la consommation de nouveaux terrains étant d'ailleurs en augmentation ces dernières années. Or, toutes les communes ne possèdent évidemment pas les mêmes potentialités pour procéder à des reconstructions. C'est d'ailleurs principalement en milieu urbain ou péri-urbain où se situent les anciennes friches industrielles que le potentiel de reconstruction est le plus abondant. En milieu rural, les bâtiments ou exploitations agricoles délaissées ou non exploitées recèlent un fort potentiel mais leur réaffectation ou transformation est très souvent bloquée par des considérations environnementales. De ce point de vue, l'établissement d'un inventaire des terrains artificialisés non utilisés par l'Etat constituerait un instrument efficace en vue de connaître précisément le potentiel de reconstruction sur des terrains déjà artificialisés.

Un deuxième élément à prendre en considération est la localisation du potentiel constructible, en croisant les seuils maximaux théoriques d'artificialisation de chaque commune par rapport au potentiel de développement réellement défini par celle-ci. Si ce point fera sans doute l'objet de développement plus précis de la part des communes, le SYVICOL cite ici un extrait du rapport de 2018 sur le diagnostic du développement territorial : « *Il apparaît que de nombreux CDA présentent des valeurs très modestes, parmi lesquels Vianden, Grevenmacher, Remich, Ettelbruck ou Diekirch. En l'absence d'une reclassification de terrains en zones constructibles pour l'habitat (ou en cas d'une impossibilité de l'étendre dans certains cas, notamment pour des raisons topographiques), il est probable que ces CDA soient, à terme, relégués à des positions inférieures dans la hiérarchie des communes du pays et perdent ainsi leur statut de centres-relais d'approvisionnement en services et commerces au profit d'autres communes. Force est de constater également que cette carte semble rentrer en contradiction avec la stratégie nationale d'aménagement du territoire basée sur le scénario 3, qui ambitionne que l'AggloSUD et l'AggloNORD captent 25% du total de la croissance de la population d'ici à 2030. En l'état actuel des choses, et sans reclassification de terrains en zones résidentielles, il semblerait que ces scénarios ne soient tout simplement pas tenables. A l'inverse, des communes rurales présentant de faibles densités résidentielles semblent dotées d'un fort réservoir de terrains résidentiels, et donc de logements pouvant potentiellement être construits, à l'image de Wincrange, Parc Hosingen, Winseler ou Esch-sur-Sûre. Les CDA de Wiltz et de Clervaux bénéficient également de fortes réserves foncières pour l'habitat, mais qui ne sont pas nécessairement situées dans les localités centrales de ces communes. En conséquence, elles peuvent être rapprochées des communes rurales à fort potentiel de développement précédemment citées. Mersch et Echternach, quant à elles, disposent de réserves pour renforcer leur polarité relative à l'avenir.*

Mais au-delà du concept et de la méthode, la question centrale est celle de savoir à quoi vont servir ces seuils ? La réponse est délicate, tant il est difficile de déchiffrer la véritable intention des auteurs.

On peut lire page 72 du projet de PDAT que « *ces seuils maximaux par commune n'ont pas de valeur contraignante mais constituent une base d'orientation pour les acteurs étatiques et*

communaux en vue de tendre progressivement vers la mise en œuvre du double objectif précité ». On lit également page 44 que « *la stratégie de développement territorial du PDAT2023 ne pourra arrêter, influencer ou conditionner des projets et des planifications en cours* », ce qui est notamment le cas avec les projets de construction en cours de planification et d'exécution ou le potentiel de développement défini dans les PAG communaux. En revanche, il est indiqué page 75 que « *les modifications des PAG peuvent toujours être réalisées mais devraient s'inscrire dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol* », ce qui laisse sous-entendre que toute modification du PAG en vue d'étendre le périmètre d'une zone dédiée prioritairement à l'habitation ou de lever le statut d'une ZAD serait impossible. Enfin, on peut lire dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT que « *les indicateurs sur le taux d'artificialisation du sol seront produits à intervalles réguliers afin d'observer dans quelle mesure les communes respectent les seuils maximaux annuels qui leur seront soumis* ».

Le SYVICOL en déduit que ces seuils n'ont qu'une valeur indicative, du moins pour le moment et sous réserve de la problématique évoquée dans la partie générale en ce qui concerne la valeur juridique du PDAT. En effet, une fois le projet de PDAT adopté, une commune qui souhaiterait procéder à une modification ponctuelle de son PAG dans le sens mentionné ci-dessus risquerait de se voir opposer un refus au motif tiré de sa contrariété avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire...

Il semble en revanche acté que le projet de PDAT vise à les rendre contraignant pour l'avenir, plusieurs pistes étant évoquées en ce sens. Tout d'abord, la possibilité d'introduire un document d'urbanisme national qui instaure un rapport de compatibilité avec les PAG, « *pour des thèmes tels que l'établissement d'une densité moyenne minimale ou le fait de devoir s'intéresser en premier lieu aux disponibilités foncières mobilisables* » avant une extension (page 198). Or, les prescriptions relatives au degré d'utilisation du sol sont prévues par le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui laisse le soin aux communes de déterminer ces valeurs dans leurs PAG, sous réserve de définir des valeurs maxima. Le SYVICOL met en garde contre de nouvelles prescriptions qui fixeraient des paramètres rigides ne répondant pas à la nécessité d'optimiser l'urbanisation tout en préservant la qualité des paysages et le caractère des communes, et insiste sur le fait que celles-ci doivent pouvoir déterminer le ou les seuils de densité les mieux adaptés à la configuration locale.

Concernant les disponibilités foncières, le projet de PDAT envisage de limiter le potentiel de développement communal à douze ans (page 212-213) : « *Pour rendre l'armature urbaine du PDAT2023 plus effective, une piste intéressante pourrait consister à limiter le potentiel de développement démographique et économique aux surfaces constructibles nécessaires pour les douze années suivant la modification du PAG, exception faite de l'identification de surfaces constructibles nécessaires pour assurer l'exécution des plans directeurs sectoriels et des plans d'occupation du sol. Les zones constructibles restantes pourraient alors être superposées d'une zone d'aménagement différé (ZAD). La définition du potentiel nécessaire devrait se baser sur les seuils maximaux par commune définis dans le cadre de l'armature urbaine. Ainsi, une commune disposant d'un potentiel trop important soumettrait le surplus de potentiel à une ZAD tout en priorisant les localités présentant une bonne accessibilité et une bonne centralité et en respectant le principe du développement concentrique et cohérent. Selon toute vraisemblance, un tel système suppose, d'une part, une modification législative afin de prévoir une procédure applicable en l'espèce et, d'autre part, la nécessité de prévoir un rapport de compatibilité entre les seuils théoriques maximaux d'artificialisation du sol et les PAG des communes* ». Cette idée n'est pas sans rappeler la première version du PDS « logement », qui imposait aux communes un potentiel de croissance arbitraire.

Les seuils maximaux par commune constitueraient dès lors le point de départ pour le calcul d'un potentiel de développement - maximal - de la population et de l'emploi sur une période de douze années (X années multipliées par le seuil maximal), ce qui correspondrait approximativement à l'échéance de 2035. Il faut en déduire qu'un nouveau potentiel serait disponible pour la période de 2035 à 2050. Rappelons ici que les terrains couverts par une ZAD sont déjà exclus du calcul du seuil d'artificialisation, qui ne concerne donc que des fonds constructibles. Un terrain aujourd'hui superposé d'une



ZAD serait *de facto* inconstructible, ce qui est contraire au principe même de la ZAD de constituer des réserves foncières destinées à être urbanisées à moyen ou long terme. Pour le SYVICOL, cela revient à remettre en cause de manière rétroactive les PAG, qui sont le cœur de la politique d'aménagement communal, et s'oppose à ses objectifs prévus à l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ayant trait notamment à la mise en valeur harmonieuse et au développement durable de toutes les parties du territoire communal.

Le projet de PDAT envisage donc de superposer les zones constructibles excédentaires, donc dépassant le potentiel de développement théorique de la commune, d'une ZAD. Plusieurs remarques peuvent être formulées ici : outre la contradiction avec les objectifs et missions assumés par les communes dans le cadre de l'aménagement communal, qu'elles doivent pouvoir librement exercer, cela s'analyserait comme une sanction pour les communes dont le potentiel de développement réel excède le potentiel de développement théorique. Si pour les propriétaires les fonds ne perdent pas leur affectation *per se*, la superposition d'une ZAD pourrait toutefois s'analyser comme la perte d'une chance car leur constructibilité ne serait pas seulement différée dans le temps mais quasi-inexistante, compte-tenu de l'objectif national de zéro artificialisation. Les communes devront s'efforcer de trouver des solutions avec les propriétaires, même si le projet de PDAT semble émettre l'idée que le mécanisme du transfert des droits de développement soit une partie de la solution. En tout état de cause, l'Etat devra assumer lui-même la responsabilité financière de ses décisions politiques et le SYVICOL réclame un engagement formel en ce sens.

Le SYVICOL se félicite néanmoins de constater que le projet de PDAT envisage la création d'un fonds de compensation dont les recettes pourraient être affectées à la compensation des moins-values résultant de mesures d'aménagement du territoire, et qui serait alimenté par les plus-values générées par le changement d'affectation des parcelles (pages 234 et 235). Toutefois, il donne à considérer que compte-tenu de l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol, une modification future des PAG en faveur du reclassement d'un terrain est quasiment exclue de sorte que la source de ce fonds risque d'être vite tarie. De même, le projet de loi n°7139 a abandonné l'idée d'une taxe de création sur la valeur ajoutée (« Wertschöpfungssteuer ») liée à un contrat d'aménagement

ment au profit de servitudes, qui risquent plutôt d'ouvrir droit à indemnisation que le contraire.

Ensuite, le potentiel de développement théorique d'une commune ne reflète pas une situation concrète : tant que rien n'a été construit sur un fonds, il n'y a pas d'artificialisation. On risque donc de superposer une zone constructible par une ZAD, alors que celle-ci pourrait être développée sans excéder le potentiel de développement théorique, tant que les autres fonds ne sont pas bâtis. Le potentiel de développement théorique est un dispositif qui manque de souplesse et de réactivité et qui ne permet pas de s'adapter au développement réel de la commune. A cette difficulté vient s'ajouter celle de la délicate question du choix des fonds à superposer, des modifications subséquentes du PAG, etc.

Ce raisonnement n'est pas remis en cause par les projets de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements et n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le premier ne garantit pas la construction de logements sur les fonds constructibles, puisque le propriétaire peut choisir de s'acquitter de l'impôt. Il en va de même pour le second, puisqu'au terme de la servitude déterminant un créneau temporaire de construction, les fonds non construits seront superposés par une ZAD... Dès lors, le risque de voir des enclaves non construites au centre des villages n'est pas écarté.

Enfin, le SYVICOL se pose la question de savoir ce qui va être décompté de ce potentiel de développement. Il semblerait que ce soit la surface d'artificialisation nette du sol, qui n'a encore fait l'objet d'aucune définition légale. On peut cependant se référer à l'encart page 48 du projet de PDAT. D'après celui-ci, un parc ou un jardin par exemple serait considéré comme une surface artificialisée, tout comme un potager collaboratif, une pelouse, etc.

Le projet de PDAT propose encore une gestion commune des potentiels de développement à l'échelle intercommunale ou régionale (page 78) : « Dans la pratique, l'attribution quantitative des seuils maximaux d'artificialisation nette du sol pourrait être définie à l'échelle intercommunale, voire régionale. Ainsi, plusieurs communes pourraient définir des stratégies de développement territorial communes et répartir ce seuil à une échelle intercom-



munale. Elles pourraient aussi s'associer pour développer un projet commun d'une envergure dépassant le potentiel d'une seule commune ». Le SYVICOL craint que cette proposition n'entraîne une concurrence entre les communes, accentuant les fractures territoriales en opposant les projets entre eux. Certaines communes disposeront ainsi de plus de marge, du fait d'un potentiel de développement plus important, tandis que d'autres devront renoncer à des projets. Paradoxalement, celles qui sont le plus artificialisées seront avantagées, puisque leur potentiel de départ est plus élevé. Une telle approche ne peut reposer que sur la volonté des communes de travailler ensemble, par exemple en réattribuant un potentiel de développement non utilisé entre communes, mais ne peut absolument pas être imposée par les autorités nationales.

Un dernier outil dont l'introduction est envisagée est celui du mécanisme du transfert des droits de développement (ci-après TDR). Celui-ci consiste en un démembrement du droit de propriété, dont le droit de développer, qui peut être séparé du fonds et transféré à un autre fonds de façon à augmenter son potentiel constructible tout en restreignant les potentialités de développement du fonds initial. Selon le projet de PDAT, il est envisagé de recourir à ce dispositif « à l'intérieur d'une commune, entre communes ou au niveau national » (page 213). Le SYVICOL se réjouit de constater que le projet de PDAT indique que « dans la phase qui suivra l'approbation et la publication du PDAT, il s'agira d'affiner et de préciser le mécanisme des TDR avec tous les acteurs concernés pour analyser une éventuelle application au Luxembourg ». Il va de soi que parmi les acteurs concernés, les communes devront être impliquées.

Si ce dispositif peut a priori paraître intéressant, il devra être soumis à une analyse SWOT démontrant son efficacité potentielle, sur base des conditions suivantes :

- l'identification des zones émettrices et réceptrices doit être faite par les communes, éventuellement en y associant d'autres acteurs ;
- l'intensification possible de l'utilisation du sol dans les zones réceptrices doit être déterminée par les communes, éventuellement en y associant d'autres acteurs.

Pour le SYVICOL, ce dispositif est à envisager avec prudence, dans la mesure où il risque également d'entraîner dans son sillage une augmentation généralisée des prix du foncier dans les zones réceptrices.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le SYVICOL est d'avis qu'il est prématuré de s'engager sur l'atteinte d'un objectif de zéro artificialisation nette, mais que les efforts doivent être intensifiés dès à présent en vue de réduire l'artificialisation des sols. L'étude sur le diagnostic territorial de 2018 est encourageante dans la mesure où elle montre que l'utilisation du sol s'est faite de manière plus efficace sur la période récente grâce à une utilisation plus dense de l'ensemble du sol artificialisé, indiquant une densification du tissu artificialisé existant. Le SYVICOL se rallie à l'idée qu'il faut exploiter au maximum le potentiel des terrains déjà artificialisés, et utiliser la ressource foncière de la manière la plus efficace et efficace possible.

De ce point de vue, mieux connaître l'état des sols permettrait de préserver les sols présentant les meilleures qualités du point de vue écosystémiques, et de mobiliser ainsi en priorité les terrains qui sont déjà dans un état moins favorable. De même, un inventaire des surfaces artificialisées permettrait d'orienter la mobilisation vers ces terrains afin d'optimiser le potentiel de reconstruction, éventuellement par le biais d'une imposition plus élevée.

D'autres pistes plus ou moins concrètes avaient été évoquées dans le cadre des travaux préparatoires au projet de PDAT, cette liste n'étant pas exhaustive :

- mesures d'arrondissement du tissu urbain : en effet, il faut consommer moins d'espace pour créer de la continuité urbaine ;
- densification de l'habitat, surélévation ;
- utilisation multifonctionnelle des surfaces ;
- nouvelles formes de constructions ;
- construction de parkings écologiques.

L'ensemble de ces propositions pourraient être activées, tout en laissant aux communes une marge de manœuvre pour les déployer. Le ministère pourrait ainsi mettre à la disposition des communes et des professionnels une boîte à outils présentant différentes mesures en vue de limiter l'artificialisation des sols qui pourraient être mises en œuvre rapidement. De nombreuses initiatives en ce sens existent chez nos voisins européens dont nous pourrions nous inspirer. Un guide présentant des bonnes pratiques au Luxembourg ou à l'étranger pourrait également être publié, par exemple pour sensibiliser les citoyens au concept de la sobriété

foncière afin de faciliter l'acceptation de projets plus denses. Le Planungshandbuch - Guide pour une meilleure qualité urbaine - édité en avril 2021 constitue un très bon exemple, mais le thème de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espace n'y est que brièvement abordé (fiche A1). La CIPU pourrait jouer le rôle de multiplicateur auprès des communes, et le SYVICOL est prêt à travailler en ce sens avec les autorités compétentes.

Objectif politique 2 : Concentration du développement aux endroits les plus appropriés

Cet objectif a pour élément central la nouvelle armature urbaine, qui doit permettre la mise en œuvre des principes clés de l'aménagement du territoire, à savoir le développement polycentrique et la déconcentration concentrée.

Ici aussi, le projet de PDAT propose une série de sous-objectifs et de sous-sous-objectifs sur les deux horizons temporels ainsi que des mesures qu'il est difficile de mettre en relation. Le SYVICOL insiste sur un regroupement de ces objectifs dans un tableau synthétique intégrant l'ensemble des informations relatives à cet objectif : les sous-objectifs (pages 45 et 46), les mesures quantifiables (page 43), les stratégies pour le mettre en œuvre (pages 62 à 70), les outils et mesures envisagés (pages 214 à 217) et le suivi et le monitoring (pages 241 à 244).

Il convient également de préciser que l'objectif premier de réduction de l'artificialisation du sol doit, selon le projet de PDAT, contribuer également à la mise en œuvre de cet objectif politique à l'horizon 2035 par le biais d'une révision et adaptation de la disponibilité foncière dans les PAG en fonction de l'armature urbaine.

L'objectif doit être atteint en premier lieu par un maintien et un renforcement de l'armature urbaine. Les orientations stratégiques retenues par les auteurs posent question tant au niveau des concepts que de leur réalisation pratique. Le SYVICOL analysera ainsi l'armature urbaine révisée telle que proposée par le projet de PDAT avant de s'intéresser à ses effets sur le développement futur des communes.

Le projet de PDAT maintient les trois composantes majeures de la structure de l'armature urbaine selon le PDAT de 2003, en y apportant quelques retouches.

Ainsi, les trois types de CDA sont maintenus et rebaptisés en CDA d'importance européenne (Ville de Luxembourg), CDA d'importance nationale (Esch-sur-alzette et la Nordstad) et CDA d'importance régionale (Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Mondorf-les-Bains, Redange-sur-Attert, Remich, Steinfurt, Vianden et Wiltz). Les deux CDA d'Etzelbruck et de Diekirch sont fusionnés au sein d'un CDA Nordstad qui inclut la commune d'Erpeldange-sur-Sûre. Un nouveau CDA est également désigné, celui de Mondorf-les-Bains.

Le CDA fait l'objet d'une nouvelle définition (page 65) et est désormais défini au niveau de la localité, ce qui entraîne deux conséquences. D'une part, le développement sera concentré sur la ou les localités à caractère urbain de la commune CDA, ce qui rappelle les espaces prioritaires d'urbanisation projetés dans le PDS « logement ». Pour le SYVICOL, il faudrait néanmoins tenir compte d'un facteur multiplicateur au niveau de la croissance des localités satellites plus rurales d'une commune CDA, et du fait que tout le potentiel de développement ne pourra sans doute pas être absorbé par la ou les localités principales. Ceci dépend surtout de la configuration des différentes localités qui composent une commune, et celles-ci sont les mieux placées pour déterminer, de manière pragmatique, comment ce développement se répartit sur leur territoire. C'est ce qu'elles font dans le cadre de l'étude préparatoire au projet d'aménagement général avec le concept de développement, qui inclut un phasage de développement urbain, articulé autour d'un ou de plusieurs scénarios de développement exécutés en trois phases (court, moyen et long terme) ainsi que la détermination d'un ou de plusieurs espaces prioritaires d'urbanisation. En outre, les localités non prioritaires resteront isolées en termes d'offres de services, ce qui induira des déplacements supplémentaires des habitants vers les localités urbaines.

D'autre part, et comme l'armature urbaine serait à mettre en œuvre dans le cadre des finances communales, notamment via le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), le projet de PDAT envisage une modification afin de redistribuer les dotations

au niveau de la localité et non plus de la commune (page 67). Outre le fait que cela ne paraît pas opportun, le SYVICOL a déjà eu l'occasion de signaler que cette proposition se heurte au principe de l'autonomie financière des communes, qui sont libres d'affecter l'enveloppe budgétaire reçue comme elles l'entendent.

Le rôle des CDA est également revu (page 67) : « *le rôle principal d'un centre consiste à garantir l'approvisionnement de son aire d'influence (Daseinsvorsorge). Pour assurer cette fonction, le degré des équipements et services, publics comme privés, doit être élevé, d'où l'importance de sa masse critique* ». Ils devront ainsi bénéficier d'une accessibilité renforcée du point de vue des transports publics, qui serait couverte par le plan national de mobilité (PNM20235) d'après le projet de PDAT. L'offre de services et équipements est différenciée selon le type de CDA (pages 68 et 69). Comme pour les infrastructures, des précisions quant aux équipements qui seront nécessaires pour parvenir à cet objectif ainsi que sur la déconcentration des services publics auraient été les bienvenues. L'aire d'influence des CDA ne se limite pas seulement à cette fonction d'approvisionnement puisque le projet de PDAT indique que « *les refontes ou les modifications substantielles des plans d'aménagement général doivent également être abordées de manière intercommunale* », tout en précisant que « *l'instrument des conventions de coopération territoriale État-communes constitue à cet effet un moyen mis à disposition des communes et de l'État pour mener des telles concertations* ». Si le SYVICOL partage l'idée que l'accroissement de la valeur ajoutée d'un territoire passe par la coopération des différents acteurs qui le composent, il insiste sur le fait que de telles initiatives doivent demeurer du ressort communal.

Enfin, le projet de PDAT envisage un « *renforcement du rôle des CDA dans le cadre des finances et investissements publics à impact territorial* » (page 214). En effet, le déblocage de réels moyens budgétaires sera nécessaire pour alimenter la dynamique souhaitée pour les CDA, qui devront investir massivement pour se développer. Le projet de PDAT reste très évasif quant aux intentions des auteurs à ce sujet, précisant simplement que « *l'implémentation des outils proposés par le PDAT2023 est ainsi soumise à une évaluation préalable, outil par outil, de l'impact financier. Ces études seront réalisées en concertation étroite avec le Ministère des Finances et constitueront un élément nécessaire dans la prise de décision lors de la mise en œuvre des outils susvisés* ». Il est vrai que l'actuelle répartition du FDGC a pu faire l'objet de critiques pour favoriser outre-mesure le CDA d'ordre supérieur et insuffisamment les CDA d'ordre moyen et les CDA régionaux. Or, dans le système actuel, les gains des uns se font automatiquement aux dépens des autres.

Le SYVICOL insiste pour que le projet de PDAT fasse preuve de transparence sur ce sujet car faute de visibilité, les communes ne peuvent pas déterminer l'impact financier de la nouvelle armature urbaine sur leurs finances communales. Il s'agit notamment de savoir si des fonds supplémentaires seront alloués. Le SYVICOL serait plutôt en faveur d'une récompense des communes CDA pour leur fonction d'accueil du développement, comme évoquée par le projet de PDAT (page 236).

L'armature urbaine est complétée par trois agglomérations, l'Agglo-centre, la Nordstad et la Région Sud. Enfin, les communes à développement endogène sont, par défaut, toutes les autres communes.

Sans vouloir remettre en cause la vision polycentrique du territoire, le SYVICOL est cependant amené à se demander si ce modèle de développement spatial promu par le PDAT de 2003 et timidement renouvelé par le projet de PDAT n'a pas vécu. On peut d'ailleurs lire dans le PDAT de 2003 que « *en dehors de cette classification en trois types de centres à l'échelle nationale, il existe un nombre considérable de centres plus petits et au rayonnement plus modeste, mais remplissant également des fonctions importantes d'approvisionnement au niveau local, communal ou intrarégional. Selon leur localisation géographique, ces centres peuvent être appelés à figurer comme pôles de développement 'relais' ou comme centres de délestage. Il revient aux plans directeurs régionaux d'en évaluer plus précisément les fonctions et potentialités et d'affiner ainsi les orientations du programme directeur* ». Ce constat est encore plus vrai aujourd'hui : des polarités de plus petite importance, mais qui jouent un rôle important pour les territoires qu'elles desservent, se sont encore développées. Pourtant, le projet de PDAT

étude cette problématique (page 32). Pour le SYVICOL, elles pourraient jouer un rôle de soutien des CDA selon un principe d'équité territoriale, et cette question mériterait d'être abordée avec les villes et communes afin de la traduire au sein de la structure territoriale.

Le scénario « développement organisé et harmonieux » proclamé en 2018 comme le scénario de référence du développement territorial au niveau national préfigurait déjà de ce que serait quatre ans plus tard la nouvelle armature urbaine : concentrer la croissance démographique et économique à 2/3 dans les trois grands pôles urbains, stabiliser l'évolution des communes périurbaines, modérer considérablement l'évolution démographique et repenser la vocation économique des communes rurales. Dans sa prise de position subséquente dans le cadre du débat à la Chambre des Députés, le SYVICOL avait souligné que « *la mise en place du scénario 3 précité ne doit se faire qu'à la condition de ne pas entraver de manière déraisonnable le développement des communes rurales et de leur laisser une certaine marge de manœuvre dans leur planification* ».

Si les auteurs n'ont pas voulu récompenser les communes endogènes qui ont connu une évolution supérieure à ce qui a été envisagé à l'époque, on ne peut pas non plus tout simplement ignorer l'évolution territoriale intervenue au cours des vingt dernières années et qui se poursuit aujourd'hui. Le projet de PDAT donne l'image d'une politique d'aménagement du territoire figée au lieu d'être réactive et de s'adapter aux évolutions tant sociétales qu'économiques ou légales.

Le SYVICOL estime que l'armature urbaine ne doit pas se transformer en une armure. Le PDAT ainsi que ses instruments de mise en œuvre doivent garantir l'attractivité et la dynamique du territoire luxembourgeois sur le long terme.

En raison de ses implications sur les politiques sectorielles, la détermination, le choix et la hiérarchisation des CDA mériteraient d'être justifiés de manière plus détaillée afin d'en consolider l'opportunité et l'objectivité. Le projet de PDAT doit également prévoir une marge de manœuvre suffisante pour le développement des espaces ruraux, et pas seulement en présence d'exigences d'intérêt général ou de besoins d'utilité publique. Il doit rester possible pour une commune désireuse de mettre en œuvre une politique sectorielle impactant le développement territorial (tourisme, sport, commerce, etc.) de s'écarter des objectifs du PDAT, éventuellement en proposant des mesures de compensation susceptibles de rencontrer également les objectifs poursuivis par la stratégie territoriale. Cette latitude est indispensable pour faire face aux opportunités territoriales à venir et doit être inscrite dans le projet de PDAT.

Les objectifs fixés par le projet de PDAT à l'horizon 2050 sont les suivants :

- environ 2/3 de la population (695 246 sur un total de 1 026 194) se retrouverait dans les trois agglomérations (Agglo-centre, Région sud et Nordstad) ;
- un peu plus de 10% dans les CDA d'importance régionale en dehors de ces trois agglomérations ;
- 22% de la population et 14% de l'emploi dans les communes à développement endogène, donc essentiellement en milieu rural ;
- environ 3/4 des emplois se retrouveraient dans les trois agglomérations.

Or, l'inversion des tendances visée par le PDAT de 2003 à travers le système des CDA n'a pas eu lieu, ce qui a été démontré par l'ensemble des études publiées. Si les raisons évoquées sont, entre autres, l'absence de caractère contraignant de l'armature urbaine, la plus-value apportée par les CDA sur le développement spatial du territoire sur cette période ne semble pas avoir été soumise à une analyse critique.

Le projet de PDAT apporte en quelque sorte la garantie du succès de sa stratégie, puisqu'il prévoit un « *ancrage de l'armature urbaine dans les stratégies de développement territorial des PAG des communes et un frein aux développements contraires dans les localités rurales* » (page 214). Ainsi, les communes rurales se retrouveront entravées du fait du potentiel de développement qui leur est imposé sur base des seuils maximaux d'artificialisation du sol. Mathématiquement, leur poids relatif devrait se stabiliser,

puis diminuer progressivement. Pour le SYVICOL, cette réponse apportée par le projet de PDAT hypothèque le développement des communes rurales et remet en question leur capacité à assurer des conditions de vie optimales à la population, ce qui va à l'encontre des prescriptions de l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. Le SYVICOL exprime sa plus vive inquiétude quant à la piste proposée et il craint, entre autres effets indésirables, que l'attractivité de ces communes ne soit figée, et qu'à terme des difficultés économiques en résultent.

Ce raisonnement des auteurs n'est valable que si les CDA sont capables de se développer dans les proportions envisagées par le projet de PDAT, et à un rythme soutenu. Le SYVICOL s'interroge sur la faisabilité de ce scénario, et sa soutenabilité. Le rôle que les CDA doivent porter comporte d'importantes responsabilités, puisqu'ils devront non seulement répondre aux besoins de leur population mais également de ceux de leur aire d'influence ou de leur espace d'action. Il s'interroge sur leur capacité technique et financière à absorber cette croissance compte tenu des infrastructures à construire et des investissements à réaliser. Il semble d'ailleurs que la dimension fonctionnelle des espaces ruraux et leur lien avec les CDA et les agglomérations n'aient pas été véritablement analysés. Le SYVICOL souhaite voir compléter les données relatives à la répartition de la population et de l'emploi visée par le projet de PDAT au niveau des espaces d'action ou des aires d'influence des CDA, ce qui permettrait de donner une meilleure vue de l'ampleur de la mission « d'approvisionnement » donnée aux CDA.

Le projet de PDAT ne prend d'ailleurs pas suffisamment en considération la grande diversité des communes endogènes, dont la population varie entre 1.000 et 7.000 habitants. Le fait que les communes à développement endogène soient définies par défaut par rapport aux autres typologies de communes dans le cadre de l'armature urbaine n'y est pas étranger. Le SYVICOL est d'avis que cette distinction devrait se fonder sur des critères objectifs, comme la centralité, le degré d'urbanisation, la densité de la population, la dimension fonctionnelle, etc.

L'enquête menée par le DATer dans le cadre de l'élaboration du PDAT (annexe IV) montre que 2/3 des sondés plébiscitent la campagne puisque pour 63% d'entre eux, c'est l'endroit de vie idéal. Les communes rurales offrent une qualité de vie recherchée par les citoyens qui, encore davantage après la crise sanitaire, ont pris conscience de la valeur de pouvoir sortir de chez eux et se promener dans la nature. Le développement du télétravail a facilité un phénomène de migration des villes vers la campagne. Les résidents de ces communes souhaitent également profiter d'infrastructures modernes et de qualité, qui participent au concept de « *Gemeinwohl* ».

Les communes endogènes devront continuer à s'agrandir puisque le projet de PDAT (annexe I) vise une absorption de la population de 13,7% (ce qui représente 226.789 habitants) et de l'emploi de 9,90% à l'horizon 2050. Certaines d'entre elles se voient d'ailleurs attribuer un potentiel de développement supérieur à celui d'un CDA en milieu rural. Or, elles devront continuer à en faire plus avec moins ! En effet, une diminution de leurs recettes via le FDGC est à anticiper sur base d'une redistribution en fonction de la nouvelle armature urbaine voulue par le projet de PDAT.

Dans le même temps, elles ne pourront pas espérer de subsides pour leurs investissements, étant donné que le projet de PDAT vise une « *adaptation des politiques de subventionnement des communes à impact territorial en fonction de l'armature urbaine* » (page 214). Plus précisément, les investissements publics devraient prioriser « *notamment le développement au sein des CDA et des agglomérations, ceci toujours dans le sens d'une utilisation efficiente des finances publiques* ». Autrement dit, seules certaines infrastructures pourront continuer à bénéficier d'un subventionnement, pour autant qu'elles sont réalisées dans les localités voulues par l'armature urbaine et qu'elles respectent les objectifs de l'aménagement du territoire. Toutes les politiques sectorielles sont ici visées : l'environnement, l'économie, le logement, le développement rural, les transports, l'énergie, l'aménagement communal, les services publics, les finances communales, le sport, la santé, l'enseignement, le tourisme, la culture, etc et tous types d'infrastructures publiques.

Dans ces conditions, comment les communes complémentaires vont pouvoir continuer à se développer et à investir ? Si les villages doivent rester attractifs, ils doivent aussi rester vivants !

Le projet de PDAT considère les communes endogènes et l'espace rural (pages 80 et 81) comme un espace résiduel sans véritable fonction, si ce n'est celle de ressource pour le reste du territoire. Il indique que « *le territoire rural doit retrouver plusieurs rôles fondamentaux : celui plus traditionnel de la production agricole, horticole et viticole et celui, plus récent, des services écosystémiques voire un autre beaucoup plus contemporain de territoire d'expérimentations* ». Il doit aussi servir de lieu d'implantation de « services écologiques » primaires et secondaires. Des précisions pourraient être utilement apportées à ce sujet. Ces communes sont en quelque sorte réduites à leur vocation écologique, or le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit d'une responsabilité qui doit être partagée par toutes les communes, même si certaines sont plus à même de remplir cette mission que d'autres. Ainsi, les communes rurales ne doivent pas être cantonnées à une zone verte, et les villes et communes plus urbanisées doivent également s'intéresser à la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles.

Le projet de PDAT aborde la question de la compensation financière « des services rendus à la collectivité » de manière très vague : « *la question de la juste rémunération des services rendus à la collectivité devra aussi faire l'objet d'une analyse fine* » (page 81). Le SYVICOL s'est toujours montré favorable à la prise en compte de la fonction récréative des communes rurales au profit des communes urbaines. Le projet de PDAT semble aller dans ce sens, puisqu'il prévoit que « *les communes à développement endogène pourraient par exemple être « récompensées » pour leur contribution au maintien du paysage rural et à la protection des ressources naturelles* » (page 236). On ignore cependant l'envergure et la forme de ce soutien financier qui ne devrait sans doute pas pouvoir compenser la perte de ressources financières évoquée ci-dessus.

Plus généralement, l'attractivité des communes rurales est aussi menacée par une réorientation de l'offre de commerce vers les communes urbaines, impliquant des déplacements individuels toujours plus importants et une multiplication des « communes-dortoirs ». La stratégie pour les villages ruraux souhaitée par le projet de PDAT (page 81) – revitalisation des centres de village, maintien de l'offre de commerce et services de proximité – risque dans ces conditions de ne pas produire les effets escomptés. Le SYVICOL partage pourtant l'objectif du projet de PDAT quant à la revitalisation des centres de villages et soutient une politique de subventionnement des petits commerces de proximité.

En conclusion, si le SYVICOL ne conteste pas l'utilité d'une armature urbaine structurant le développement du territoire, il invite le gouvernement à revoir celle-ci à la lumière de l'ensemble des avis du secteur communal. A ses yeux, le développement des espaces urbains et ruraux ne peut pas être figé aux seuls CDA et agglomérations définis par le projet de PDAT, mais il doit pouvoir évoluer en fonction des dynamiques observées sur le terrain.

L'objectif de concentration du développement aux endroits les plus appropriés vise également une mixité des fonctions, par la reconversion de quartiers monofonctionnels en quartiers multifonctionnels et le développement du concept de la ville du quart d'heure. A l'horizon 2035, « *la démarche vise à amorcer la concentration de l'urbain par la multiplication des quartiers, zones et bâtiments multifonctionnels* ». À l'horizon 2050, « *tout quartier ou secteur monofonctionnel existant ainsi que les terrains vagues ou en friche devraient entrer dans des programmes d'études de reconversion en quartiers multifonctionnels (ou de renaturation, comme mesures de compensation dans le cadre de la démarche zéro artificialisation nette du sol)* » (page 50). Le SYVICOL soutient l'objectif de développer la multifonctionnalité dans les zones urbaines poursuivi par le projet de PDAT que ce soit au niveau de l'utilisation du sol, en combinant plusieurs affectations, ou de l'utilisation des bâtiments, par une mixité verticale et un usage multifonctionnel des bâtiments, y compris publics. Des pistes plus concrètes quant au rapprochement des fonctions et à la reconversion des quartiers monofonctionnels devraient être développées dans la stratégie urbaine (page 85), avec notamment une définition de l'ensemble de ces concepts.

En ce qui concerne les friches industrielles et urbaines, elles offrent un potentiel de développement important - 611 hectares de terrains d'après le projet de PDAT - mais leur dépollution est coûteuse, et le SYVICOL est d'avis que l'Etat a un rôle actif à jouer dans le financement de leur reconversion. Ce financement pourrait

s'inspirer du mécanisme de financement des opérations d'assainissement en cas de cessation d'activité tel qu'il est prévu par le projet de loi n°7237 sur la protection des sols et la gestion des sites pollués. Ainsi, le principe « pollueur-payeur » devrait s'appliquer, mais lorsque l'auteur de la pollution ne peut être désigné, ne peut être retrouvé ou est insolvable, l'intervention revient à charge publique.

La densification est aussi encouragée par le projet de PDAT. Le SYVICOL n'est par principe pas opposé à une densification, mais rappelle qu'il appartient aux communes de définir les densités dans leur PAG. Les communes disposent d'une connaissance du terrain indispensable à la définition de densités en fonction de la zone et de la capacité des infrastructures à supporter de nouvelles constructions. Il insiste encore une fois sur une consultation approfondie de ces dernières avant toute initiative ayant pour objet de redéfinir ces densités. Un autre aspect à prendre en considération est la perception de la densification au sein de la population. Le sondage sur l'imperméabilisation et la consommation de sol (annexe IV) illustre bien le décalage entre la théorie et la pratique : si 8 personnes interrogées sur 10 sont en faveur d'une protection du sol et de sa consommation, moins d'un quart soutiennent les propositions d'une construction plus en hauteur des bâtiments en ville ou d'une densification des quartiers existants.

La question de la densification de l'existant mériterait d'ailleurs d'être abordée de manière plus détaillée et concrète par le projet de PDAT. Si en théorie une telle densification est souhaitable et pourrait être assez facilement mise en œuvre, elle se heurte en pratique à des difficultés. La volonté d'entamer ou non de tels travaux dépend des propriétaires et de la structure des propriétés. De même, la surélévation pose la question de la statique de l'immeuble, son coût dépend de la complexité technique, ce qui amène à considérer davantage une extension, par définition plus consommatrice de sol. Le cas échéant, des incitatifs financiers sur le modèle de la prime pour la création d'un logement intégré pourraient être proposés.

En milieu urbain, le projet de PDAT entend promouvoir le concept de la ville du 1/4 d'heure (page 83 et suivantes). Si la stratégie urbaine exposée par le projet de PDAT – accueillir la nature en ville, encourager l'expérience, reconnaître des zones calmes, etc. – peut être soutenue, elle traduit une certaine philosophie qui manque de réalisme. Le projet de PDAT indique que « *les outils actuels suffisent parfaitement à la mise en œuvre de la ville du quart d'heure* ». Comme les visions territoriales Nordstad et Agglo-centre visent à mettre en œuvre ce concept, cet exemple pourrait servir d'inspiration à d'autres communes urbaines, respectivement des projets-pilotes pourraient être réalisés dans le cadre des laboratoires d'urbanisme et d'architecture.

L'objectif de concentration du développement aux endroits les plus appropriés du territoire prévoit la création d'endroits réservés aux activités économiques peu ou pas compatibles avec un environnement d'habitat via le PSZAE. Le projet de PDAT indique que « *la réduction de l'artificialisation du sol ne devra pas remettre en question le développement et la diversification économique* » (pages 78 et 79). Il ajoute que des surfaces doivent être réservées pour ces activités à multifonctionnalité limitée, et que le PSZAE garde dès lors toute sa validité. Le projet de PDAT tempère cependant immédiatement cette affirmation en indiquant qu'« *une révision du PSZAE pourrait être réalisée pour restituer le potentiel non exploité en identifiant d'autres surfaces* ». Le SYVICOL renvoie principalement à son avis sur l'avant-projet de PSZAE du 16 juillet 2018 et à son avis du 23 août 2019. A sa connaissance, l'impossibilité de mettre en œuvre certaines ZAE régionales résulterait plutôt de difficultés au niveau national que de la volonté politique locale.

Selon la lecture du SYVICOL du projet de PDAT, aucune nouvelle zone ne devrait pouvoir être réservée sans la suppression d'une zone actuellement réservée par le PSZAE. Ce potentiel perdu, respectivement non utilisé, pourrait être réattribué au niveau national selon le projet de PDAT, qui envisage d'établir « *des contingents nationaux et régionaux pour les différents secteurs d'activité* ». Le SYVICOL interprète la volonté des auteurs de modifier le PSZAE comme suit : aucune nouvelle désignation de ZAE régionale ou extension d'une telle zone ne pourra intervenir sans reclassement d'une surface équivalente provenant d'une ZAE, et sera soumise à un potentiel de développement identifié par les autorités nationales. Concernant les ZAE communales, par ailleurs critiquées

(page 200), le projet de PDAT semble condamner toute future désignation ou extension, alors même que le PSZAE avait déjà considérablement restreint la marge de manœuvre des communes. Le projet de PDAT semble d'ailleurs vouloir réintroduire une typologie des zones qui avait été supprimée dans la seconde version du PSZAE. Outre le fait que le projet de PDAT restreint encore davantage l'autonomie communale, déjà limitée dans ce domaine, le SYVICOL soulève la contradiction entre le projet de PDAT et le projet de loi n°7947 concernant le développement de zones d'activités économiques et réglant les modalités d'admission et de mise à disposition de terrains dans ces zones, qui a justement comme objectif de cadrer le développement économique futur réalisé actuellement à travers les ZAE désignées par la législation et réglementation applicable en matière d'aménagement du territoire (cf les objectifs de la refonte de la loi), et notamment de planifier et développer des ZAE.

Concernant les activités commerciales en zone d'habitation ou en zone mixte (page 216), le projet de PDAT indique que « *le développement de commerces nécessitera une approche fondée sur une optimisation de l'utilisation du sol et une flexibilité fonctionnelle élevée des bâtiments (...). Les communes devraient être libres de définir des règles techniques en se basant sur une approche commune mais flexible. Une obligation de définir ces règles techniques dans les PAG/PAP par les communes garantira une intégration harmonieuse dans les quartiers existants et à développer.* » Le projet de PDAT n'est pas assez précis. Une modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est-elle envisagée et si oui, dans quel sens ?

Le projet de PDAT émet l'idée d'imposer « *une analyse d'impact pour les projets à caractère majoritairement commercial à partir d'un certain seuil de nouvelle artificialisation du sol* » et de soumettre le développement de projets d'envergure à des autorisations individuelles, soumises à certaines conditions spécifiques (page 216). Là encore, le SYVICOL demande des précisions à ce sujet, et ce alors qu'aucune mesure quantifiable respectivement de suivi (page 243) n'est avancée par les auteurs. A partir de quelle surface s'agit-il d'un « projet d'envergure » ?

Finalement, il est proposé de réinstaurer une commission, comme celle ayant existé sous l'empire de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, pour instruire ces demandes d'autorisation. Le SYVICOL renvoie à l'exposé des motifs de la loi du 18 juillet 2018 portant modification de la loi précitée (projet de loi n°7228) selon lequel « *aujourd'hui, la procédure d'autorisation particulière fait donc double emploi avec les instruments existants en matière de droit de la concurrence et en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi, au niveau national, les plans sectoriels, et au niveau communal, les plans d'aménagement généraux ou particuliers (PAG et PAP) déterminent les zones et les conditions d'aménagement des grandes surfaces (entre autres). Ce double emploi explique en partie que, depuis 2009, presque l'intégralité des demandes d'autorisation ont été approuvées. La procédure ne présentant donc plus de valeur ajoutée aux autres instruments en place, ce projet de loi vise à abroger la procédure d'autorisation spéciale.* » Quels sont les considérations qui amènent les auteurs du projet de PDAT à remettre en question cette motivation ?

En revanche, le projet de PDAT pourrait utilement prévoir une politique de subventionnement de nature à promouvoir le commerce de proximité et la revitalisation des centres-villes. Une suggestion en ce sens avait été faite lors du débat de 2018 à la Chambre des Députés et il est dommage que cette option n'ait pas été retenue par le projet de PDAT. Le SYVICOL avait noté à l'époque qu'« *il soutient ainsi la proposition de subventionner ce type de commerces offrant aux consommateurs notamment des produits de première nécessité, des produits alimentaires et des services de « quartier », sous la condition que ce subventionnement soit étatique. En effet, le SYVICOL est d'avis qu'il convient de mettre en place un système de subventionnement national pour garantir l'égalité de traitement des commerçants et ouvrant donc les mêmes droits quelle que soit la commune d'implantation.* »

Finalement, l'objectif 2 sous analyse prévoit à l'horizon 2035, la prise en compte de l'armature urbaine dans la mesure du possible dans les finances publiques, cet objectif étant associé à la mesure

« investissements publics à impact territorial orientés en fonction de l'armature urbaine ». Le SYVICOL traitera du volet financier ici, en regroupant les éléments disponibles par rapport aux aides financières de l'Etat, selon l'approche du PDAT.

A titre préliminaire, le SYVICOL rappelle le principe constitutionnel de connexité inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022, qui dispose que « *les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi* ». La mise en application de ce principe doit se faire dans le respect d'un autre principe constitutionnel, à savoir celui de l'autonomie communale. Dès lors, la mise à disposition des ressources financières doit garantir aux communes le libre exercice des missions correspondantes selon leurs spécificités locales et les besoins de leurs populations. L'aménagement communal fait partie des missions confiées aux communes par la loi, or plusieurs des pistes évoquées par le projet de PDAT se heurtent aux considérations qui précèdent.

Premièrement, le SYVICOL est d'avis que l'opérationnalisation du PDAT devra impérativement être accompagnée de moyens financiers pour toutes les communes afin de compenser le coût de la mise en place de la stratégie nationale. Comment tout cela sera financé ? Le SYVICOL insiste pour que le pouvoir central implique les communes dans la prise des décisions qui les concernent et collabore activement avec elles.

Si une redistribution des avoirs du FDGC en faveur des CDA est envisagée (page 214), le projet de PDAT ne précise pas si la dotation du FDGC va augmenter. Le SYVICOL est d'avis que les CDA doivent être aidés financièrement sans pénaliser outre mesure les autres communes.

Concernant la part respective des communes dans le Fonds de dotation globale, le SYVICOL a déjà critiqué le manque de visibilité pour les communes puisque l'on ignore quelle sera la future clé de répartition du solde, et si l'ajustement se fera au niveau du seul critère de la population ajustée. Il s'y ajoute que l'armature urbaine vise une répartition des dotations à l'échelle de la localité ce qui, pour le SYVICOL, est contraire au principe de l'autonomie financière des communes. De plus, certains critères ne peuvent pas être appliqués par localité, tels que la superficie totale de la commune, l'indice socio-économique et le ratio des zones urbanisées.

Le projet de PDAT vise également une adaptation des investissements publics à impact territorial en fonction de l'armature urbaine. Est-ce que cela signifie que le montant des aides financières sera modulé en fonction du statut de la commune à laquelle il sera accordé, ou s'agit-il au contraire de faire bénéficier d'une aide financière les seules infrastructures conformes à la philosophie de la politique d'aménagement du territoire ? Le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier leurs intentions, tout en rappelant le principe de connexité expliqué ci-dessus. D'un point de vue global, il est en faveur d'une approche généralisée et transparente de la politique de subventionnement de l'Etat avec des conditions souples laissant aux communes une certaine marge de manœuvre dans leur action.

Sont visés par le projet de PDAT toutes les politiques sectorielles (environnement, économie, logement, agriculture, développement rural, transports, énergie, enseignement, culture, santé, sport, etc) et tous les investissements publics. Ceux-ci « *concernent aussi bien les infrastructures de transport que l'implantation d'administrations étatiques, d'infrastructures scolaires (en particulier de lycées), d'infrastructures sanitaires majeures, d'infrastructures sportives ou de nouveaux espaces en essor tels que ceux du co-working* » (page 235). Les auteurs critiquent d'ailleurs l'implantation d'équipements et d'infrastructures dans les communes à développement endogène, ce qui laisse à penser que c'est le principe même de leur cofinancement qui est remis en cause. Or, l'exemple de la commune de Mondorf-les-Bains est symptomatique de la contradiction inhérente au projet de PDAT : c'est bien parce que la commune s'est développée avec le soutien de l'Etat par la réalisation de grands projets d'infrastructure tels que le Lycée Mondorf et un complexe sportif qu'elle a été proposée en tant que CDA.

Il s'y ajoute que de nombreuses politiques sectorielles tiennent déjà compte de la politique d'aménagement du territoire. C'est le cas notamment du programme quinquennal d'équipement sportif, conformément à l'article 2 de la loi du 18 juillet 2018 autori-

sant le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipements sportifs. Le programme tient ainsi compte du PDAT : « *ce programme tient compte de l'évolution démographique au Luxembourg (augmentation de la population de 24 % sur les 10 dernières années) et des considérations relatives à l'aménagement du territoire pour ce qui est de la localisation des équipements sportifs dans les centralités urbaines existantes permettant de favoriser un accès par les modes de transport durables* »¹⁴. L'écrasante majorité des grands projets subventionnés se situent d'ailleurs soit dans un CDA, soit dans une commune membre d'une agglomération. Le SYVICOL est d'avis qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause l'exécution de ce programme qui est exemplaire au niveau de sa transparence et basé sur une collaboration entre le ministère et les communes. La même remarque vaut pour le programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, qui en est à sa onzième édition (2023-2027). Le ministère de l'Aménagement du territoire dispose d'un représentant au sein de la commission qui avise les projets, ce qui répond à l'objectif de gouvernance visé par le projet de PDAT.

Objectif politique 3 : Planification territoriale transfrontalière

Cet objectif politique est davantage un objectif national qui revêt pour le secteur communal une importance plus faible que les deux autres objectifs politiques du projet de PDAT. Néanmoins, il devra être mis en œuvre par les communes frontalières et le SYVICOL partage dès lors les considérations suivantes.

Le SYVICOL est d'avis que la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire peut et doit sans aucun doute être renforcée, tant au niveau national que communal. La configuration territoriale du Luxembourg nous impose de le faire, c'est une évidence. La question n'est pas de coopérer, mais comment on coopère de manière efficace, sous quelle forme et pour atteindre quels résultats ?

Or, de ce point de vue, le transfrontalier a ses limites. Il reste souvent bloqué au stade de la politique, ce qui est patent à lecture du projet de PDAT. D'après la compréhension du SYVICOL, la vision transfrontalière de l'aménagement du territoire aurait dû se concrétiser via le schéma de développement territorial de la Grande Région (ci-après SDTGR). Or, pour l'instant, celui-ci n'est pas allé plus loin que la simple déclaration d'intention. Les auteurs semblent bien conscients de cette problématique, puisque le projet de PDAT « *ambitionne l'élaboration d'une vision territoriale transfrontalière pour cette aire fonctionnelle dont le périmètre reste toutefois à préciser* » (page 107). Il semblerait dès lors que cet aspect sera abordé de manière plus concrète après l'adoption du projet de PDAT, qui serait le point de départ de cette réflexion. Si cela paraît compréhensible d'un point de vue chronologique, cela suppose également que l'ensemble des pistes envisagées par le projet de PDAT soient ouvertes à la discussion.

Pour les communes, le transfrontalier est une réalité qui se vit sur le terrain. Elles coopèrent depuis longtemps avec leurs voisines dans de nombreux domaines notamment en matière d'environnement et de protection de la nature, de mobilité ou encore de tourisme, et il serait bienvenu que l'Etat leur apporte un soutien pour étendre cette coopération à d'autres domaines de l'aménagement du territoire, par exemple en matière économique via des zones d'activités économiques transfrontalières. L'expérience montre qu'un intérêt commun et une structure adéquate permettent d'atteindre des résultats en initiant de nombreux projets, qui peuvent ensuite être déclinés au cas par cas. Les structures de coopération existent, comme le groupement européen de coopération territoriale (GECT), et fonctionnent à condition que les partenaires disposent d'un pouvoir de décision propre pour réaliser des opérations qui présentent un intérêt qui ne se limite pas forcément au niveau local.

Le projet de PDAT envisage un outil pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs de la coopération transfrontalière qui est le fruit d'une initiative de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne en 2015 (page 2018). Depuis mai 2018, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obs-

tacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (COM/2018/373) est en discussion, et ce n'est que très récemment que le Parlement a révisé la proposition du mécanisme européen transfrontalier (ECBM) qui pourrait aboutir à une nouvelle proposition législative. Si le projet de PDAT envisage une mise en œuvre dans le contexte de l'IBA Alzette Belval, il serait recommandé d'attendre la concrétisation de ce mécanisme.

Il prévoit également de soumettre à une consultation transfrontalière l'ensemble des plans et programmes à dimension territoriale, à savoir « *le PDAT, les PDS ou POS dans les zones frontalières ainsi que les PAG des communes frontalières ayant un effet territorial transfrontalier* » (page 218), à l'instar de la consultation transfrontalière dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans ou projets, prévue par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Si le SYVICOL peut comprendre l'intérêt d'une telle mesure, il est d'avis qu'il conviendra de définir précisément la portée de cette consultation et ses objectifs, étant donné la complexité de la procédure d'approbation des projets de PAG et la multitude d'acteurs déjà impliqués.

Objectif transversal : Gouvernance

Le projet de PDAT définit la gouvernance comme « *une mesure transversale qui doit permettre d'assurer une mise en œuvre multisectorielle des trois grands objectifs décrits précédemment* ». Cette brève description est complétée comme suit : « *le PDAT2023 privilégie l'approche intersectorielle des planifications et des projets territoriaux entre les acteurs publics : cette approche tient au fait que tout projet de territoire au Luxembourg implique au moins deux secteurs d'administration et de gestion. Au-delà des secteurs impliqués au niveau de l'administration, l'aménagement du territoire favorise également la collaboration rassemblant l'Etat, les acteurs locaux, le secteur privé et la société civile* » (page 52).

Cette formulation est quelque peu ambiguë : où se situent les communes ? « *au-delà des secteurs impliqués* » laisse entendre que les communes collaborent à la transposition des objectifs et de la stratégie du PDAT, mais que la planification et la programmation s'effectue exclusivement au niveau national. Cette impression est confirmée à la lecture des sous-objectifs, notamment la mise en place d'une coordination intersectorielle au niveau national qui contraste avec l'accompagnement des acteurs de terrain. Les communes seraient reléguées au rang de simples exécutantes de la politique d'aménagement du territoire décidée au niveau de l'Etat. Si l'objectif est transversal, la gouvernance, elle, ne l'est manifestement pas.

Il a déjà été souligné à plusieurs reprises que cette conception rigoureuse et dirigiste ne correspond pas à la perception que les communes ont de l'Etat. Les pistes identifiées par le projet de PDAT devront être approfondies non seulement avec les autres ministères, mais aussi avec les communes pour autant que les décisions à prendre les affectent.

En revanche, il est vrai que le SYVICOL appelle de ses vœux une plus grande cohérence des politiques sectorielles entre elles. Dans la pratique, des exemples concrets de projets communaux bloqués faute d'accord entre les différents ministères ont déjà mis en lumière la nécessité pour l'Etat de travailler de manière coordonnée. Si le SYVICOL partage donc l'idée d'une meilleure coordination des politiques sectorielles à impact territorial, il n'est pas certain que le terme de « gouvernance » employé par les auteurs du PDAT renvoie à cette idée de cohérence et de coordination. Celle-ci correspondrait davantage à l'orientation « mettre en place une véritable coordination horizontale et transversale » (page 15) donc intersectorielle mais aussi multiniveaux, qui pourrait servir de base à la reformulation de cet objectif. Le PDAT de 2003 prévoyait une fonction de coordination de l'aménagement du territoire s'exerçant en parallèle sur deux niveaux : au niveau horizontal, en intégrant les différentes politiques sectorielles, et au niveau vertical, en faisant le lien entre les niveaux d'intervention national, régional et communal (schéma page 11). Une coordination transversale et multidirectionnelle permettrait de rencontrer l'objectif de gouvernance recherché tout en étant respectueuse des principes d'autonomie communale et de subsidiarité.

¹⁴ Projet de loi n°8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023

Le SYVICOL partage le sous-objectif d'une observation territoriale renforcée (page 52), particulièrement important dans le cadre du suivi et du monitoring du PDAT (pages 226 à 229). En effet, tant le PDAT que ses instruments d'exécution doivent pouvoir être réactifs et suivre les dynamiques de développement territorial pour vérifier leur adéquation avec les projections sur lesquelles ils sont basés et permettre leur adaptation le cas échéant. Cette approche aurait permis de ne pas attendre vingt ans pour élaborer un nouveau PDAT. Le SYVICOL approuve particulièrement l'affirmation selon laquelle « *une coopération intersectorielle et transversale renforcée dans le domaine de la prospective territoriale permettrait de mettre en évidence, sur base d'analyses fondées, d'éventuelles contradictions entre les objectifs poursuivis par différentes politiques, mais surtout de vérifier l'impact et la soutenabilité territoriale de ces derniers* » (page 228).

Le SYVICOL s'étonne d'ailleurs que cette mise en perspective soit absente du projet de PDAT, qui est censé lui-même mettre en œuvre la prospective territoriale. Ainsi, certaines affirmations comme « *l'analyse du DATer a clairement montré que l'objectif 'zéro artificialisation nette' peut être atteint et ce en tenant compte de l'évolution de la population et de la croissance prévue par le STATEC jusqu'en 2050* » mériteraient davantage de développements et une justification étayée. Comme le projet de PDAT met en œuvre la prospective territoriale permettant d'élaborer des scénarios d'avenir, pouvant servir pour l'identification et surtout la localisation des besoins futurs en équipements publics, on s'étonne que cet aspect ne soit pas davantage développé sur les deux horizons temporels H2035 et H2050.

C'est l'observatoire du développement spatial (ci-après ODS) qui se verrait confier cette mission d'orientation et de coordination entre les différents producteurs d'analyse statistiques. Si l'ODS s'impose naturellement pour exécuter cette mission, le SYVICOL observe que contrairement à d'autres observatoires, l'ODS n'a jamais été institutionnalisé depuis sa création en 2007 dans le cadre du monitoring de l'IVL. Avant que de nouvelles missions lui soient attribuées, le SYVICOL est d'avis qu'il conviendrait au préalable de lui donner une assise légale, d'encadrer ses missions de manière précise ainsi que son fonctionnement. Ce changement de statut ne peut intervenir que par le biais d'une modification de la loi et non des PDS.

D'après le projet de PDAT, il s'agit d'échanger avec les autres observatoires à dimension territoriale en les mettant en réseau ainsi qu'avec d'autres organes et structures au niveau national, même s'il prend soin de préciser que cette liste est non exhaustive. Des échanges d'information seraient en effet utiles avec le secteur communal, et le SYVICOL se demande quelle structure est visée par « *les observatoires sociaux communaux* » (page 238). S'agit-il des offices sociaux communaux ?

D'autre part, l'ODS doit continuer à développer l'instrument Raum+, « *en particulier dans le cadre de l'objectif de réduction de l'artificialisation du sol* ». Cet outil est surtout utilisé au niveau de l'Etat pour générer des statistiques, mais il présente une faible plus-value pour les communes d'un point de vue pratique. En outre, il s'avère que cet outil n'est pas toujours actualisé. Le SYVICOL serait intéressé à voir dans quelle mesure les outils utilisés par les communes pourraient produire des données dans ce contexte, respectivement comment l'instrument Raum+ pourrait servir davantage aux communes.

Un des autres objectifs de la gouvernance est l'accompagnement des acteurs de terrains. Selon le projet de PDAT, cet accompagnement pourrait prendre la forme d'une plateforme de soutien technique et même juridique (page 53). Le SYVICOL se félicite de cet objectif, et les pistes proposées en ce sens sont prometteuses. Ainsi, il salue particulièrement le travail effectué par la cellule nationale d'information pour la politique urbaine (ci-après CIPU), qui rencontre un écho positif de la part des villes y participant. Elles apprécient particulièrement l'échange d'expertise au niveau européen, national et communal et l'encadrement par des experts, dont les travaux aboutissent à des résultats concrets puisqu'il s'agit de traduire des concepts théoriques en pratique. Le succès de la CIPU montre qu'une approche multi-niveaux et intersectorielle produit des résultats tangibles dans le sens souhaité par la politique d'aménagement du territoire. En revanche, il est constaté que la CIPU ne réunit pas toutes les villes, de sorte qu'il serait recommandé d'ouvrir d'abord la cellule au niveau national avant le niveau transfrontalier.

Le SYVICOL est d'avis que la CIPU pourrait servir d'exemple à la création d'une cellule similaire pour les communes rurales. En effet, elles sont confrontées à des problématiques similaires et l'échange d'expérience au sein d'une plateforme commune pourrait faciliter la diffusion des principes directeurs de l'aménagement du territoire dans une approche concertée et participative.

Eventuellement, l'ensemble de ces acteurs pourraient se retrouver dans le cadre de la structure de conseil et de formation avancée par le projet de PDAT pour accompagner les acteurs locaux (page 233). Celle-ci prendrait la forme d'une organisation inspirée de *Espacesuisse*, qui propose plusieurs types de services notamment des formations pour les élus et les professionnels, « *conseille les villes, les communes et les cantons dans les questions juridiques et d'aménagement du territoire, suit l'actualité du développement territorial urbain et rural et publie régulièrement des rapports sur la jurisprudence en matière de droit de la construction, de la planification et de l'environnement* », et offre un soutien aux services techniques des communes. Le SYVICOL soutiendrait la création d'un tel organe et il est d'avis qu'il s'agit d'une piste à approfondir, notamment en ce qui concerne son financement, ses missions, etc.

La gouvernance vise encore la promotion de la participation citoyenne à la réflexion politique, sous forme d'un conseil citoyen, d'un forum citoyen et d'un dialogue en ligne. Si le SYVICOL soutient la participation citoyenne et est d'avis que les dispositifs participatifs rendent les processus décisionnels plus démocratiques, plus ouverts et plus transparents, il s'interroge cependant sur le paradoxe qui consiste à impliquer les citoyens dans la prise de décision politique au niveau national mais à en écarter ceux qui ont justement été élus par les citoyens pour exercer des responsabilités. Or, les communes construisent une démocratie de proximité, elles connaissent les besoins de leurs électeurs et d'ailleurs les attentes envers les décideurs politiques n'ont jamais été aussi élevées. Le SYVICOL doute qu'au moment de la mise en œuvre des mesures décidées par le projet de PDAT, celles-ci soient perçues comme le résultat de la politique du gouvernement, mais craint que ce soient plutôt les communes qui se retrouvent en première ligne pour faire face au mécontentement de leurs électeurs. A ce moment-là, l'Etat ne devra pas se défaire de ses responsabilités.

Une participation citoyenne réussie est celle qui conduit à une prise en compte des attentes et propositions, et qui n'est pas instrumentalisée. Le SYVICOL a participé avec ses membres à la participation citoyenne en 2018 « *notre futur territoire* » qui a mis en évidence un certain nombre d'attentes vis-à-vis de la politique d'aménagement du territoire qui ont été formulées dans une série de recommandations (annexe I). Si le projet de PDAT indique qu'un retour a été fait aux participants de ce processus, il pourrait être plus précis en ce qui concerne la prise en compte de ces recommandations dans le projet de PDAT.

Enfin, le projet de PDAT propose de mettre en œuvre l'objectif de gouvernance par le soutien à l'expérimentation et aux projets pilotes. Il prévoit la création de « *laboratoires d'urbanisme et d'architecture* », pour expérimenter concrètement de nouveaux types d'aménagement et de méthodes de planification ainsi que d'étudier l'impact des formes urbaines, paysagères et architecturales qui en résulteraient (page 225). Le SYVICOL se félicite de cette proposition qui est le fruit d'une volonté commune d'expérimenter au niveau local la faisabilité d'une mesure voulue au niveau national. Comme le résultat de ces expérimentations intéresse l'ensemble des communes, un échange entre les communes participantes, le SYVICOL et le DATer serait précieux pour la dissémination d'informations et aussi dans la recherche des communes prêtes à accueillir ces projets-pilotes.

En ce qui concerne les mesures financières, le SYVICOL renvoie à ses développements relatifs à la prise en compte de l'armature urbaine dans les finances publiques.

Stratégie pour une utilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement

Si les stratégies nationales, urbaines et rurales ont déjà fait l'objet de développements dans le cadre des objectifs politiques, le SYVICOL souhaite revenir rapidement sur la stratégie pour une réutilisation rationnelle des surfaces dédiées au stationnement. Le projet de PDAT envisage de limiter en milieu urbain la construction d'emplacements de stationnement privés lors du développement de

nouveaux quartiers ou du réaménagement de quartiers existants (page 91). Il est indiqué que « *l'offre de stationnement et sa réglementation jouent un rôle important dans le choix quotidien des modes de transport de la population. Il s'avère donc nécessaire de réévaluer l'utilisation des espaces dédiés au stationnement des véhicules motorisés et d'envisager une utilisation plus rationnelle de ces surfaces* ».

La disparition de ces emplacements classiques, tant sur le domaine public – voirie et parkings publics – que privé, serait compensée par le regroupement de places de stationnement dans des bâtiments évolutifs et multifonctionnels (page 92). Si le SYVICOL est d'avis qu'il faut repenser l'espace consacré aux voitures dans les villes, il met en garde contre une approche trop restrictive comme celle qui a prévalu dans le PDS « transport ». D'une part, si en milieu urbain, un réseau de transport public efficace autorise à réduire le nombre d'emplacements de parking, une diminution du nombre d'emplacements privés entraînera un report de ces voitures dans l'espace public. D'autre part, les habitants des communes rurales resteront tributaires de la voiture pour se rendre vers les villes. Le stationnement autour des pôles d'échanges – bus, tram, train – est notamment à garantir.

Le SYVICOL demande des précisions supplémentaires par rapport aux mesures envisagées qui ne figurent pas dans le projet de PDAT, le cas échéant en faisant le lien avec la mesure correspondante dans le PNM20235. Celui-ci envisage d'ailleurs, malgré une réduction, que la moitié des déplacements par jour dans les trois agglomérations se feront toujours par transport individuel motorisé.

Outils et mesures

Le projet de PDAT envisage, d'une part, de faire évoluer les outils existants et, d'autre part, dégage des « pistes d'intervention » en vue de la mise en place de nouveaux outils et mesures. Ces derniers ont fait l'objet de développements au niveau des objectifs politiques qu'ils ont vocation à mettre en œuvre, de sorte que le SYVICOL renvoie à ses observations précédentes. En revanche, l'évolution des outils existants mérite que l'on s'y arrête quelques instants.

Le SYVICOL met en garde contre une inflation législative et réglementaire à marche forcée qui serait contre-productive et irait à l'encontre de l'objectif de simplification administrative qui devrait guider l'élaboration de toute nouvelle loi concernant directement ou indirectement les communes. Les moyens à déployer, qu'ils soient nouveaux ou consistent en une adaptation de ceux existants, doivent dès lors être bien réfléchis et discutés en amont avec le secteur communal, et une priorité doit être établie entre eux afin de les déployer de manière échelonnée dans le temps afin de répartir la charge administrative pour les communes. Le SYVICOL a d'ailleurs appelé le futur gouvernement à freiner l'inflation normative et à laisser davantage de place à l'autonomie communale¹⁵. Or, le projet de PDAT envisage justement le contraire.

La Constitution étant la norme juridique la plus élevée, il convient de s'intéresser à la modification de la constitution luxembourgeoise telle qu'envisagée par le projet de PDAT (page 236). Ses auteurs proposent ainsi de consacrer l'aménagement du territoire ou certains de ses principes dans la Constitution : « *si l'aménagement du territoire ne doit pas figurer tel quel dans la Constitution, les objectifs et principes dont il pourrait être porteur une fois le PDAT2023 approuvé sont d'une importance telle pour l'intérêt des générations futures qu'une modification de la Constitution devrait être envisagée pour y mentionner des principes incontournables d'un aménagement du territoire résilient et décarboné* ».

Actuellement, l'épine dorsale de la politique d'aménagement du territoire est la loi modifiée du 17 avril 2018 qui prévoit à l'article 2, paragraphe 2, différents moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement. Le SYVICOL est d'avis que la problématique présentée comme justifiant une éventuelle révision constitutionnelle tient davantage au fait que ces moyens n'ont été mis en œuvre que partiellement et avec un décalage dans le temps tel que le recul nécessaire manque. De plus, les modifications successives de la loi précitée sur les deux dernières décennies, plutôt que de renforcer la politique d'aménagement du territoire, l'ont fragilisée, alors qu'un cadre stable serait nécessaire. Le SYVICOL insiste également sur l'importance de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 17 avril 2018, qui dispose qu'« *au nom du Gouvernement, le ministre fait au moins tous les trois ans un rapport à la Chambre des Députés sur la situation en matière d'aménagement du territoire et de l'état de mise en œuvre des instruments de l'aménagement du territoire* ». Depuis l'entrée en vigueur de la loi et des quatre PDS, un tel débat n'a, à sa connaissance, pas eu lieu.

Dans la mesure où la politique d'aménagement du territoire s'inscrit par essence dans la durée, le SYVICOL est d'avis qu'il faudra d'abord observer sur le terrain les résultats de l'adaptation des moyens existants et du déploiement à venir des moyens en gestation dans le projet de PDAT avant d'envisager une révision constitutionnelle.

Le projet de PDAT prévoit plusieurs modifications de nature législative et réglementaire, la première d'entre elles concernant le programme directeur d'aménagement du territoire « *afin que le PDAT2023, les objectifs y contenus et notamment l'armature urbaine soient réellement effectifs* ». Il envisage tout d'abord la mise en place d'une commission de suivi interministérielle, « *chargée du monitoring de la mise en œuvre du PDAT2023, afin que ce dernier devienne un instrument adapté aux évolutions de la réalité sur le terrain* ». Il va de soi que le SYVICOL demande que plusieurs représentants du secteur communal siègent au sein de cette commission qui ne doit pas être seulement « interministérielle ». Un vrai travail de collaboration sera nécessaire au sein de la commission de suivi qui ne doit pas se résumer à une séance d'information de ses membres, mais nécessite la volonté de les impliquer activement dans les travaux du ministère de l'Aménagement du territoire. De plus, ses travaux ne devraient pas être confidentiels, mais une plus grande transparence est nécessaire notamment par la publication des procès-verbaux de la commission afin de rendre possible un retour d'informations. Le SYVICOL est d'ailleurs d'avis que de nombreux progrès sont à réaliser du point de vue de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, notamment quant à la publication automatique des documents accessibles en vertu de la loi.

Le projet de PDAT envisage en outre de rendre celui-ci plus contraignant : « *Une piste pourrait consister à définir clairement le niveau d'opposabilité du PDAT2023 – ou le cas échéant, d'autres documents découlant de ce dernier pour le reprendre et le préciser – aux documents d'urbanisme existants au niveau communal* ». Un peu plus loin, il est encore ajouté que « *par conséquent, une piste intéressante consisterait à étudier la possibilité de prévoir l'instauration d'un document d'urbanisme national qui instaure un rapport de compatibilité* ». Le SYVICOL se doit de rappeler que ce sont ces raisons qui ont amené le Conseil d'État à s'opposer formellement aux articles 7 et 8 dans le cadre du projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire¹⁶, de sorte que les amendements parlementaires ont transformé le PDAT en document d'orientation. D'un point de vue idéologique, l'attitude consistant à dire que le PDAT n'a pas de valeur normative mais qu'il pourrait, a postero-

¹⁵ Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative, 10 octobre 2022

¹⁶ « Étant donné que les PDS, POS et même les PAG et PAP doivent „reprendre et préciser“ les orientations et objectifs 6 du programme directeur, les auteurs ont conféré un caractère normatif au programme directeur qui d'ailleurs ne restera pas sans influence sur les droits de propriété. Dans ce cas, il se pose plusieurs problèmes : D'abord, en ce qui concerne la nature même du programme directeur qui, aux termes du texte en projet, est arrêté par le Gouvernement en conseil et publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État se doit de relever qu'il n'appartient pas au législateur d'attribuer un pouvoir réglementaire à cet organe. En l'espèce, seul le Grand-Duc peut être chargé en vertu de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution de ce pouvoir. Ensuite, le Conseil d'État donne à considérer que la base légale pour arrêter un programme directeur ne suffit pas aux conditions de l'article 16 de la Constitution, dans la mesure où elle ne comporte pas les principes et les points essentiels des cas visés par les auteurs. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions sous rubrique. Indépendamment de ces considérations d'ordre constitutionnel, le Conseil d'État demande aux auteurs de clarifier les éventuelles conséquences sur les PAG existants qui, le cas échéant, ne sont pas conformes au futur programme directeur. »

ri, produire des effets contraignants en instaurant un « rapport de compatibilité », paraît pour le moins critiquable. Une démarche transparente et respectueuse des principes de l'Etat de droit aurait consisté à définir clairement les règles d'application du PDAT avant d'en adopter un nouveau. Quoi qu'il en soit, si cette piste devait être suivie, le SYVICOL est d'avis que l'instauration d'un tel rapport de compatibilité ne peut qu'être le résultat de l'exercice du pouvoir législatif, et non réglementaire. Les autres plans nationaux n'ont d'ailleurs pas de caractère obligatoire et ils ne sont pas soumis à la Chambre des députés, si ce n'est pour avis, et en fonction de ce que prévoit la loi qui sous-tend leur adoption.

Le projet de PDAT envisage encore des modifications « de fond » des PDS primaires pour tenter de renforcer l'effectivité juridique, voire de redéfinir la philosophie inhérente des PDS (page 201). Les auteurs critiquent le fait que les PDS se limitent principalement à la réservation de terrains pour l'exécution d'une politique sectorielle donnée et souhaitent leur donner une nature prospective, modifier le PDS « logement » pour préciser la prescription relative aux 30% de surface construite brute et le PSZAE pour contenir l'éparpillement des zones d'activités économiques communales, ainsi que pour instaurer un délai de transposition pour les prescriptions de la zone superposée par les PAG. Pour les raisons développées à l'objectif 2, le SYVICOL s'oppose à une modification du PSZAE dans le sens voulu par les auteurs du projet de loi.

Il souhaite apporter des explications complémentaires au sujet de la mise en œuvre et du développement des zones superposées « dépendants de la volonté des communes, le cas échéant des propriétaires des terrains concernés ». Il est vrai que l'article 20 de la loi précitée, plus précisément le paragraphe 3, prévoit que les prescriptions des PDS relatives à la restriction du choix des communes quant aux modes d'utilisation du sol à prévoir, et au reclassement de zones affectées à un mode d'utilisation donné, doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG ou moyennant l'adoption d'un POS. L'alinéa 2 du même paragraphe précise en outre que « la mise en œuvre des prescriptions précitées par le plan d'aménagement général pourra avoir lieu à l'occasion d'une refonte, d'une modification ou d'une mise à jour du plan d'aménagement général postérieure à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan directeur sectoriel ».

Cette option avait été retenue à l'époque afin de ne pas imposer aux communes concernées, une énième modification de leur PAG – sachant que cela revient à recommencer toute la procédure d'élaboration du PAG – y compris les études préparatoires. Il s'agissait d'une solution pragmatique pour ne pas pénaliser des communes qui venaient justement d'achever la refonte de leur PAG après, bien souvent, des années de procédure longues et surtout coûteuses. Or, c'est précisément parce que les PDS ont pris tellement de retard par rapport au calendrier de la refonte des PAG, qui devait être achevée pour 2018, que l'on se retrouve aujourd'hui dans la situation décrite par les auteurs. Par voie de conséquence, une éventuelle expropriation sur base de l'article 24 de la loi est pour le moment impossible à mettre en œuvre. Etant donné que le SYVICOL est d'avis que ces lacunes sont à imputer au manque de diligence de l'Etat et qu'elles sont de nature à causer un préjudice financier aux communes concernées, il insiste pour que l'Etat supporte l'ensemble des coûts résultant d'une transposition des zones superposées dans les PAG des communes qui leur est imposée en dehors de leur propre initiative. Le SYVICOL observe finalement que cela ne peut intervenir que par le biais d'une modification de la loi alors qu'une modification des PDS serait sans incidence sur cette procédure. Une mise en œuvre par un POS telle que suggérée engendrerait les mêmes inconvénients pour une commune.

Le projet de PDAT propose également une modification des PDS secondaires (actuellement, le PDS « lycées » et le PDS « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles ») et « l'élaboration de PDS ayant trait à de nouvelles thématiques (par exemple, certains types d'infrastructure) ». Le SYVICOL insiste pour que des précisions soient apportées quant au secteur d'activité de ces possibles PDS, notamment quant aux infrastructures éventuellement concernées. Il rappelle à ce sujet ses remarques précédentes concernant les programmes quinquennaux pour lesquels il estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause la démarche actuelle. De manière générale, une approche flexible laissant aux communes une certaine marge de manœuvre est préférable à une surréglementation. Lors de la préparation du débat de 2018 à la Chambre des députés, l'élaboration de PDS « préservation

des grands ensembles paysagers et forestiers », « sites archéologiques » ou encore « adaptation au changement climatique » avaient été évoqués. Ces réflexions sont-elles toujours d'actualité ? Le SYVICOL tient à préciser que même si le règlement grand-ducal du 24 juillet 2011 portant création d'un Centre national de recherche archéologique auprès du Musée national d'histoire et d'art avait créé la base légale pour établir un plan directeur sectoriel des sites archéologiques, celui-ci est devenu inutile depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel qui prévoit l'élaboration d'une carte de la zone d'observation archéologique qui n'est toujours pas disponible.

Les POS devraient également être utilisés plus systématiquement dans le cadre de la mise en œuvre des PDS mais aussi « de manière plus catégorique pour mettre en œuvre divers projets étatiques d'intérêt général susceptibles de diverger aux intérêts locaux » (page 203). Le SYVICOL appelle le gouvernement à utiliser un tel instrument avec prudence et retenue, dans la mesure où il porte atteinte à l'autonomie communale, laquelle ne peut se justifier que pour la réalisation de ce qui strictement nécessaire à l'intérêt général. Une généralisation des POS pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire et pour imposer de force des projets nationaux remettrait en cause le juste équilibre et la complémentarité entre les instruments de l'aménagement communal mis en œuvre par les communes à travers les PAG et les PAP et les instruments de l'aménagement du territoire mis en œuvre par l'Etat à travers les PDS, les POS et les conventions. On aurait tort de les opposer.

Le projet de PDAT envisage encore de doter les conventions de coopération territoriale Etat-communes d'un cadre davantage institutionnalisé éventuellement plus adapté pour une coopération sur le long terme, évoquant un instrument similaire aux parcs naturels pour les espaces à dominante urbaine (page 204). Le SYVICOL se félicite du fait que ces conventions reposent sur une approche inclusive avec les communes et fonctionnent en pratique, comme le démontre le lancement récent du Forum Régional Centre, même s'il donne à considérer que la participation financière de l'Etat est conditionnée au respect et à la mise en œuvre des objectifs de l'aménagement du territoire au niveau national.

Le rôle de conseil des parcs naturels aurait également vocation à être renforcé et élargi selon le projet de PDAT (pages 205 à 208) dans trois directions : en matière d'aménagement du territoire, pour la mise en œuvre de processus participatif et enfin en vue de la transition énergétique. Dans la mesure où ce sont les communes membres qui déterminent l'étendue de leur participation, elles sont également libres de déléguer partiellement au syndicat certaines de leurs missions si elles l'estiment opportun. Le SYVICOL tient à faire remarquer que l'établissement d'une vision stratégique « locale » peut également être réalisé dans un autre cadre de coopération, en témoigne le programme LEADER Eislek qui a rendu possible la mise au point d'une nouvelle stratégie de développement local 2023-2029 intitulée 'zesummen hei uewen' entre les 16 communes participantes.

Le projet de PDAT prévoit certaines adaptations de la législation applicable en matière d'aménagement communal et de développement urbain ainsi que de certains règlements grand-ducaux y relatifs pour que l'approche de planification communale prenne davantage en compte les stratégies nationales (pages 208 et 209). Il poursuit en indiquant que « l'étude préparatoire devrait davantage prendre en compte les objectifs et stratégie du PDAT2023 ainsi que leur respect de ceux-ci dans la partie réglementaire des PAG, à savoir les parties écrite et graphique. Finalement, une réévaluation régulière de l'évolution locale par rapport aux objectifs et stratégies nationales pourrait être imposée, notamment en ce qui concerne les potentiels de développement ». Le SYVICOL s'oppose vivement à toute modification dans le sens d'une « transposition » des principes du PDAT dans les PAG. Comme expliqué ci-dessus, cela reviendrait à contourner l'impossibilité d'opérer une modification de la législation concernant l'aménagement du territoire dans le sens souhaité par les auteurs du PDAT pour l'imposer au niveau de la législation sur l'aménagement communal ! D'autre part, il demande à voir préciser quelles sont les modifications envisagées, tant au niveau de la loi que des règlements grand-ducaux d'exécution. A titre d'exemple, il rappelle son opposition à une modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui laisse le soin aux communes de déterminer les seuils de densité dans leurs PAG.

Le principe constitutionnel de l'autonomie communale n'est ni une lubie, ni un prétexte. Il est rappelé que le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale dans toutes ses dispositions le 15 octobre 1985 et a été le premier pays à ratifier ce texte le 18 mars 1987. Dans son 3^e rapport de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe « *salue le fait que le principe de l'autonomie locale, tel qu'énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale, est pleinement inscrit dans la Constitution, reconnu par le législateur et les tribunaux et respecté. Il souligne également que la protection juridique de l'autonomie locale est pleinement respectée et que la réforme du droit communal entamée en 2020 vise notamment à assouplir la tutelle administrative des communes* ». Le SYVICOL s'étonne dès lors de l'assertion faite par les auteurs du PDAT (page 209).

Il estime également nécessaire de rappeler que l'article 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain attribue aux communes la compétence en matière d'aménagement communal et de développement urbain, sous le contrôle du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions. Cette compétence s'exerce dans le respect des lois (article 1^{er}) et de l'intérêt général (article 2) ce qui est souligné par la définition même du concept d'aménagement communal aux termes duquel « *on entend par aménagement communal l'organisation du territoire communal et des ressources énumérées au paragraphe 2 par des règles générales et permanentes. Cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, est orientée par le programme directeur de l'aménagement du territoire ; elle reprend les dispositions et objectifs des règlements grand-ducaux rendant obligatoires les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol conformément à la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire lorsqu'une telle mesure s'avère nécessaire* ».

Comme cela a déjà été précisé dans les développements ci-dessus, l'étude préparatoire et notamment le concept de développement prend déjà en compte les principes de l'aménagement du territoire et ce cadrage est, aux yeux du SYVICOL, suffisant. Il demande au gouvernement de respecter la mission d'aménagement confiée par la loi et la constitution aux autorités communales, sous le contrôle du ministère de l'Intérieur.

Finalement, le projet de PDAT prévoit de renforcer le rôle du CSAT, « *afin qu'il soit pleinement impliqué dans les procédures relatives aux plans à caractère réglementaire, il est proposé de ne pas uniquement saisir le CSAT sur base d'un document final, mais pendant le processus d'élaboration, tout en limitant les avis à des propositions d'amendements concrets. Le CSAT est encouragé à recourir davantage à l'auto-saisine concernant les enjeux et thèmes majeurs de l'aménagement du territoire en proposant des solutions concrètes et fondées* ». Le SYVICOL se demande pourquoi une telle approche n'a pas été mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration du présent projet de PDAT. Il est en effet étonnant que le CSAT, compte-tenu de ses missions, n'ait pas été impliqué davantage dans les travaux préparatoires. S'il a bien été saisi par le ministère pour avis au mois d'avril 2021 sur le projet d'armature urbaine qu'il était prévu de soumettre à l'approbation du Conseil de gouvernement, il avait rendu en date du 28 avril 2021 un avis très critique dans lequel il constatait être techniquement placé dans l'impossibilité de prendre position de manière circonstanciée par rapport aux documents de travail non aboutis lui soumis, mais développait un certain nombre de considérations et soulevait des questions. Le SYVICOL se demande si elles ont été prises en considération par le projet de PDAT. Il s'y ajoute que, contrairement aux membres du groupe de travail interministériel, le CSAT n'a pas reçu l'avant-projet de PDAT.

Projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

Avis complémentaire du 30 novembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de l'avoir consulté, par courrier du 20 octobre 2022, au sujet du projet de loi n°7995 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Le présent avis complémentaire fait suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 10 octobre 2022 et porte sur le texte tel qu'amendé par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 3 octobre 2022.

Le SYVICOL est au regret de constater qu'il n'a guère été tenu compte des remarques formulées dans le cadre de son avis précité. Ceci vaut notamment pour celles relatives à l'article 10, par rapport auquel le SYVICOL estime que les installations d'eau privées ne devraient pas tomber sous la responsabilité des fournisseurs d'eau. De plus, à l'endroit de l'article 16, le SYVICOL avait formulé plusieurs critiques envers l'obligation d'installer au plus tard le 1^{er} janvier 2029 des équipements intérieurs et extérieurs dans les espaces publics afin de promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet.

Il renvoie dès lors de manière générale à son avis initial, dont il estime qu'il conserve toute sa pertinence.

Le SYVICOL déplore également le fait que le texte amendé précis, afin de répondre à l'opposition formelle exprimée par le Conseil

d'État, que les fournisseurs d'eau réalisent la surveillance des paramètres indicateurs moyennant uniquement les outils mis à disposition par l'Administration de la gestion de l'eau. La possibilité d'utiliser leurs propres outils n'est donc plus donnée aux fournisseurs d'eau puisque les termes « *approuvés ou* » ont été supprimés en vue d'assurer un traitement égalitaire de tous les fournisseurs d'eau. Ceci est regrettable dans la mesure où ces derniers utilisent actuellement des outils plus performants que ceux mis à disposition par l'AGE.

Le commentaire de l'amendement fait valoir qu'il est toujours permis à l'Administration de la gestion de l'eau et aux fournisseurs d'eau de se concerter pour le développement de ces outils, ce qui a été confirmé lors de la dernière réunion entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable ayant eu lieu le 21 septembre 2021. Afin de trouver ensemble des solutions en ce qui concerne les outils à utiliser, le SYVICOL propose au ministère de créer un groupe de travail qui réunit les responsables de l'Administration de la gestion de l'eau et de l'Association luxembourgeoise des services d'eau.

II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL renvoie de manière générale à son avis initial, dont il estime qu'il conserve toute sa pertinence, notamment en ce qui concerne les remarques formulées par rapport à l'article 10 et 16 du projet de loi sous revue.
- Il regrette le fait que le texte amendé ne permet plus aux fournisseurs d'eau d'utiliser leurs propres outils de surveillance des paramètres indicateurs qui sont souvent plus performants. Il appelle dès lors l'AGE à mettre en place un groupe de travail pour de concerter avec les fournisseurs d'eau sur les outils à utiliser.
- Le SYVICOL salue les précisions de l'amendement 2 qui permettent de mieux clarifier les responsabilités des différents ac-

II. AVIS

teurs. En revanche, en ce qui concerne les obligations résultant pour les fournisseurs d'eau et les communes de l'article 6, paragraphe 3, il est au regret de constater que le texte amendé n'a pas pris en compte sa remarque initiale (amendement 2)

- Le SYVICOL formule plusieurs observations quant à l'amendement 9 modifiant l'article 22 qui prévoit désormais toute une série d'infractions pénales sanctionnées en fonction de la gravité des faits punissables (amendement 9).

III. Remarques article par article

Amendement 2 portant sur l'article 6

L'amendement 2 modifie les paragraphes 1 et 2 de l'article 6 afin de préciser que ce sont les entreprises du secteur alimentaire qui doivent assurer le respect et la surveillance des valeurs paramétriques figurant à l'annexe I, parties A et B, aux points où les eaux sont utilisées dans ces entreprises.

De plus, il est disposé que la responsabilité des fournisseurs d'eau pour le respect et la surveillance de ces valeurs paramétriques ne s'étend pas, pour les eaux destinées à la consommation humaine utilisées par les entreprises du secteur alimentaire, au-delà du point d'entrée de l'eau dans l'installation privée de distribution.

Le SYVICOL se félicite de ces précisions qui permettent de clarifier les responsabilités des différents acteurs.

Il regrette en revanche le fait qu'il n'a pas été tenu compte de ses remarques relatives à au paragraphe 3 du même article, qui donne aux fournisseurs d'eau et aux communes des obligations concernant les installations privées de distribution d'eau, qui devraient à ses yeux tomber sous la responsabilité des autorités étatiques.

Amendement 9 portant sur l'article 23 initial, devenant le nouvel article 22

L'amendement proposé modifie cet article pour faire droit à l'opposition formelle du Conseil d'Etat basée sur une transposition incomplète de la directive par l'ancien article 23 du projet de loi, qui réservait l'application de sanctions pénales au seul cas où les mesures administratives prévues à l'article 20 du projet de loi ou la décision d'interruption d'approvisionnement, de restriction ou d'interdiction dans l'utilisation des eaux destinées à la consommation humaine prévue à l'article 14, paragraphe 6, n'ont pas été respectées. S'il est vrai que la directive impose aux Etats membres d'instaurer un régime de sanctions efficace, elle laisse le soin aux Etats membres de déterminer quels faits peuvent donner lieu à des sanctions ainsi de prévoir les peines pour sanctionner ces faits.

L'article 22 tel que modifié prévoit désormais toute une série d'infractions pénales, sanctionnées soit d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 50.000 euros, soit d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 50.000 à 750.000 euros, en fonction de la gravité des faits punissables. Le SYVICOL se demande si les sanctions pénales ne devraient pas être réservées aux infractions les plus graves qui risqueraient d'entraîner un danger pour la santé humaine, alors que des faits mineurs pourraient être sanctionnés efficacement par les mesures administratives prévues à l'article 19 (ancien 20). Ainsi, par exemple, le ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions pourrait impartir un délai à l'exploitant d'une installation privée de distribution ou au fournisseur d'eau pour se conformer respectivement faire suspendre son activité sans que ce défaut n'entraîne automatiquement une sanction pénale.

Concernant les faits repris au paragraphe 1^{er}, points 1 et 2, le SYVICOL avait proposé dans son avis du 10 octobre 2022 que les installations privées de distribution tombent sous la responsabilité des autorités étatiques de sorte que les fournisseurs d'eau qui constatent un risque que les eaux destinées à la consommation humaine ne respectent pas les valeurs paramétriques devraient informer l'Administration de la gestion de l'eau, qui devrait informer les consommateurs concernés conformément à l'article 6, paragraphe 3. Dès lors, ces faits devraient faire l'objet d'une reformulation.

Concernant le fait repris au paragraphe 2, point 1 de l'article 22, le SYVICOL se demande s'il revête un degré de gravité suffisant pour y figurer, dans la mesure où en vertu de l'article 13, paragraphe 6, alinéa 4, l'Administration de la gestion de l'eau peut imposer au fournisseur d'eau de simples mesures de surveillance des substances ou composés inscrits sur la liste de vigilance ou de vérification du traitement.

Enfin, le SYVICOL demande à voir remplacer « quiconque » par l'entité qui est visé par l'obligation de faire. Ainsi, pour le paragraphe 1^{er}, points 1, 3 à 7, 11, 12, 13, 14 et 16, il s'agit du « fournisseur d'eau ». Pour le point 15, sont visés l'« autorité communale ou le fournisseur d'eau ».

Pour le paragraphe 2, points 1 à 7, il s'agit également du « fournisseur d'eau », tandis que pour le point 8, sont visés le « fournisseur d'eau, l'exploitant d'une installation privée de distribution, l'autorité communale ou l'exploitant du secteur alimentaire ».

Projet de loi n°8076 portant suspension temporaire des déguerpissements en matière de baux d'habitation

Avis du 5 décembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Justice de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 30 septembre 2022, sur le projet de loi n°8076.

Le projet de loi prévoit de suspendre, jusqu'au 31 mars 2023 inclus, l'exécution des déguerpissements en matière de baux d'ha-

bitation. Cette suspension vise à éviter que des locataires qui ne sont pas en mesure de payer leur loyer et leurs charges locatives en raison de difficultés financières dues aux crises actuelles, qui ont un impact croissant sur l'environnement économique, ne soient expulsés et se retrouvent à la rue du jour au lendemain pendant les mois d'hiver.

Compte tenu de l'inflation actuelle et de la hausse des prix de l'énergie, le SYVICOL soutient la suspension temporaire des déguerpissements. Le projet de loi n'appelle pas d'autres commentaires de sa part.

Projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements

Avis du 12 décembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir demandé en son avis sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements par courrier du 21 octobre 2022. Étant donné que, pour les communes, la distinction entre les registres communal et national est souvent sans intérêt – le deuxième étant alimenté automatiquement par le premier et contenant les mêmes informations – nous emploierons ci-après les termes « le registre » ou « le RNBL » pour désigner les deux.

Ce n'est pas seulement depuis la saisine officielle que le SYVICOL est impliqué dans ce dossier. En effet, il a dès le début été membre d'un groupe de travail interministériel qui s'est réuni régulièrement depuis le 24 janvier 2022 sous les auspices du ministère du Logement. À côté des différentes administrations étatiques intéressées, il y a représenté le secteur communal ensemble avec des agents de la Ville de Luxembourg et du SIGI. Par ailleurs, c'est sur l'initiative du SYVICOL que le groupe de travail a rencontré, le 25 avril 2022, des représentants des communes ayant introduit une taxe sur les logements inoccupés sur base de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, afin de partager leurs expériences en la matière.

Finalement, le SYVICOL a associé des communes de différentes tailles à ses échanges avec le LISER, institut chargé par le ministère du Logement d'établir une proposition des variables à inclure dans le RNBL dans le contexte de la préparation du règlement grand-ducal prévu à l'article 14. Trois réunions ont eu lieu dans cette constellation, certaines en présence d'agents du STATEC et de l'Administration du cadastre et de la topographie, qui ont permis aux représentants du secteur communal de formuler leurs remarques aux différentes variables et définitions, ainsi que de discuter de la mise en œuvre du RNBL au niveau communal. C'est grâce à ces échanges que le SYVICOL a pu se procurer un premier aperçu de la structure du futur registre, des données à y recenser et des sources potentielles de ces données, sans préjudice, bien sûr, du projet de règlement grand-ducal qui sera finalement mis en procédure. Le SYVICOL salue expressément la qualité et l'ouverture de ces échanges et appelle les autorités compétentes à continuer dans cette voie pour ce qui est des aspects pratiques de l'initialisation, les outils informatiques à développer, etc.

Le présent avis est également le fruit d'une concertation avec les communes au niveau des commissions consultatives du SYVICOL. En effet, le texte a été analysé en détail lors d'une réunion jointe des commissions 1-volet administratif et 2-volet technique en date du 24 novembre 2022. Il importe au SYVICOL de remercier chaleureusement tous les représentants communaux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre aux échanges avec les autorités étatiques ou à la préparation du présent avis.

Si le SYVICOL se félicite donc de la bonne collaboration et des échanges fructueux avec les services du ministère du Logement et des autres autorités, il ne peut s'empêcher de faire part de sa déception quant au fait que le projet de loi sous revue ne lui a été dévoilé qu'après son dépôt et que les membres du groupe de travail n'ont pas eu l'occasion de se prononcer à son sujet, ni même de discuter d'un avant-projet. Le SYVICOL ignore les raisons justifiant le dépôt précipité – d'autant plus qu'une ribambelle de questions techniques restent à clarifier, qui peuvent avoir un impact sur le texte – et l'absence de consultation sur ce sujet pourtant essentiel.

Comme l'indique son titre, le projet de loi a pour objet la création d'un registre national et de registres communaux regroupant l'ensemble des bâtiments et des logements existant sur le territoire du Grand-Duché. L'articulation entre les registres national et communaux est inspirée de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui a mis en place une structure analogue au niveau des registres de la population : chaque commune dispose de son propre registre communal qu'elle doit alimenter et tenir à jour, et tous ces registres sont synchronisés avec le registre national, qui réunit dès lors les données de l'ensemble du pays.

L'initiative de créer ces registres remonte à l'annonce du gouvernement d'introduire un impôt sur la non-occupation de logements, pour la perception duquel il est absolument indispensable. Cependant, au fil des discussions au sein du groupe de travail, il s'est vite avéré qu'un tel registre pourrait servir à de nombreuses autres fins, y compris au niveau de la gestion communale. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL s'est toujours montré favorable au projet, même lorsqu'il a été décidé de ne pas limiter le registre aux bâtiments servant à des fins de logement, tout en insistant cependant à ce que la charge de travail à laquelle les communes seront confrontées reste gérable.

En effet, si le SYVICOL ne conteste pas le fait que les communes, notamment en raison de leur compétence pour délivrer les autorisations de bâtir, sont une source de données de prédilection et que la mise en place du RNBL n'est pas envisageable sans leur concours, il regrette néanmoins que le projet de loi, tel qu'il a été déposé, est très déséquilibré, mettant la grande majorité du travail de recherche et de fourniture des données – ainsi que toute la responsabilité – à charge des communes et tous les bénéfices au profit des administrations qui auront accès au registre. Nous allons y revenir plus en détail au fil du présent avis, et notamment à l'endroit des articles 7 et 15.

En revanche, le SYVICOL constate avec satisfaction que les auteurs reconnaissent dans la fiche financière que l'initialisation du registre représentera pour les communes une charge de travail exceptionnelle et que « l'Etat devra accompagner les communes lors de ce processus, le cas échéant, en ayant temporairement recours à un ou des prestataires externes ».

Il signale néanmoins que non seulement l'initialisation, mais aussi la tenue à jour du registre constituent clairement une nouvelle mission attribuée par la loi aux communes et que le « principe de connexité » inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022, doit donc s'appliquer. Ce principe dispose : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. »

Même si la charge de travail est difficilement estimable à l'heure actuelle, car elle dépend d'une part de la définition des données à recenser et d'autre part des sources exploitables, l'Etat devra donc fournir aux communes les ressources financières nécessaires pour l'initialisation et la tenue à jour du registre. Le SYVICOL est conscient du fait que la révision constitutionnelle nécessite un deuxième vote par la Chambre des Députés pour entrer en vigueur. Étant donné cependant la majorité écrasante¹ avec laquelle le projet de révision n°7700 a été adopté, il aurait néanmoins souhaité que les auteurs du projet sous revue anticipent l'achèvement de la constitutionnalisation du principe de connexité et insèrent une disposition dans le projet de loi proprement-dit, plutôt que dans la fiche financière, précisant la mise à disposition des communes des moyens financiers nécessaires.

Ensuite, afin de pérenniser les échanges relatifs au registre entre les différents acteurs concernés, le SYVICOL propose de s'inspirer d'une autre disposition de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, à savoir l'article 11, qui crée une « commission du registre national ». En effet, une telle

¹ Tous les partis représentés au Parlement se sont ralliés au projet de révision en question, à l'exception des sensibilités politiques Déi Lénk (abstention) et ADR.

II. AVIS

commission, qui pourrait être composée de représentants de l'Administration du cadastre et de la topographie et du ministère du Logement, de délégués du secteur communal désignés par le SYVICOL, ainsi que de représentants des administrations et autres entités qui sont les principaux utilisateurs du registre, pourrait jouer un rôle important au niveau du suivi de la mise en place et du fonctionnement du registre et faire des propositions d'ajustement en cas de besoin.

Finalement, afin de faciliter la tenue à jour du registre et pour en accroître l'utilité pour de nombreuses tâches administratives à effectuer aux niveaux communal aussi bien qu'étatique, il serait important que l'identifiant unique qui sera fourni par le RNBL figure obligatoirement sur un maximum de documents officiels concernant les bâtiments et les logements, tels que les compromis et les actes notariés, les contrats de bail, etc. Ceci permettrait par exemple aux services de la population des communes d'affecter sans risque d'erreur les habitants d'un bâtiment résidentiel aux différentes unités de logement, ce qui sera crucial, dans une deuxième phase, pour identifier les logements non occupés.

En guise de clôture de cette partie introductive, le SYVICOL répète qu'il soutient en principe la création des registres national et communaux des bâtiments et des logements, sous réserve des remarques et revendications formulées dans le présent avis.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL soutient en principe à la création des registres national et communaux des bâtiments et des logements. Il constate cependant que le projet de loi sous revue est très déséquilibré, mettant presque tout le travail et l'ensemble de la responsabilité à charge des communes et tous les bénéficiaires au profit des administrations et autres entités qui auront recours au registre.
- Afin d'accroître l'utilité du registre une fois créé, il demande que l'identifiant unique qu'il fournira pour chaque bâtiment ou logement doit figurer obligatoirement sur tous les documents officiels tels que compromis, actes notariés, contrats de bail, etc.
- Le SYVICOL regrette l'absence d'une disposition légale conforme au principe de connexité assurant aux communes les moyens financiers adéquats pour assumer les missions que le projet de loi leur confie.
- Il propose la création d'une commission, comprenant des représentants étatiques et communaux, assurant le suivi de la mise en place et du fonctionnement des registres, habilitée à émettre des recommandations à l'autorité compétente et consultée sur les modalités d'accès de la part d'entités non publiques.
- Le SYVICOL estime que la définition du « bâtiment », qui détermine les constructions à recenser, est trop large et trop imprécise, et demande de la clarifier en dialogue avec les communes (art. 3).
- Il demande que les outils pour la gestion des registres communaux soient développés en accord avec les acteurs du terrain, de façon à ce que les communes puissent continuer à travailler avec leurs logiciels actuels et en évitant toute saisine de données en double (art. 7).
- Il s'oppose fermement à ce que les communes soient responsabilisées de plein droit pour toutes les données figurant au registre et demande, au contraire, que chaque autorité assume elle-même la responsabilité pour les données fournies. Dans le même ordre d'idées, il s'oppose à ce que les communes soient rendues responsables des données fournies par les propriétaires. En outre, il estime que la validation des données par l'Administration du cadastre et de la topographie devrait entraîner un transfert de la responsabilité vers cette dernière (art. 7).
- Il rejette également la disposition selon laquelle les communes devront assumer la responsabilité pour les données faisant défaut lors de la fin de la période d'initialisation du registre (art. 7).
- Le SYVICOL demande une disposition expresse selon laquelle l'inscription au registre d'un bâtiment construit illégalement ne saurait en aucun cas emporter la régularisation de la situation de celui-ci (art. 11).
- Il ne comprend pas pourquoi le projet de loi exige l'inscription nouvelles constructions au registre endéans un délai de seule-

ment huit jours suivant l'autorisation de construire et revendique une prolongation de ce délai à trente jours (art. 11).

- Afin de limiter la charge de travail des communes, le SYVICOL exige de limiter les données à recenser au strict nécessaire pour l'identification des bâtiments et des logements, en renonçant à toute information non indispensable (art. 14).
- Le SYVICOL demande une modification du projet de loi de façon à admettre, pendant les phases d'initialisation et de tenue à jour, des données provenant de toutes bases exploitables disponibles auprès d'autres entités, plutôt que de restreindre arbitrairement les sources de données aux communes et à l'Administration du cadastre et de la topographie (art. 15).
- Il demande également que les communes soient habilitées par des dispositions légales spécifiques à réaliser des visites sur place pour collecter des données non disponibles autrement (art. 15).
- Il s'étonne du fait que le projet de loi prévoit un accès très large au registre, mais ne contient aucune disposition permettant aux particuliers de consulter les informations relatives à leurs propriétés (art. 16).
- Le SYVICOL demande que l'identifiant unique créé par le RNBL ne soit inséré pas seulement au registre national des personnes physiques, mais aussi aux registres communaux, ainsi qu'à d'autres bases de données à interconnecter avec le RNBL (art. 20).
- Faute de précisions, d'une part, sur les données à fournir et, d'autre part, sur celles qui existent dans d'autres registres, le SYVICOL ne peut se prononcer sur la question de savoir si la période transitoire prévue pour l'initialisation du registre – le 1^{er} janvier suivant une période de 36 mois après la publication de la loi – est suffisante ou non. Il demande par conséquent que la loi donne davantage de flexibilité pour déclarer certaines données comme non obligatoires ou comme à indiquer seulement pour les nouvelles constructions (art. 21).
- Finalement, il demande une modification des dispositions relatives à la validation des données par les particuliers pour souligner l'obligation de ces derniers de contribuer à l'initialisation du registre (art. 22).

III. Remarques article par article

Art. 3. Définitions

L'article 3 fournit un certain nombre de définitions importantes pour la compréhension et l'application du texte.

Parmi ces définitions, seule celle du « bâtiment » donne lieu à des remarques. En effet, bien qu'elle soit, selon le commentaire des articles, « inspirée de la définition Eurostat », le SYVICOL constate qu'elle n'est pas suffisamment claire pour l'établissement du RNBL.

D'abord, en effet, elle dispose qu'un bâtiment est « un ouvrage de construction couvert », puis elle énonce 4 critères en omettant de préciser si ceux-ci sont cumulatifs, c'est-à-dire qu'ils doivent tous être remplis, ou alternatifs. Pour lever le doute, le SYVICOL demande l'ajout de la conjonction « et » entre « c) peut accueillir des personnes » et « d) est adapté à la protection des personnes, d'animaux ou d'objets ».

Même ainsi clarifié, le texte laisse subsister des questions. Qu'en est-il par exemple de dépendances telles que des abris de jardin, des serres ou des carports ? Selon la compréhension du SYVICOL, ces constructions remplissent tous les critères fixés : il s'agit de constructions couvertes pouvant être utilisées séparément, conçues pour des besoins permanents (qui incluent « toute activité humaine »), qui peuvent accueillir des personnes et sont adaptés à la protection d'objets. A priori, elles seraient donc clairement à recenser. Mais, s'agissant généralement de dépendances de maisons d'habitation, figureront-elles au registre comme des parties de ces dernières ou comme des « bâtiments » autonomes ? Cette deuxième question est d'autant plus pertinente que les ouvrages en question sont souvent construits plus tard que la maison principale et font alors l'objet d'une autorisation de construire séparée, mais généralement sur la même parcelle cadastrale.

Des questions similaires se posent pour certaines constructions

agricoles. Si une grange, une étable ou une porcherie remplissent sans doute les 4 critères, il existe également d'innombrables constructions légères à faibles dimensions, servant par exemple d'abri au bétail, qui se trouvent en pleine zone verte et pour lesquelles le Registre national des localités et des rues de l'Administration du cadastre et de la topographie ne fournit pas d'adresse. D'autres exemples sont des abris de chasse ou servant à des activités sylvicoles ou apicoles.

Finalement, on trouve aussi dans l'espace public des exemples de constructions pour lesquelles il faut se demander si elles devront figurer au RNBL ou non. Prenons les abris d'autobus, dont on ne contestera guère qu'il s'agit de constructions pouvant être utilisées séparément, qu'elles sont conçues pour des besoins permanents (le transport public), qu'elles peuvent accueillir des personnes et qu'elles sont adaptées à la protection de ces dernières. Toutes les conditions pour les considérer comme des « bâtiments » sont donc de toute évidence remplies.

Si le SYVICOL insiste tellement sur ce point, c'est pour une double raison :

D'abord, nous y reviendrons, l'initialisation du registre représente une charge titanesque pour les communes. Afin qu'elle ait des chances de réussir endéans le délai prévu à l'article 21, il importe de limiter le RNBL aux catégories de constructions dont le recensement présente une utilité réelle, non seulement hypothétique, justifiant les efforts nécessaires. Pour revenir à l'exemple d'un abri de jardin, cette utilité semble fort douteuse.

Ensuite, il est indispensable pour l'intégrité et l'homogénéité du registre national que les communes puissent distinguer sans aucun doute les constructions qu'elles devront y faire figurer de celles qu'elles pourront négliger.

Si la définition prévue actuellement a été choisie parce que les auteurs estiment que toutes les constructions minimales mentionnées à titre d'exemples ci-dessus doivent figurer au registre, le SYVICOL s'y oppose au motif qu'elle est trop large et qu'elle oblige les communes à fournir des informations dont le besoin n'est pas établi.

Si, en revanche, les auteurs partagent l'avis du SYVICOL que les constructions mentionnées ne sont pas – ou pas toutes – à recenser, la définition est à rejeter comme étant trop imprécise, ne permettant pas aux communes de savoir, pour chaque construction analysée, si elle doit être recensée ou non.

Quoi qu'il en soit, le SYVICOL demande donc une adaptation de la définition du « bâtiment ». Il propose aux auteurs du projet de loi de se concerter avec le secteur communal afin de tenir compte des questions qui se posent dans la pratique et d'élaborer ainsi une définition plus adaptée. Si ces échanges en montrent le besoin, la rédaction d'un vademécum plus explicite à l'attention des communes devrait en plus être envisagée.

Art. 5. Données du registre national

En lisant l'article 5 concernant les données figurant au registre national ensemble avec l'article 12 énumérant les données figurant aux registres communaux, on retrouve des deux côtés « l'identificateur des bâtiments et des logements » et « les informations de référence ». Le registre national inclut en plus « les données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12 ».

Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi l'article 5 mentionne l'identificateur et les informations de référence à côté des données des registres communaux, alors que ces dernières, selon l'article 12, se composent justement de ces mêmes informations. N'est-il pas suffisant d'indiquer que le registre national centralise les données de tous les registres communaux ?

Art. 7. Responsabilité des données

L'article 7, alinéa 1^{er} dispose que les communes doivent utiliser pour la transmission des données au registre national les services informatiques mis à leur disposition par l'Etat. S'il est évident que le pouvoir central devra mettre en place les services informatiques pour la synchronisation entre les registres national et communaux, le SYVICOL s'interroge sur les outils servant à la gestion de ces derniers.

Actuellement, les communes utilisent différents logiciels pour le

traitement de données relatives aux immeubles, tels que Gescom du SIGI et les applications spécifiques de la Ville de Luxembourg, des programmes servant à la gestion des autorisations de bâtir et différents systèmes d'information géographique. Ces outils sont importants pour la gestion interne et proposent des fonctionnalités ou permettent le traitement de données dépassant les besoins du RNBL.

Pour l'initialisation et la tenue à jour des registres communaux, il importe donc de créer des interfaces avec ces logiciels, plutôt que d'imposer aux communes d'encoder des données dans un outil uniforme spécifique – et surtout de ne pas essayer de remplacer les applications utilisées actuellement. Le but doit consister à assurer le respect du principe « once only » en évitant toute saisie de données en double, tout en laissant aux communes le choix des outils utilisés pour leur gestion interne.

A titre d'illustration, on peut de nouveau faire référence à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques : la mise en place du registre national des personnes physiques et du service de synchronisation des données des registres communaux n'a pas entraîné un changement fondamental des logiciels de gestion des registres de la population au niveau des communes.

Afin d'atteindre cet objectif, le SYVICOL demande que les outils informatiques soient développés en étroite collaboration avec les acteurs du terrain. Il propose dès lors de mettre en place un groupe de travail *ad hoc*, comprenant des agents de communes de différentes tailles et des représentants des fournisseurs des principaux logiciels utilisés pour l'instant.

Ensuite, l'alinéa 2, première phrase, du même article attribue aux communes la seule et entière responsabilité pour toute inscription ou modification d'une donnée du registre, pour toute information communiquée à ce dernier ainsi que – a-t-il fallu le préciser ? – pour la conformité des données aux pièces justificatives.

Aux termes de l'article 10, cette responsabilité incombe au bourgmestre, car c'est lui qui est expressément chargé de la tenue du registre communal. Même si une délégation de cette mission à un ou à plusieurs agents communaux est prévue, cette dernière se fera toujours sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre.

Le projet de loi ne fournit pas de précisions sur la nature de cette responsabilité. Le SYVICOL constate cependant avec satisfaction que les auteurs n'ont pas suivi la voie dessinée par d'autres textes, qui créent des sanctions pénales frappant les autorités communales même en cas de fautes non intentionnelles commises dans le strict exercice de leurs fonctions.

Même si la responsabilité visée semble donc être de nature civile, elle n'est néanmoins pas à sous-estimer, vu la multitude d'utilisations possibles des données figurant dans le registre. Dans l'état actuel du projet de loi, la responsabilité de la commune risque d'être engagée chaque fois que n'importe quelle autorité étatique prend une décision administrative basée sur une donnée erronée figurant au RNBL, quelle que soit la source de cette erreur.

Le SYVICOL doit donc s'opposer fermement à ce que le projet sous revue établisse une responsabilité de plein droit à l'égard des communes, et ce pour les raisons suivantes :

Comme développé à l'endroit de l'article 15, il demande que l'initialisation et la tenue à jour du registre se fassent en profitant au maximum de données existantes. Dans ce cas, il n'est nullement justifié d'attribuer aux communes l'ensemble de la responsabilité pour ces données. Même si, comme le texte le prévoit actuellement, la seule source de données non communale restait l'Administration du cadastre et de la topographie, il serait incompréhensible pourquoi les communes seraient obligées d'endosser la responsabilité pour les données fournies par cette dernière. Pour le SYVICOL, il est évident que chaque administration devra être responsable des données qu'elle aura mises à disposition.

Ceci vaut également pour les données fournies par les propriétaires sur demande d'une commune en exécution de l'article 15, paragraphe 2, point 4^o. Si une commune demande des renseignements au propriétaire d'un bâtiment, c'est parce qu'elle n'en dispose pas d'ores et déjà. Par conséquent, elle ne sera pas en mesure de contrôler les données reçues et ne pourra donc –

II. AVIS

conformément à l'adage « à l'impossible, nul n'est tenu » – en assumer la responsabilité.

Finalement, l'alinéa 3 dispose que « l'organisme », c'est-à-dire l'Administration du cadastre et de la topographie, valide les données transmises par les communes. Cette validation sous-entend un contrôle préalable, et il est dès lors incompréhensible qu'elle n'entraîne pas un transfert de responsabilité vers l'Administration du cadastre et de la topographie.

Pour les raisons ci-dessus, le SYVICOL demande la suppression pure et simple de la première phrase de l'article 7, alinéa 2. Si des problèmes liés à des données erronées se présentent ultérieurement, la responsabilité civile devra alors être recherchée selon les règles de droit commun. Ajoutons que la suppression de cette phrase n'affecterait en rien les missions et obligations des communes, qui ressortent clairement du chapitre 3 du projet de loi.

Le SYVICOL exige également la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2, selon laquelle la responsabilité des communes ne se limite pas aux données incluses dans le registre, mais vaut également pour les données manquantes à la fin de la période d'initialisation définie à l'article 21. Le SYVICOL rappelle qu'il n'est pas clair pour l'instant quelles seront précisément les données à fournir et les sources potentielles, et que nul ne peut dès lors, à ce stade, évaluer la possibilité ou non pour les communes de réaliser l'initialisation endéans le délai prescrit. Le projet de loi entend donc responsabiliser en amont les communes pour une tâche à réaliser dans le futur sous des conditions qui seront fixées par un règlement grand-ducal dont le projet n'est pas encore disponible. Aussi longtemps qu'il est incertain que l'initialisation soit réalisable avant la fin de la période transitoire, le SYVICOL ne peut accepter une disposition qui attribue aux communes la seule responsabilité pour l'achèvement de ces opérations.

Art. 11. Inscriptions au registre communal

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 11, les communes sont obligées d'inscrire sur le registre communal les bâtiments et les logements existants, ainsi que ceux soumis à autorisation de construire. On y retrouve la distinction entre la phase d'initialisation et la phase ultérieure de tenue à jour.

Concernant le recensement des bâtiments existants, aucune distinction n'est faite selon qu'ils sont dûment autorisés ou non. Pour les communes, il importe cependant d'éviter que l'inscription au registre d'un bâtiment existant mais non couvert d'une autorisation de bâtir en due forme n'entraîne une régularisation tacite de la situation d'illégalité dans laquelle ce bâtiment se trouve. Le SYVICOL propose donc de compléter le texte d'une disposition expresse en ce sens.

Le paragraphe 2 dispose que l'inscription d'un bâtiment au registre doit être effectuée par l'autorité communale dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire.

Le SYVICOL ne voit pas de nécessité pour un délai tellement court, alors qu'il peut s'écouler une année entière entre l'autorisation et le début des travaux² et qu'il n'existe aucun délai pour l'achèvement de l'ouvrage, une fois sa réalisation entamée de manière significative endéans le délai imparti.

En plus, l'enregistrement de l'autorisation peut prendre plus de temps que prévu par le projet en fonction de l'organisation interne des communes et des outils informatiques employés. Dans les petites et moyennes communes, le délai peut en outre être difficile à respecter en cas d'absence de la personne responsable.

Pour ces raisons, le SYVICOL demande à ce que l'article 11, paragraphe 2 soit modifié de sorte à prolonger le délai à trente jours.

Par ailleurs, le SYVICOL donne à considérer que les autorisations de bâtir sont, comme toutes les décisions administratives à caractère unilatéral, attaquables devant le Juge administratif par un recours en annulation pendant un délai de trois mois suivant la publication de la décision. La question se pose donc de savoir comment une annulation juridique d'une autorisation de bâtir est à trai-

ter au niveau du registre. Le cas de la péremption de l'autorisation de bâtir à défaut de commencement des travaux endéans le délai légal devrait également être prévu.

Art. 12. Données du registre communal

Voir les remarques à l'endroit de l'article 5.

Art. 14. Informations de référence

L'article 14 énumère sommairement les données qui composent les informations de référence des bâtiments et des logements. Il renvoie à un règlement grand-ducal pour fournir les détails et préciser les modalités de saisie.

Ce règlement grand-ducal est actuellement en cours de rédaction et le SYVICOL a été consulté notamment dans le cadre de la définition des variables à recenser.

Lors des discussions au sein du groupe de travail, des conceptions très divergentes par rapport au contenu du registre, et notamment par rapport au nombre de variables, se sont dévoilées. Sachant que la difficulté de l'initialisation augmente corrélativement au nombre d'informations à recenser, le SYVICOL maintient sa position, plusieurs fois exprimée lors des réunions du groupe de travail, de créer un registre aussi « léger » que possible, ne comprenant que les données essentielles à côté de l'identifiant unique, qui permettra à son tour l'interconnexion du RNBL avec des bases de données ayant des finalités plus spécifiques existant ou à créer auprès des différentes administrations.

Art. 15. Sources de données

L'article 15 énumère – limitativement, selon la compréhension du SYVICOL – les sources pouvant être utilisées par les communes pour fournir les données de référence, en distinguant entre la tenue à jour et l'initialisation du registre.

Pour la tenue à jour, le paragraphe 1^{er} prévoit comme source principale les dossiers d'autorisation de construire des communes, dont les indications sont complétées par les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation. Une troisième source consiste dans des constats effectués lors de contrôles sur place par les autorités communales.

Le paragraphe 2, quant à lui, admet comme sources pour l'initialisation du registre « les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation et les dimensions », mais seulement « pour autant que disponibles ». Le SYVICOL ignore le degré de disponibilité de ces données. Ici aussi, il est clair que la plus grande partie des données devront parvenir des communes, et ce, comme pendant la phase de tenue à jour, sur base des dossiers d'autorisation de construire, mais en plus en provenance « de toute autre source d'information utile existant auprès des communes ». D'autres sources purement communales sont « les constats effectués lors de contrôles sur place » et « les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes ».

Ces dispositions appellent plusieurs remarques :

Tout d'abord, le SYVICOL s'étonne du fait que le texte n'admet, à côté de l'Administration du cadastre et de la topographie, aucune source de données non communale. Il contredit ainsi clairement les informations que le SYVICOL a pu tirer des échanges au sein du groupe de travail interministériel et des discussions animées par le LISER dans le but de définir les variables du RNBL. En effet, il a régulièrement été discuté dans ce cadre de plusieurs bases de données pouvant être exploitées pour l'initialisation et la tenue à jour du registre, comme par exemple le Registre des calculs et certificats de performance énergétique du Ministère de l'Energie.

À côté des bases de données détenues par des administrations publiques, il importerait de s'intéresser également à celles gérées par certaines autres acteurs. En effet, il a été rapporté au SYVICOL que le Groupe Post et la société Creos Luxembourg s.a. disposeraient d'ores et déjà de leurs propres registres des bâtiments. Il s'agit sans doute de pistes prometteuses qui devraient absolument être explorées...

² Article 37, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : « L'autorisation de construire est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par le bourgmestre pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire. »

Le SYVICOL insiste donc à ce que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 15 soient formulés d'une manière plus large, de façon à ne pas interdire dès le départ que des données détenues par d'autres entités puissent être exploitées dans le cadre de l'initialisation et de la tenue à jour du registre.

Deuxièmement, quant aux constats effectués sur place, le SYVICOL rappelle qu'il n'existe aucune obligation pour les communes de procéder à des contrôles de chantier en l'absence d'indices laissant présumer une violation de la loi, de la réglementation communale ou des dispositions de l'autorisation de construire. De tels contrôles, notamment en ce qui concerne l'implantation des constructions, sont donc effectués de manière fort divergente d'une commune à l'autre.

Il lui importe d'insister à ce que le projet de loi sous avis ne change rien à ce principe et que les contrôles de chantier spontanés restent une pure faculté. Une commune qui aura indiqué fidèlement les renseignements contenus dans le dossier d'autorisation de bâtir ne saurait donc en aucun cas être rendue responsable – admettons que la responsabilité prévue à l'article 7 soit maintenue en dépit de l'opposition du SYVICOL – s'il s'avérait ultérieurement que les données figurant au registre ne correspondent pas à la réalité, à cause d'une mise en œuvre des travaux non conforme à l'autorisation.

Ensuite, toujours concernant les contrôles sur place, il faut distinguer entre la phase de tenue à jour et celle d'initialisation du registre. En effet, s'il ne fait aucun doute que les autorités communales ont le droit de vérifier l'exécution conforme des travaux qu'elles ont autorisés, elles manquent de moyens pour effectuer des visites de constructions achevées, surtout lorsqu'il s'agit de logements occupés. En effet, à défaut de dispositions légales spéciales, le droit de la propriété et le principe d'inviolabilité du domicile³ empêchent des visites domaniales par les autorités communales aux seules fins de récolter des données à insérer au registre.

Dès lors, en l'état actuel du droit, un agent communal est certes libre de sonner à la porte d'une maison ou d'un appartement pour recueillir des renseignements, mais le succès de cette initiative dépend entièrement du bon vouloir de l'occupant.

Afin de faire de la visite des lieux par les autorités communales un moyen plus efficace, le SYVICOL propose de s'inspirer de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel. Celle-ci prévoit en effet un exercice comparable à celui de l'initialisation du RNBL, à savoir l'établissement, pour toutes les communes du Grand-Duché, d'inventaires du patrimoine architectural recensant les biens immeubles faisant partie du patrimoine architectural et qui sont susceptibles de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou de faire partie d'un secteur protégé d'intérêt national.

Dans le cadre de l'établissement de ces inventaires, l'article 23 de ladite loi donne aux agents de l'Institut national pour le patrimoine architectural le pouvoir de visiter un bien immeuble susceptible d'être inscrit à l'inventaire moyennant consentement écrit et préalable du propriétaire.

La loi va cependant plus loin, en prévoyant une visite sans l'accord du propriétaire sur autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble, soit lorsqu'il existe un risque de démolition ou d'altération du bien, soit, simplement, en présence d'indices permettant de conclure que le bien a un caractère authentique et remplit au moins un des critères justifiant son inscription à l'inventaire.

Le SYVICOL est d'avis que, si l'usage des moyens ci-dessus ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit de la propriété et au principe d'inviolabilité du domicile en matière d'inventorisation du patrimoine culturel, il devrait en être de même en ce qui concerne l'initialisation du RNBL.

Il rappelle encore une fois qu'il s'oppose à l'attribution, par l'article 7 du projet de loi sous revue, de toute la responsabilité pour les données du registre aux seules communes. Si cette disposition devait néanmoins être maintenue, le SYVICOL insiste à ce que ces dernières se voient attribuer des moyens efficaces leur permet-

tant d'exécuter leurs obligations légales. En effet, si le propriétaire refuse, même sous la menace de l'amende prévue à l'article 18, de fournir les renseignements demandés par la commune, et si cette dernière, de son côté, doit assumer la responsabilité pour l'exhaustivité du registre, elle n'a d'autre choix que de procéder à un contrôle sur place.

Art. 16. Autorisation d'accès

L'article 16 donne d'office un accès au registre à « toutes les autorités administratives ». Ce terme désigne, selon le commentaire de l'article, « les administrations relevant de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics ». D'autres entités peuvent y avoir accès selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL est surpris de cette ouverture très large du registre. En effet, même si ce dernier ne contiendra pas de données nominatives, certaines informations – l'adresse, notamment – permettent assez facilement d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble. Il ne se prononce cependant pas sur cette question, mais se réfère à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données.

Indépendamment de ceci, il lui importe de signaler une incohérence entre la disposition commentée et l'article 10, alinéa 2. Ce dernier, en effet, donne aux communes un accès au registre national limité par leur territoire et par « les finalités du traitement des données au registre national et au registre communal ». L'article 18, quant à lui, ne contient aucune restriction liée à la compétence territoriale des « autorités administratives », ni à la finalité du traitement de données.

Pour revenir aux entités visées au paragraphe 2, le SYVICOL regrette que le projet de règlement grand-ducal mentionné n'ait pas été joint au dossier. Il est d'avis qu'il sera difficile d'identifier en amont toutes les entités qui pourront dans le futur avoir un intérêt légitime à accéder au registre, ainsi que de définir les conditions et modalités précises de cet accès.

Dans ce contexte, la commission proposée sous I pourrait s'avérer utile. En effet, une des missions de cet organe consultatif pourrait consister à formuler des recommandations ou donner des avis sur les demandes d'accès, à l'instar de la commission du registre national prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Finalement, une question importante qui n'a pas été abordée du tout par le projet de loi est celle de l'accès du propriétaire aux données du registre qui le concernent. Aux yeux du SYVICOL, il serait indispensable de donner à toute personne physique ou morale la possibilité de consulter le registre sur les immeubles dont elle est propriétaire. Certes, le RNBL lui-même ne contiendra pas d'informations sur le propriétaire, mais ce lien peut facilement être établi par la documentation cadastrale, à l'instar de ce qui est prévu pour la mise en œuvre de l'impôt sur la non-occupation des logements.

Dans la pratique, on pourrait imaginer que l'accès se fasse par le portail myguichet.lu, qui permet d'ores et déjà à toute personne, après authentification forte, de consulter ses propriétés foncières. En plus, il devrait être possible de demander des extraits auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

Outre l'intérêt évident pour la population, les communes profiteraient probablement d'un tel système dans la mesure où elles seraient rendues attentives par certains propriétaires à d'éventuelles erreurs.

Art. 20. Modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

L'article 20 modifie l'article 5 de la loi susmentionnée de façon à inclure le futur identificateur du bâtiment et du logement parmi les informations stockées au registre national des personnes physiques. Le but consiste à faire l'interconnexion entre le RNBL et le RNPP et de savoir ainsi si un logement est occupé ou non et, dans l'affirmative, par qui.

Le SYVICOL constate cependant qu'une modification analogue

³ Article 15 de la Constitution : « Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »

n'est pas prévue à l'article 33 de la loi du 19 juin 2013, qui définit le contenu du registre communal des personnes physiques. Il est cependant indispensable d'inclure l'identificateur du bâtiment et du logement également dans le registre communal, car c'est au niveau des communes que la correspondance entre les logements et leurs occupants doit être établie. L'article 33 de la ladite loi doit donc être modifié de la même manière que l'article 5.

D'une façon plus générale, le SYVICOL s'étonne du fait que le projet de loi ne prévoit pas d'insérer l'identificateur numérique dans d'autres bases de données. Il rappelle qu'il y a lieu d'éviter de copier dans le RNBL des données existant dans d'autres bases, mais qu'il faut, au contraire, établir des interconnexions avec les registres contenant des données utiles pour le RNBL et vice-versa.

Il propose donc aux auteurs de profiter du groupe de travail interministériel pour dresser un inventaire de toutes les bases de données susceptibles d'être interconnectées avec le RNBL et, dans la mesure où le contenu de ces bases de données est fixé par des textes normatifs, de procéder aux modifications nécessaires de ces derniers.

Art. 21. Dispositions transitoires relatives pour l'inscription des données par les communes

Cet article oblige les communes à inscrire au registre les données mentionnées à l'article 11, paragraphe 1^{er}, c'est-à-dire celles relatives aux bâtiments et aux logements existants aussi bien qu'à ceux dont les projets sont soumis à autorisation de construire, au plus tard le 1^{er} janvier suivant une période de trente-six mois à compter de la publication de la loi. Selon que la date de publication de la loi se situe au début ou à la fin de l'année, les communes disposeront donc d'une période transitoire plus ou moins longue.

Si ce délai est réaliste ou non dépend, d'une part, des données qui seront mises à disposition des communes par l'Administration du cadastre et de la topographie et, espérons-le, par d'autres acteurs, et, d'autre part, du nombre et de la complexité des informations à saisir. Faute de précisions sur ces deux variables, le SYVICOL n'est pas à même de se prononcer sur l'adéquation de la durée de la période transitoire au volume de travail que les communes devront accomplir.

Il importe cependant de souligner le fait qu'une des principales finalités du registre consiste à fournir des données pour la mise en œuvre du futur impôt sur la non-occupation des logements⁴. D'ailleurs, ce n'est sans doute pas un hasard que le délai d'entrée en vigueur des dispositions relatives à ce dernier est identique à celui prévu à l'article commenté, sous réserve que les deux textes soient publiés à la même date. Or, le principe d'égalité devant les charges publiques, qui résulte du principe d'égalité devant la loi consacrée par l'article 10*bis* de la Constitution, ne permet l'utilisation des données à des fins fiscales que sous condition qu'elles soient parfaitement exhaustives et fiables, assurant ainsi que le même régime fiscal s'applique à toute personne dans la même situation. Autrement dit, il est inconcevable que des propriétaires soient exempts du paiement de l'impôt pour la seule raison que leur logement ne figure pas encore au registre.

Une solution pourrait consister à distinguer dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 14 entre les données indispensables à l'application de l'impôt, qui devront absolument être renseignées avant la fin de la période transitoire, et des données utiles, mais moins importantes, qui pourraient être indiquées endéans un délai plus long. Peut-être s'avèrera-t-il même nécessaire de renoncer à certaines informations qui ne sont pas disponibles pour les bâtiments existants – il faut savoir que les communes ne disposent souvent pas de plans des constructions réalisées avant une certaine date et que, même si des plans existent, ils ne sont souvent disponibles que sur papier – et de ne demander ces informations que pour les nouvelles constructions dans la phase de tenue à jour du registre.

En ne prévoyant qu'un seul délai pour la saisine de toutes les informations, le SYVICOL doute que le projet de loi donne la flexibilité nécessaire au futur règlement grand-ducal pour prendre des dispositions en ce sens.

Art. 22. Dispositions transitoires relatives à l'exactitude des données

L'article 22 met en place un mécanisme temporaire permettant aux propriétaires de bâtiments et de logements d'acter l'exactitude des données reprises au registre endéans le délai prévu pour sa mise en place – le texte fait référence à l'article 20, alors qu'il s'agit sans doute de l'article 21.

A première vue, il semble que ceci puisse se faire de l'initiative des propriétaires, alors qu'en réalité ce sont les communes qui devront saisir les propriétaires en leur envoyant un extrait des données, que ces derniers leur retourneront soit en confirmant l'exactitude du contenu, soit en joignant une demande de rectification.

Cette disposition soulève des questions quant à son articulation avec d'autres dispositions. En effet, pour le SYVICOL, l'envoi d'un extrait du registre pour validation à un propriétaire devrait être à considérer comme une demande d'informations au sens de l'article 15, paragraphe 2, point 4^o, ce qui aurait pour conséquence l'applicabilité de l'article 18 qui sanctionne le refus de fournir les informations demandées endéans le délai prévu par une amende.

Cette analyse contraste cependant avec la formulation de l'article 22, paragraphe 1^{er}, qui emploie le verbe « peut » et donne ainsi à penser que la réaction à l'envoi de la commune soit une simple faculté. Le commentaire de l'article n'apporte guère d'éclaircissement en énonçant que « les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal ».

Etant donné que les communes auront besoin de toutes les données disponibles pour remplir leur mission d'initialisation du registre endéans le délai, et que la demande directe auprès des propriétaires peut être le seul moyen pour les obtenir, le SYVICOL demande de reformuler l'article 22, paragraphe 1^{er} comme suit :

« Endéans le délai prévu à l'article 21, les communes peuvent demander aux propriétaires de bâtiments ou de logements de valider les données reprises au registre communal en leur en transmettant un extrait. Les personnes visées sont tenues, soit d'acter l'exactitude des données en contresignant l'extrait et en le retournant à la commune endéans le délai fixé par cette dernière, soit de signaler d'éventuelles erreurs.

Dans le deuxième cas, l'extrait est à retourner à la commune avec une demande de rectification des données, datée et signée par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial.

Toute demande de rectification doit être motivée et accompagnée de tous les éléments de preuve méritant d'être pris en considération. Tout refus de rectification est motivé et notifié par la commune par simple lettre au demandeur. »

⁴ Le projet de loi n°8082 loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, déposé à la Chambre des Députés le 10 octobre 2022, qui fera l'objet d'un avis séparé du SYVICOL, prévoit à son article 43 un registre des logements non-occupés interconnecté notamment au registre national des bâtiments et des logements.



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

Deuxième avis complémentaire du 12 décembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 18 novembre 2022, les amendements au projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, soumis au Conseil d'Etat par courrier du 27 octobre 2022.

Le SYVICOL a déjà avisé ledit projet de loi à deux reprises, une première fois en date du 13 novembre 2017 puis une seconde fois en date du 25 janvier 2021. Il constate cependant avec regret qu'aucun des amendements ne donne suite à l'une de ses remarques, bien que certaines des modifications effectuées pour donner suite à l'avis du Conseil d'Etat vont dans le sens voulu par le SYVICOL. Il se réjouit d'ailleurs de constater que nombre de ses considérations sont partagées par la Haute Corporation.

Si le SYVICOL se félicite d'être consulté sur le projet de loi sous examen, qui est d'une grande importance pour les communes, il regrette l'absence de véritable dialogue avec le ministère de l'Intérieur dans ce dossier en vue de faire évoluer le texte vers davantage d'efficacité tout en répondant à l'objectif de la simplification administrative. À la suite des différents avis émis par le SYVICOL, ce sujet a bien été abordé lors de ses entrevues régulières avec le ministère de l'Intérieur mais il a été rapidement évacué, celui-ci expliquant être dans l'attente de l'avis du Conseil d'Etat, avec lequel il s'est déjà réuni à trois reprises, pour voir quelles étaient les suites à donner au projet de loi. Il semble donc que seule une prise de position exhaustive de la Haute Corporation soit en mesure de contribuer à une modification du projet de loi.

Le SYVICOL tient cependant à rappeler sa disponibilité pour collaborer activement dans un esprit ouvert et constructif avec le ministère de l'Intérieur afin de rechercher des solutions pragmatiques qui permettront de doter les communes d'instruments efficaces répondant au principe de sécurité juridique, qu'elles pourront ensuite mettre en œuvre. Ceci est d'autant plus important en ce qui concerne le présent projet de loi qui ambitionne de « proposer aux communes un ensemble de mesures d'exécution praticables et opérationnelles » permettant d'augmenter l'offre de terrains disponibles et d'accélérer la création de logements et de logements abordables.

II. Eléments-clés du deuxième avis complémentaire

- Le SYVICOL salue la suppression de l'article 1^{er} du projet de loi qui avait érigé le concept de mise en œuvre en une composante autonome de l'étude préparatoire ainsi que l'enquête subséquente auprès des propriétaires concernés (amendement 1).
- Il se réjouit que la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement général (ci-après PAG) corresponde désormais à celle de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier, même si une formulation identique des deux articles serait préférable. En revanche, il déplore le maintien des exclusions d'office énumérées à l'alinéa 4, qui ne sont pas justifiées, et il insiste sur leur suppression (amendement 2).
- Le SYVICOL constate avec satisfaction que le nouvel article 9*bis* limite dans le temps les effets du PAG portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou en zone mixte ou pour lesquels la zone d'aménagement différée (ci-après ZAD) est levée, et conditionne leur maintien au respect des servitudes de façon à neutraliser une éventuelle demande d'indemnisation

des propriétaires concernés (amendement 3).

- Il demande de voir préciser à l'article 9*ter* les termes « entamés de manière significative » qui s'appliquent aux travaux de viabilisation vu la grande diversité des travaux à effectuer et alors que c'est le bourgmestre qui devra apprécier le commencement de ces travaux.
- Le SYVICOL approuve l'introduction de critères pour l'inscription des servitudes facultatives prévues aux articles 9*ter*, paragraphe 2 et 9*quater*, paragraphe 2, à savoir que l'urbanisation de ces fonds contribue par leur localisation et leur envergure soit à l'arrondissement soit à la densification du tissu urbain ou rural existant.
- Si la conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction a été assouplie pour les servitudes facultatives dans la mesure où les fonds concernés se verront couverts par une ZAD, celle-ci n'en est pas moins antinomique en raison de la nature même de la ZAD qui s'oppose aux considérations urbanistiques ayant précisément justifié l'inscription des servitudes « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL). Il est à craindre que le fait de substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne puisse être objectivement justifié.
- De même, si les propriétaires concernés sont assurés de la levée du blocage temporaire de leurs fonds bien situés, la commune risque, en revanche, de se retrouver bloquée dans son développement en attendant la mobilisation de ces fonds couverts par la ZAD.
- Le SYVICOL demande à voir clarifier les modalités selon lesquelles il peut être dérogé à la durée maximale des servitudes CTV et CTL (articles 9*ter* et 9*quater*, paragraphe 3) ainsi que les modalités de leur prorogation (article 9*septies*), et insiste sur l'introduction d'une date butoir pour l'achèvement des travaux.
- Il note avec satisfaction que le constat que les travaux de viabilisation ou de construction de logements n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement de la date butoir et la procédure qui s'en suit relève de la seule compétence des autorités communales (article 9*quinquies*). En revanche, il exprime ses doutes par rapport à l'absence de recours à une modification du PAG au profit d'une « adaptation » du PAG alors que, selon lui, les prescriptions d'une zone superposée doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG.
- Les modifications apportées à l'article 9*septies* entraînent une charge administrative supplémentaire pour les communes qui pourrait être au moins partiellement évitée en ce qui concerne la suspension des créneaux pendant la procédure de remembrement. Ces créneaux devraient également pouvoir être modifiés dans le cadre d'une procédure de remembrement.
- Le SYVICOL réitère sa vive opposition à l'article 9*octies*, paragraphe 2, qui empêche toute modification du PAG ou du PAP portant sur les fonds concernés par un non-respect des CTV ou CTL pendant un délai de six ans, et qui est contraire tant aux principes à valeur constitutionnelle qu'à la loi. De plus, la disposition pénalise les propriétaires récalcitrants dans une moindre mesure, ce qui n'est pas le cas des communes dans le contexte d'une limitation de l'artificialisation du foncier.
- Le SYVICOL se félicite du rétablissement du délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis par rapport au projet de PAG (amendement 4).
- Il est d'avis que la suppression de la réunion d'information avec la population dans le cadre de la procédure de modification ponctuelle du projet d'aménagement général n'est pas de nature à contribuer à une simplification administrative significative et il maintient son opposition au texte qui prévoit une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de



modification ponctuelle de son intérêt, tout en renvoyant à ses propositions formulées dans son avis complémentaire (amendement 5).

- Il demande à voir rétablir la formule supprimée à l'article 42 selon laquelle les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale, alors que la procédure de remembrement doit tendre à trouver le plus large consensus parmi les propriétaires des fonds concernés. Le SYVICOL réitère ses interrogations par rapport à la cession différée des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics qui ne sont pas levées par les modifications proposées (amendement 9).
- Le SYVICOL marque son accord avec les modifications à l'article 44 du droit d'initier la procédure de remembrement ministériel, qui réduisent le risque que le recours à ce remembrement forcé ne devienne la règle. Néanmoins, il estime que le texte devrait être complété afin d'informer les personnes concernées par la demande de remembrement et les impliquer dans l'élaboration du projet.
- Il insiste sur une consultation des communes par rapport au projet de remembrement et aux observations présentées et il réclame l'ajout d'une disposition en ce sens à l'article 46.
- Le SYVICOL s'oppose vivement à la suppression des articles 61 et 62 relatifs à l'obligation de construire et il propose une nouvelle formulation de l'article 61 tenant compte de l'opposition formelle et des remarques émises par la Haute Corporation, afin de permettre au conseil communal d'ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées.
- Aux yeux du SYVICOL, l'obligation de construire peut très bien s'articuler avec le nouveau dispositif des servitudes, tout en étant bien plus efficace. Une commune disposerait du choix d'apposer une zone superposée CTV/CTL ou d'ordonner l'affectation à la construction selon ses projets sur les terrains concernés. Il demande en conséquence de reprendre à l'article 62 le libellé de l'actuel article 104, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19

juillet 2004 et donc de permettre à la commune d'entamer une procédure d'expropriation si l'ordre du conseil communal n'est pas suivi d'effet.

- Le SYVICOL salue la simplification des dispositions transitoires concernant les articles 9^{ter} à 9^{octies} qui s'appliqueront aux projets d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la loi (amendement 10).

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1

L'amendement 1 supprime l'article 1^{er} du projet de loi qui avait introduit la notion de concept de mise en œuvre dans le cadre de l'étude préparatoire du PAG. Compte-tenu des critiques et des questions soulevées par le SYVICOL dans son précédent avis, il salue la suppression de cette disposition.

Amendement 2 – nouvel article 1^{er}

Le SYVICOL se réjouit de constater que les auteurs de l'amendement ont suivi sa proposition de définir la modification ponctuelle d'un PAG par analogie à celle d'un PAP, même si l'appréciation du caractère ponctuel ou non de la modification risque toujours de donner lieu à un contentieux. Il note cependant que les deux définitions ne correspondent pas exactement dans la mesure où l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 vise « *un ou plusieurs points précis* » tandis que la nouvelle définition de l'article 1^{er} vise « *un ou plusieurs fonds précis* ». Le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées dans son avis du 25 janvier 2021 et confirme sa préférence pour une formulation identique de ces deux articles.

En revanche, il déplore que le nouveau texte maintienne les exclusions d'office énumérées à l'alinéa 4 du futur article 8, au motif que « *ces précisions s'avèrent être nécessaires pour cadrer davantage l'envergure des modifications ponctuelles qui portent sur les plans d'aménagement général qui connaissent, de par leur nature, des implications territoriales sensiblement plus significatives* ». Or, justement, il ne s'agit pas de préciser le caractère substantiel ou non

de telle ou telle modification ponctuelle du PAG, qui est *a priori* circonscrit à la définition précitée, mais bien d'exclure purement et simplement de la procédure dite « allégée » de modification ponctuelle certaines situations. Le SYVICOL s'était fermement opposé à cette limitation du champ d'application de cette disposition pour les motifs amplement développés dans son précédent avis qui conserve toute sa pertinence. Il note d'ailleurs avec regret que le Conseil d'Etat, qui avait critiqué les restrictions ainsi apportées au champ d'application de cet article en notant qu'il « *semble opérer des exclusions inadaptées en écartant d'office certaines modifications qui pourraient pourtant être de moindre envergure* », n'a pas été suivi dans son analyse qui rejoint celle du SYVICOL.

Le SYVICOL maintient que ces exclusions ne sont pas justifiées et insiste encore une fois sur la suppression de l'alinéa 4. Concernant le premier cas de figure, à savoir les modifications qui ont pour objet de délimiter la zone verte, il rappelle que la compétence du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pourrait tout à fait s'exercer parallèlement à celle du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions. De même, la problématique liée au deuxième cas de figure, à savoir les modifications « *qui ont pour objet de modifier substantiellement le mode et le degré d'utilisation du sol* », est également inchangée. Le SYVICOL s'était notamment interrogé sur ce qui est substantiel et ce qui ne l'est pas, dans la mesure où, par définition, toute modification du PAG affecte le mode et le degré d'utilisation du sol. A ce titre, l'article 29bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 illustre bien cette hypothèse et les interprétations dysphasiques auxquelles elle peut se prêter. En effet, une modification du degré d'utilisation du sol telle que prévue à cet article ne serait ni substantielle ni même ponctuelle puisqu'elle serait dispensée de toute modification du PAG pour tenir compte de cette augmentation.

Enfin, le dernier cas de figure concerne les modifications susceptibles de contrevenir aux objectifs énoncés aux articles 1^{er} et 2 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ainsi qu'aux plans déclarés obligatoires en vertu de cette loi. Ici encore, les termes « susceptibles de » sont largement sujets à interprétation. Dans la mesure où cette conformité et compatibilité du projet de modification ponctuelle du PAG fait précisément l'objet de la vérification du ministre dans le cadre de la procédure alléguée d'approbation du projet de modification ponctuelle du PAG telle que prévue au futur article 18bis, paragraphe 7 de la loi (article 4 du projet de loi), l'exclusion visée est superflue.

Le SYVICOL profite ici de l'occasion pour mettre en perspective le présent projet de loi avec le projet de programme directeur d'aménagement du territoire (ci-après PDAT) qui prévoit, lui, de limiter l'artificialisation du foncier. Il partage ainsi la préoccupation du Conseil d'Etat quant à un manque d'efficacité du dispositif des servitudes qui est d'autant plus grand que le projet de PDAT prévoit que « *les modifications des PAG peuvent toujours être réalisées tout en s'inscrivant dans l'optique de la réduction progressive de l'artificialisation du sol* ». Autrement dit, les chances de reclassement futures d'un terrain qui se trouve actuellement classé dans une zone non constructible en une zone d'habitation ou une zone mixte seront, sinon quasi inexistantes, du moins sérieusement compromises. Dans ces conditions, la désignation obligatoire de telles servitudes, qui ne s'appliquera qu'aux PAG dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la future loi (amendement 10), ce qui entrainera nécessairement un décalage de plusieurs années, risque de rester lettre morte.

Amendement 3 – nouvel article 2

Cet amendement apporte des modifications aux futurs articles 9bis à 9octies. Le SYVICOL n'a pas d'observation à formuler en ce qui concerne le point 1^o.

Le point 2^o modifie le futur article 9bis et remplace notamment les termes « peut désigner » par « désigne », étant précisé que la désignation par le conseil communal des servitudes créneau temporaire de viabilisation (ci-après CTV) et créneau temporaire de construction de logements (ci-après CTL) continue à être obligatoire pour les cas visés aux articles 9ter et 9quater, paragraphe 1^{er}, et facultative pour les cas visés aux articles 9ter et 9quater, paragraphe 2.

Le SYVICOL rappelle qu'il s'est montré favorable à l'instauration de telles servitudes, sous réserve de ses considérations quant aux effets et sanctions qui y étaient attachées. Ainsi, il était d'avis que si les limitations au droit de propriété apportées par les servitudes

CTV et CTL ne pouvaient ouvrir droit à indemnité au bénéfice des propriétaires des fonds grevés, tel n'était en revanche pas le cas du changement de statut des fonds dans le PAG qui, lui, ouvrait droit à indemnité. Pour neutraliser cet effet indésirable des servitudes, le SYVICOL avait proposé d'ériger l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements en une condition de ce classement en zone constructible, qui serait lui-même provisoire et donc limité dans le temps. Il se réjouit de constater que les modifications introduites à l'article 9bis par l'amendement 3 suivent le même raisonnement, de sorte que « *les effets juridiques résultant d'un non-respect des prédites servitudes sont dès lors une conséquence directe du classement favorable au propriétaire concerné qui lui permettait d'ériger des constructions destinées à l'habitation* ».

L'article 9ter a été entièrement réécrit dans le but de renforcer la sécurité juridique de la servitude CTV (point 3^o). Le nouveau paragraphe 1^{er} souligne la volonté des auteurs de limiter dans le temps les effets du PAG portant sur les fonds qui se voient classés en zone d'habitation ou en zone mixte (alinéa 1^{er}) ainsi que sur ceux pour lesquels la zone d'aménagement différée (ci-après ZAD) est levée (alinéa 2). La servitude CTV s'applique dès lors de manière automatique et obligatoire sur ces fonds, dans les conditions prévues au paragraphe 3. L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} précise désormais que les effets du PAG continuent à s'appliquer si les travaux de viabilisation sont entamés de manière significative endéans le créneau temporaire de viabilisation. Le SYVICOL observe que contrairement à l'article 9quater qui précise la définition du gros œuvre permettant de qualifier le commencement des travaux de construction, ni l'article 9ter, ni l'article 9quinquies n'apportent d'explication sur ce qu'il faut entendre par « *entamés de manière significative* » pour les travaux de viabilisation. Vu la diversité des travaux à effectuer et par différents prestataires, le SYVICOL estime qu'il serait opportun de détailler ce que recouvre cette notion. En effet, il convient de garantir un maximum de sécurité juridique tant pour le propriétaire des fonds que pour le bourgmestre qui devra apprécier le commencement des travaux conformément à l'article 9quinquies.

Inversement, à défaut d'avoir entamé de manière significative les travaux prévus par le projet d'exécution élaboré en vertu de l'article 35 de la loi avant l'écoulement de la date butoir, le fonds est reclassé, conformément aux dispositions de l'article 9quinquies, et retrouve le mode et le degré d'utilisation du sol dont il disposait avant le vote du conseil communal lors duquel le fonds a été couvert par cette servitude (article 9ter, paragraphe 4, alinéa 1^{er}). Le SYVICOL fait remarquer ici que ce reclassement concerne les deux hypothèses couvertes par le paragraphe 1^{er}, c'est-à-dire à la fois celle d'un classement dans une zone constructible et celle où la ZAD a été levée par la modification du PAG intervenue précédemment. Or, dans ce second cas de figure, la formulation « le fonds est reclassé » est inadaptée dans la mesure où le classement de base du fonds n'est pas modifié, seul un élément – la ZAD – étant à nouveau superposé. Compte-tenu des changements opérés à l'endroit de l'article 9bis, le SYVICOL est d'avis que la problématique liée à une éventuelle indemnisation des propriétaires concernés est résolue.

Le paragraphe 2 maintient la faculté de couvrir d'une servitude CTV les fonds déjà situés en zone d'habitation ou en zone mixte et soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier, mais la soumet à la condition que l'urbanisation de ces fonds contribue par leur localisation et leur envergure soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant. Ces critères visent à cadrer la désignation de servitudes facultatives et le SYVICOL y marque son accord, tout en soulignant le fait que la future zone superposée « servitude CTV » devra être mise en place par le conseil communal en raison de critères objectifs vérifiables d'après l'ensemble des éléments de l'étude préparatoire. Dès lors, le contenu du règlement grand-ducal prévu à l'article 9bis paragraphe 2 revêt une importance certaine.

La conséquence du défaut d'avoir commencé de manière significative les travaux de viabilisation sur ces fonds a été assouplie en ce que les fonds concernés ne se verront plus reclassés en zone agricole, mais en ZAD conformément au nouvel article 9ter, paragraphe 4, alinéa 2. Si la « sanction » proposée par la commission a le mérite d'être constante en termes d'inclusion dans le périmètre d'agglomération et donc d'éviter l'écueil dénoncé par le SYVICOL d'ouvrir un droit à indemnité, elle n'en est pas moins

antinomique. En effet, la raison d'être de la ZAD est de permettre aux autorités communales d'opérer un phasage adéquat du développement urbain afin de garantir une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural et un développement harmonieux des structures urbaines et rurales dans l'intérêt général, et donc de réserver à une urbanisation future des fonds qui, par leur localisation et la configuration des lieux, disposent d'un degré de centralité moindre.

Or, ce sont précisément les considérations urbanistiques inverses qui doivent servir de justification à un instant X à l'instauration d'une servitude CTV sur les fonds « *qui répondent à des indicateurs de centralité du point de vue de leur localisation, de leur proximité des équipements publics et collectifs ainsi que de leur connexion avec les différentes voies de mobilité* ». En toute rationalité, ces mêmes considérations devraient s'opposer à l'apposition d'une ZAD sur ces mêmes fonds à un instant X+6. Le SYVICOL craint, outre la problématique de « l'adaptation » du PAG prévue à l'article 9quinquies, que la démonstration de ce raisonnement par l'absurde qui consiste à substituer à une servitude *aedificandi* une servitude *non aedificandi* sur des fonds dans une situation identique ne rencontre quelques chances de succès devant une juridiction administrative.

Il s'y ajoute que le statut de ZAD emporte, conformément à l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, le blocage temporaire des fonds concernés qui est cependant appelé à être levé dès que le recours à la réserve foncière s'impose, c'est-à-dire dès que la pénurie de terrains appelés à la construction ou à l'aménagement se fait effectivement sentir au niveau de la localité, voire de la commune concernée. Cette condition liée à l'existence ou non d'une pénurie au niveau des terrains à construire ou à aménager justifiant le recours à la réserve foncière que représente la ZAD est en quelque sorte déjà acquise au moment où celle-ci est imposée et sa désactivation ultérieure ne fait aucun doute. Pour les mêmes raisons, ce sont en effet encore et toujours les mêmes fonds pour lesquels la levée de la ZAD devra intervenir en priorité par rapport aux fonds qui se trouvent en périphérie du périmètre d'agglomération et qui risquent, par leur urbanisation, de contribuer davantage au mitage du paysage. Cette circonstance est de nature à relativiser l'effet dissuasif mis en avant par les auteurs de l'amendement dans la mesure où les propriétaires concernés sont de toute manière assurés de pouvoir urbaniser leur fond situé en position centrale des localités à moyen terme. Au contraire, pour les communes, un tel effet dissuasif est bien réel alors que, combiné à l'article 9octies, paragraphe 2, le développement futur de la commune pourrait être bloqué par la mise en place de ZAD qui ne pourront pas être levées pendant une certaine période tout en empêchant la mobilisation d'autres terrains moins bien situés.

Ce raisonnement vaut tout autant pour ce qui concerne la servitude CTL.

Le paragraphe 3 de l'article 9ter amendé réduit la durée maximale de la servitude déterminant un créneau temporaire de viabilisation à six années à compter de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10. Le SYVICOL note avec satisfaction que les modifications opérées tant à cet article qu'à l'article 9septies permettront aux autorités communales de définir une date butoir de la servitude. En revanche, en ce qui concerne la durée du délai, le SYVICOL avait déjà fait valoir le fait que le délai de douze années risquerait d'être dépassé compte-tenu des travaux de voirie et d'équipements publics à réaliser, ce qui est *a fortiori* le cas d'un délai plus court. Il salue dès lors le maintien de la possibilité d'y déroger « *lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de viabilisation plus importants* », la disposition faisant référence aux contraintes visées à l'alinéa 2. Le SYVICOL s'interroge cependant sur la marge de manœuvre dont disposent les autorités communales : est-ce qu'elles peuvent prévoir *ab initio* un délai supérieur à six années à condition de justifier lesdites contraintes dans l'étude préparatoire au PAG, ou devront-elles/pourront-elles procéder à une modification du PAG en vue de proroger la date butoir initialement prévue conformément à l'article 9septies, paragraphe 2 ? Cette possibilité de déroger dans le temps est-elle limitée ?

Compte-tenu des conséquences qui en découlent, le SYVICOL insiste sur une clarification de cette disposition, y compris son articulation avec les conditions légales de suspension et de prorogation des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de

logements prévues à l'article 9septies.

Il s'y ajoute que la nouvelle rédaction du paragraphe 3 de l'article 9septies prévoit désormais l'hypothèse d'une prorogation unique des CTV et CTL d'une durée maximale de deux années par le biais d'une modification du PAG, en supprimant les conditions auxquelles cette prorogation était auparavant soumise. Selon les auteurs, il s'agit de « *permettre aux autorités communales de réagir efficacement aux différents cas de figure qui sont susceptibles de se poser en pratique* ». Si le SYVICOL salue la suppression des critères de prorogation des délais de viabilisation et de construction, qui offre davantage de flexibilité aux autorités communales, il regrette en revanche la lourdeur de la procédure qui impose de devoir passer par une modification du PAG et renvoie sur ce point à ses considérations exprimées dans son avis complémentaire. Il rappelle également sa remarque quant à la cohérence du texte et insiste pour un regroupement de ces dispositions aux articles 9ter et 9quater.

Le SYVICOL reste également d'avis qu'aucune raison valable ne s'oppose à ce que le projet de loi prévoie un délai d'achèvement des travaux, et se rallie aux observations du Conseil d'Etat à ce sujet. Ce qui serait non souhaitable en l'espèce est de voir fleurir des constructions commencées mais non achevées. Si, comme l'indique la commission, à l'expiration de la date butoir prévue par le CTV les travaux sont quasiment achevés alors la condition posée par la servitude (« *entamés de manière significative* ») est exécutée et les effets du PAG continuent à s'appliquer. Rien n'empêche donc d'instaurer une seconde date butoir pour l'achèvement des travaux qui, comme pour la première, pourrait faire l'objet d'une prorogation afin de maintenir la pression sur les propriétaires concernés.

L'article 9quater relatif à la servitude déterminant un créneau temporaire de construction de logements est également remplacé par le point 4^e de l'amendement 3. Le champ d'application de cet article est calqué sur celui du nouvel article 9ter : il s'applique de manière obligatoire sur les fonds reclassés d'une zone non constructible en une zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier et aux fonds sis en zone d'habitation ou zone mixte soumis à l'élaboration d'un PAP nouveau quartier pour lesquels la ZAD est levée (paragraphe 1^{er}), et de manière facultative aux fonds classés en zone d'habitation ou zone mixte pour autant que leur urbanisation contribue soit à l'arrondissement, soit à la densification du tissu urbain ou rural existant (paragraphe 2). Le SYVICOL renvoie dès lors à ses observations sous l'article 9ter qui sont valables ici.

Il salue la précision apportée par les auteurs en ce qui concerne l'entame des travaux de construction, qui porte désormais sur les travaux de gros œuvre des logements, ceux-ci étant également définis. Le délai de la servitude CTL est maintenu à quatre années, et il peut y être dérogé dans les mêmes conditions qu'à l'article 9ter, à savoir « *lorsque les contraintes précitées requièrent des créneaux temporaires de construction de logements plus importants* ». Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 9ter concernant les dérogations à ce délai ainsi que les éventuelles prorogations et suspensions.

Les modifications précisent encore les conséquences d'un défaut de commencement des travaux de gros-œuvre endéans le CTL. Ainsi, les fonds concernés seront désormais couverts par une ZAD tout en maintenant le mode et le degré d'utilisation du sol prévus par le PAG. La conséquence étant la même qu'en cas de non-exécution de la servitude CTL, le SYVICOL renvoie à ses développements précédents relatifs aux conséquences de la superposition par une ZAD.

L'article 9quinquies relatif à la procédure d'information des autorités communales du début des travaux de viabilisation et de construction de logements a lui aussi été considérablement remanié par la commission. Or, le SYVICOL se demande si l'intitulé de cet article ne devrait pas être modifié compte-tenu des changements opérés dans le texte, alors que désormais ce n'est plus le bénéficiaire de l'autorisation qui informe le bourgmestre.

Ainsi, le paragraphe 1^{er} est remplacé et c'est désormais le bourgmestre qui devra constater que les travaux « *n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement du délai de la date butoir* » et qu'il en « *notifie par voie de lettre recommandée avec accusé de réception les propriétaires concernés et, le cas*

échéant, le bénéficiaire de l'autorisation de construire et ce au plus tard quinze jours après l'écoulement » de cette date. Ceci implique un déplacement systématique sur les lieux pour vérifier le commencement ou non des travaux, de sorte qu'il pourrait être utile de dresser un acte écrit quel que soit le constat effectué afin de se prémunir contre d'éventuelles contestations de tiers.

Le SYVICOL se demande par ailleurs si d'autres modalités sont prévues en ce qui concerne l'établissement de ce constat, par exemple qu'il soit contradictoire. D'après le texte, le constat et la notification seraient deux actes administratifs distincts, le premier devant impérativement être effectué le jour de l'écoulement de la date butoir pour être valable, tandis que la notification doit intervenir au plus tard quinze jours après l'écoulement de cette date. Dès lors, la notification confirme le constat dressé qui serait joint en copie et pourrait informer les propriétaires concernés et le cas échéant le bénéficiaire de l'autorisation de construire des effets qui en découlent. Il s'y ajoute que ce constat respectivement la notification y liée produisent incontestablement des effets juridiques puisqu'il s'agit de la seule décision prise par le bourgmestre à défaut de modification du PAG, ce qui est implicitement confirmé par l'article 9^{quater}, paragraphe 3, alinéa 2 (« le bourgmestre transmet sa décision au ministre »). Il serait dès lors, dans la perspective d'une absence de vote du conseil communal, utile de préciser dans le courrier de notification les conséquences pour les fonds concernés de la non-exécution – ou de l'exécution – de la servitude contenue dans le PAG.

Le SYVICOL note avec satisfaction qu'à la suite de cet amendement, la procédure relève de la seule compétence des autorités communales conformément à la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain. Ainsi, en cas de contestation du constat par les propriétaires respectivement le bénéficiaire de l'autorisation de construire, le nouveau paragraphe 3 prévoit que le bourgmestre statue sur ces réclamations. Comme cette décision implique de trancher la question de savoir si les travaux ont été ou non effectués au jour de l'écoulement de la date butoir et donc de confirmer ou d'infirmer le constat dressé à cette occasion, la précision selon laquelle « en même temps qu'il décide si les travaux ont été effectués le jour de l'écoulement d'une date butoir » est superflue. Le SYVICOL note également qu'il ne s'agit pas d'une date butoir quelconque mais de la date butoir indiquée par le PAG, de sorte qu'il convient d'écrire « de la date butoir ». Enfin, la formule « avant de statuer, le bourgmestre vérifie la conformité du constat avec les dispositions de la présente loi » est également superflue dans la mesure où il va de soi que le constat dressé par le bourgmestre doit être conforme à la loi. Le cas échéant, il reviendra aux tribunaux de vérifier la validité de ce constat sur la forme et sur le fond étant donné que c'est ce constat, respectivement la décision de confirmation en cas de réclamation, qui est susceptible d'être attaquée.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 prévoit que « lorsque le bourgmestre décide que les travaux précités n'ont pas été entamés de manière significative le jour de l'écoulement d'une date butoir, il transmet sa décision endéans les quinze jours au ministre et, en cas de modification de la délimitation de la zone verte, au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour son information, ainsi qu'une version adaptée des parties graphique et écrite du plan d'aménagement général ». La commission maintient dès lors l'absence de recours à une modification du PAG au profit d'une « adaptation » du PAG, au motif qu'il s'agit d'une simple mesure d'exécution d'un règlement communal par le bourgmestre en vertu de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Rappelons que cette adaptation a pour objet de reclasser les fonds visés à l'article 9^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} qui retrouvent le mode et le degré d'utilisation du sol dont ils disposaient avant le vote du conseil communal, et de couvrir les autres fonds concernés par une servitude CTV ou CTL d'une ZAD (article 9^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 et paragraphe 2 ; article 9^{quater}). Le SYVICOL, tout en comprenant le souci d'éviter de passer par une procédure formelle de modification du PAG, avait déjà fait part dans son précédent avis de ses doutes par rapport à la conformité de la procédure envisagée par les auteurs avec les principes généraux du droit ainsi qu'à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par une loi du 29 août 1953, dans la mesure où, selon son analyse, les prescriptions d'une zone superposée doivent faire l'objet d'une mise en œuvre par le PAG. Or, les changements apportés par la commission à cet article ne sont pas de nature à énerver cette

conclusion, y compris en ce qui concerne l'apposition d'une ZAD. En effet, la levée de la ZAD s'opère, au vœu de l'alinéa 3 de l'article 28 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune à travers une modification du PAG. La règle du parallélisme des formes implique donc, au moins en l'état actuel du texte, une modification du PAG et un vote du conseil communal. Le SYVICOL se demande si une solution similaire à celle prévue par l'article 29, alinéa 3, du prédit règlement grand-ducal en ce qui concerne les zones d'urbanisation prioritaire ne pourrait pas être recherchée. Ces développements ne changent cependant rien à la dichotomie de la motivation à la base de l'instauration d'une servitude CTV ou CTL et d'une ZAD, qui pourra toujours être critiquée dans le contentieux contre la décision administrative.

Au paragraphe 5, le SYVICOL se pose la question de savoir si le délai de trente jours avant la publication de la version adaptée du PAG est suffisant pour tenir compte de la possibilité offerte aux propriétaires ou au bénéficiaire de l'autorisation de construire d'introduire une réclamation conformément au paragraphe 3.

Enfin, le SYVICOL s'étonne de la formulation du paragraphe 6 de l'article 9^{quinquies} et se demande si celle-ci est effectivement adaptée à l'ensemble des cas de figure prévus aux articles 9^{ter} et 9^{quater}. A ses yeux, même s'il n'y a pas de contradiction au sens propre entre la version adaptée du PAG et la version en vigueur avant l'instauration des servitudes CTV et CTL, il y a tout du moins une divergence, de sorte que la formule « le plan d'aménagement général en vigueur avant les votes précités prévaut » semble erronée.

Outre des adaptations terminologiques, l'article 9^{sexies} est modifié en ce sens que les fonds dont la surface nouvellement classée en zone dédiée prioritairement à l'habitation est augmentée de moins de 10 ares ne seront plus exemptés de la servitude CTV. Le SYVICOL n'a pas de commentaire particulier à faire et renvoie pour le surplus à ses précédentes observations.

L'article 9^{septies} amendé par la commission précise désormais que, dans le cadre d'un remembrement ministériel entraînant une suspension des CTV et CTL, le collège des bourgmestre et échevins produit à titre informatif une version adaptée de la partie graphique du PAG renseignant la suspension des CTV et CTL, puis une nouvelle version adaptée renseignant les nouvelles dates butoirs après la signature de l'acte de remembrement. Le SYVICOL est d'avis que la production de ces documents entraîne une charge administrative supplémentaire pour les communes qui pourrait être au moins partiellement évitée. Concernant la première hypothèse de la suspension des créneaux pendant la procédure de remembrement, le SYVICOL donne à considérer que, comme le projet de remembrement fait l'objet d'une publicité conformément à l'article 45 de la loi tandis que l'article sous examen prévoit une suspension des créneaux pendant l'élaboration du projet de remembrement, cette publicité devrait être suffisante pour assurer l'information des tiers de ladite suspension.

D'autre part, ce n'est qu'une fois l'acte de remembrement dressé que la commune sera en mesure de déterminer la nouvelle date butoir des créneaux, étant entendu que d'après les explications de la commission, ces derniers doivent simplement être adaptés pour tenir compte de la période effective de suspension. Le SYVICOL s'interroge par rapport au fait que « les propriétaires concernés se retrouvent dans la même situation qu'avant l'initiation d'une procédure de remembrement ministériel » suivant le commentaire de cet amendement, compte-tenu de l'attribution aux propriétaires de nouvelles parcelles auxquelles les servitudes sont attachées en vertu de l'article 49 qui concerne le report des droits réels. Il est d'avis que la possibilité de modifier lesdits créneaux à la demande des propriétaires des fonds concernés devrait être ouverte dans le cadre d'une procédure de remembrement ne serait-ce que pour éviter de devoir ensuite passer par une modification du PAG pour les proroger.

Concernant le paragraphe 2 de l'article 9^{septies}, le SYVICOL rappelle ses remarques à l'endroit de l'article 9^{ter} où il demande de préciser les cas dans lesquels les CTV et CTL peuvent faire l'objet d'une modification, respectivement d'une prorogation (article 9^{septies}, paragraphe 3).

La modification opérée à l'article 9^{octies} nouveau, paragraphe 1^{er}, n'appelle pas de commentaire de la part du SYVICOL. En revanche,

il déplore le maintien du paragraphe 2 de l'article 9octies selon lequel « *le mode d'utilisation du sol, le degré d'utilisation du sol ainsi que le statut de zone d'aménagement différé affectés aux fonds suite à un non-respect des créneaux temporaires prévus aux articles 9ter et 9quater, ne peuvent être modifiés par le biais d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement général prévue aux articles 10 à 18bis ou d'une procédure d'adoption du plan d'aménagement particulier prévu aux articles 30 et 30bis pendant un délai de six ans, qui commence à courir à partir de l'entrée en vigueur de la publication du plan d'aménagement général modifié* », auquel il s'était opposé avec la plus grande fermeté. Malheureusement, le Conseil d'Etat a simplement renvoyé dans son avis aux observations du SYVICOL sans toutefois en tirer les conclusions qui s'imposaient. La commission, elle, estime que « *le principe de mutabilité des plans d'aménagement général est un principe purement jurisprudentiel et que, dès lors, rien ne s'oppose à ce que, par le biais de la modification de la loi, ce principe soit ponctuellement remis en cause* ».

Considérant cette position pour le moins surprenante, le SYVICOL souhaite compléter ses précédentes observations par les développements suivants. Il rappelle que l'autonomie communale est un principe à valeur constitutionnelle duquel il découle notamment que les communes sont responsables de l'aménagement de leur territoire, dans le respect du cadre fixé par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. L'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale garantit le libre exercice des missions confiées par la loi aux communes, auquel viennent se greffer les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette compétence est exercée par le collège des bourgmestre et échevins sous l'approbation du conseil communal ou par le bourgmestre en vertu de l'article 3 de la loi précitée, et se matérialise par le PAG que chaque commune est tenue d'avoir. En outre, l'article 8 de la précitée loi dispose que tout PAG peut être modifié, et que l'initiative en revient au collège des bourgmestre et échevins conformément à l'article 7.

Outre le fait que la motivation des auteurs pour instaurer une telle disposition demeure inexplicquée, le SYVICOL est d'avis que celle-ci enfreint les principes et dispositions légales susmentionnés. Qui plus est, elle est contreproductive dans la mesure où ce n'est pas tant le propriétaire non diligent qui est sanctionné, puisqu'il est en quelque sorte assuré de voir cette « sanction » levée, mais plutôt la commune qui risque de se retrouver pénalisée dans son développement en attendant la mobilisation de ces terrains. Le SYVICOL insiste partant sur la suppression de l'article 9octies, paragraphe 2.

Amendement 4 – nouvel article 3

Ce nouvel article réintroduit le délai de quatre mois endéans duquel la commission d'aménagement doit rendre son avis par rapport au projet de PAG, qui avait été supprimé en 2018. Le SYVICOL se félicite du rétablissement de ce délai comme il l'avait demandé dans son avis du 25 janvier 2021.

Amendement 5 – article 4

L'amendement 5 porte sur l'article 4 du projet de loi qui propose d'instaurer une procédure de modification ponctuelle du PAG. Le SYVICOL se permet de rappeler ici la conclusion de son avis complémentaire : « *il ne saurait dès lors marquer son accord avec le texte actuel prévoyant une procédure 'allégée' outrancièrement complexe qui vide la procédure de modification ponctuelle de son intérêt. Il plaide dès lors pour une tutelle d'approbation classique portant sur le projet de modification ponctuelle du PAG tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18bis, paragraphe 5* ». Il constate que le Conseil d'Etat critique lui aussi la complexité et donc la longueur de la procédure prévue et estime qu'elle ne saurait contribuer à une simplification administrative significative, mais sans analyser l'ensemble des étapes de la procédure qui a fait l'objet des critiques du SYVICOL, notamment les paragraphes 4 et 7 qui attribuent au ministre un pouvoir de tutelle extraordinaire.

Or, les modifications projetées par l'amendement 5 ne sont pas de nature à infléchir la position du SYVICOL. En effet, outre quelques adaptations mineures du texte, la commission propose de supprimer la réunion d'information avec la population au vu du caractère ponctuel que revêt cette procédure de modification du PAG. Le SYVICOL observe que cette suppression ne représente aucun gain de temps, contrairement aux propositions qu'il a formulées dans

son avis complémentaire et auxquelles il renvoie.

Amendements 6 et 7 – article 5 et article 6 nouveau

Sans commentaire

Amendement 8 – nouvel article 7

Sans commentaire

Amendement 9 – nouvel article 8

Cet amendement porte modification des articles 42 à 60 concernant le remembrement urbain et supprime les articles 61 et 62 relatifs à l'obligation de construire. Dans un souci de clarté et de compréhension de ce second avis complémentaire, le SYVICOL reproduit en partie ses observations formulées dans le cadre de son avis du 13 novembre 2017 et y renvoie pour le surplus.

L'article 42 intitulé « objet et organisation » a été modifié par la commission mais des interrogations subsistent aux yeux du SYVICOL. Dans son avis complémentaire, le SYVICOL, rejoint dans son analyse par le Conseil d'Etat, s'était interrogé sur la nouvelle répartition des lots « *en fonction des disponibilités foncières* », mais l'idée selon laquelle les nouveaux lots doivent être répartis dans la mesure du possible en respectant la situation initiale – et qui correspond à l'esprit du texte actuel – n'a pas été remise en cause. Or, la commission a fait le choix de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article 42 dans son intégralité, « pour des raisons de sécurité juridique », plutôt que de supprimer la formulation litigieuse. Cette suppression ne donne pas seulement au ministre une marge de manœuvre importante mais lui laisse une liberté totale dans la redistribution des lots, qui 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. Si, en pratique, il s'agit de répartir les lots en respectant le plus possible leur situation initiale, alors ceci doit être reflété par le texte qui est à compléter par la seconde phrase de l'alinéa 2 suivant lequel « *les nouveaux lots sont répartis, dans la mesure du possible, en respectant la situation initiale* ».

Ensuite, le SYVICOL s'était interrogé par rapport à la cession différée des terrains accueillant les opérations de viabilisation au domaine public communal. Comme la cession au domaine public communal est normalement effectuée au prorata des apports des différents propriétaires, il était d'avis, pour garantir une équité entre tous les propriétaires, qu'il aurait fallu prévoir un mécanisme assurant que les propriétaires qui seront concernés par les travaux de voirie et d'équipements publics 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 ces travaux. A la lecture du commentaire de l'amendement, le SYVICOL comprend qu'il s'agit en réalité d'une cession « anticipée » qui serait rendue possible uniquement par l'accord préalable du ou des propriétaires concernés mais exécutée ultérieurement au moment de la mise en œuvre du PAP. La question se pose néanmoins de savoir comment cet accord est acté – est-ce dans l'acte de remembrement ? – et si l'on peut sécuriser la signature ultérieure de la convention. Le SYVICOL est également d'avis que cette cession partielle devra intervenir au cas par cas selon la configuration des lieux alors qu'une exécution en plusieurs phases de ces travaux de voirie et d'équipements publics – pour autant qu'elle soit possible – risque de nuire à la cohérence du projet pris dans son ensemble, par exemple en ce qui concerne l'aménagement des espaces collectifs.

Finalement, le SYVICOL avait observé que cet article ne faisait plus la distinction entre les fonds bâtis et les fonds non bâtis, et ce sans explication aucune. La commission précise à ce sujet que de tels fonds doivent pouvoir être remembrés et que l'article 43, point 4°, dispose que le projet de remembrement doit comporter le cas échéant un état des constructions à démolir. Si le SYVICOL est d'accord avec le fait que les fonds bâtis ne doivent pas être exclus d'office de la procédure de remembrement, il se demande en quoi l'actuelle formulation de l'article 64, alinéa 2, de la loi « *empêcherait le remembrement en vue de l'exécution d'un PAP* ».

L'article 43 relatif au projet de remembrement a également été amendé par la commission. Le texte fait désormais la distinction

entre deux dates fixes pour l'évaluation de la valeur des surfaces à apporter selon qu'il s'agit d'un remembrement amiable ou ministériel, de sorte que le SYVICOL peut marquer son accord avec cette disposition.

L'article 44 qui traite du remembrement ministériel est modifié en ce qui concerne le droit d'initiative en vue de l'élaboration d'un projet de remembrement. Désormais, le ministre pourra se saisir lui-même, en sus du collège des bourgmestre et échevins de la commune et de la moitié au moins des propriétaires disposant ensemble de la moitié au moins de la surface des terrains concernés. Ce faisant, la commission a restreint la possibilité pour les propriétaires de saisir le ministre d'une telle demande. La compétence du ministre s'analyse par ailleurs en une compétence liée dans la mesure où il doit donner suite à la demande de remembrement. Dans son avis précité, le SYVICOL avait exprimé ses craintes que le recours au remembrement ministériel ne devienne la règle compte-tenu de la possibilité offerte à tout propriétaire de saisir le ministre d'une telle demande. La modification proposée par la commission réduit partant le risque de voir recourir à cette procédure de façon intempestive. En revanche, le SYVICOL reste d'avis que le projet de loi devrait favoriser la prise de contact des propriétaires concernés avant la finalisation et le dépôt du projet de remembrement. Il avait ainsi proposé de compléter le texte par une disposition selon laquelle le ministre informe les propriétaires ou nus-propriétaires de la demande de remembrement ministériel, respectivement de sa décision d'ordonner un remembrement ministériel, afin de les impliquer dans l'élaboration du projet de remembrement dans le but d'aboutir à une solution qui recueille un large consensus parmi ces derniers.

L'amendement procède à des adaptations mineures de l'article 45 relatif à la publication et au dépôt du projet de remembrement pour donner suite aux remarques du Conseil d'Etat. Il prévoit désormais la publication du dépôt du projet par voie d'affiches ainsi que sur le site internet de la commune. L'article 46 est complété par un second alinéa précisant que les observations des propriétaires des fonds sont adressées au ministre dans un délai de trente jours suivant la notification prévue à l'article 45, alinéa 3, sous peine de forclusion. Le SYVICOL partage les considérations de la commission en ce qui concerne la difficulté de faire courir le délai concomitamment pour les tiers intéressés et les propriétaires concernés, même s'il convient d'éviter qu'un propriétaire qui ne se serait pas vu notifier le projet de remembrement puisse faire obstacle à la procédure. En revanche, le SYVICOL constate avec regret qu'il n'a pas été fait suite à ses observations concernant la mise à l'écart des communes dans le cadre de la procédure de remembrement ministériel qui remplace l'actuelle procédure de remembrement légal. Il avait critiqué que les autorités communales soient déposées 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 réitère par conséquent sa demande de pouvoir soumettre au ministre son avis par rapport au projet de remembrement ainsi qu'aux observations présentées. Il insiste sur l'ajout d'un alinéa 3 à l'article 46 libellé comme suit : « *Le ministre soumet le projet de remembrement ainsi que, le cas échéant, les observations des personnes intéressées et des propriétaires des fonds sis à l'intérieur du périmètre du projet de remembrement 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* ».

Les modifications apportées à l'article 47 n'appellent pas de commentaire particulier, ce qui n'est pas le cas de l'article 48 qui traite de l'exécution du remembrement. Le SYVICOL avait estimé que 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, alors que le ministre de l'Intérieur, qui mène la procédure de remembrement ministériel, doit également superviser les actes qui en découlent. Il convient de rappeler que dans la procédure de remembrement légal, ces actes sont dressés « à l'intervention du ministre » par le ou les notaires de la région « à désigner par le ministre ». Si la référence au bourgmestre a bien été biffée à l'article 48, paragraphe 2, elle a cependant été maintenue au paragraphe 1^{er}, alinéa 2. Le SYVICOL demande partant à voir modifier cette disposition dans le sens que le ou les notaires

sont à désigner par le ministre.

Concernant les articles 50 et 51, le SYVICOL renvoie à son avis du 13 novembre 2017 par rapport aux articles 54 et 55, notamment en ce qui concerne l'indemnisation éventuelle de servitudes.

Finalement, l'amendement supprime purement et simplement les articles 61 et 62 de la loi relatifs à l'obligation de construire. Le SYVICOL avait eu l'occasion de prendre position à plusieurs reprises au sujet des modifications projetées par le projet de loi, dans son avis du 13 novembre 2017 ainsi que dans son avis complémentaire du 25 janvier 2021, par lequel il avait demandé « *itérativement le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens* ». Il va de soi que cela sous-entend le maintien de la section 2 relative à l'obligation de construire du chapitre 4.

Or, « *considérant les observations et l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission propose de supprimer l'article 61 nouveau* ». Cette solution radicale étonne dans la mesure où les remarques du Conseil d'Etat ne sont nullement réhibitoires. Conformément à sa position antérieure, le SYVICOL s'oppose vivement à la suppression de cet article et propose de le remplacer par le texte suivant, pour tenir compte des remarques exprimées par la Haute Corporation :

« *Le conseil communal peut ordonner l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, telles que définies par le plan d'aménagement général de la commune.*

Les propriétaires des fonds concernés sont notifiés par le collège des bourgmestre et échevins de la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées par lettre recommandée avec avis de réception dans un délai de cinq jours à compter de la délibération du conseil communal. L'obligation d'informer les propriétaires concernés n'existe que pour autant que la commune est à même de connaître leur adresse.

La délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, qui revêt un caractère réglementaire, devient obligatoire trente jours après sa publication par voie d'affiches dans la commune, cette publication étant effectuée conformément à la procédure prévue pour les règlements communaux définie par l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle qu'elle a été modifiée.

Endéans les premiers trois jours de la publication à la maison communale, la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction de terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées est encore publiée par le collège des bourgmestre et échevins sur le site internet de la commune. »

Il s'agit tout d'abord de préciser l'objet de l'ordonnance en reprenant les termes « *entièrement ou partiellement* » aux alinéas 2 et 3, d'instaurer un délai pour notifier la délibération aux propriétaires concernés – à titre indicatif, de cinq jours à partir de celle-ci – et de rallonger le délai après l'expiration duquel l'ordonnance devient obligatoire à trente jours comme le permet l'article 82 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 afin de laisser un délai raisonnable à toutes les personnes intéressées pour introduire un recours. Finalement, une publication de la délibération sur le site internet de la commune est prévue.

Le SYVICOL précise par ailleurs qu'il avait salué la simplification voulue par les auteurs du projet de loi de la procédure actuellement applicable, qui est celle des PAP, en lui substituant une délibération du conseil communal portant ordonnance de l'affectation à la construction des terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées à laquelle le Conseil d'Etat ne s'est pas formellement opposé.

De la même manière, le SYVICOL est contre la suppression de l'article 62 proposée par la commission qui indique ceci : « *au vu de l'analyse du Conseil d'Etat et de son opposition formelle à l'article 62 qui est source d'insécurité juridique, la commission propose de supprimer l'article 62 nouveau. En effet, la réforme de l'impôt foncier qui est actuellement en cours comporte une série de mesures*

incitatives en vue de la construction de logements. La procédure de l'obligation de construire devient dès lors superfétatoire ».

Cette analyse est en partie seulement correcte dans la mesure où elle repose sur une prémisse erronée. En effet, l'article 66 du projet de loi initial avait proposé de supprimer du texte actuellement en vigueur toute disposition relative à la procédure d'expropriation pour les fonds pour lesquels la délibération portant ordonnance de l'affectation à la construction n'a pas été suivie d'effet, pour ne laisser subsister que la possibilité pour la commune de voter une taxe annuelle de non-affectation à la construction. Or, le résultat était couru d'avance et ne laissait aucun doute au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat dans ses divers avis déposés dans le cadre du projet de loi n°5696 portant promotion de l'habitat et créant un pacte logement avec les communes au sujet de l'introduction d'une taxe d'obligation de construire comme alternative à l'expropriation, et qui formait l'une des trois oppositions formelles ayant entraîné le refus de la dispense du second vote constitutionnel.

Le SYVICOL avait déjà soulevé ce problème dans son avis du 13 novembre 2017, dans lequel il « 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 ». Cette position a été réitérée dans son avis complémentaire, où il plaide pour le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans son avis du 22 février 2022, le Conseil d'Etat s'était interrogé sur le bien-fondé de cette suppression de la possibilité de recourir à l'expropriation en renvoyant aux observations du SYVICOL et s'était, sans surprise, opposé formellement à cet article. S'il est donc exact que le projet de loi n°8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements¹ fait double emploi avec la taxe de non-affectation à la construction, la vraie question n'est pas là. En effet, cet impôt ne fait pas double emploi avec le dispositif de l'obligation de construire lui-même, seulement avec la taxe qu'il a vocation à remplacer. Retenir le contraire reviendrait à remettre en cause l'intégralité du projet de loi sous exa-

men étant donné que les servitudes qu'il se propose d'instaurer répondent aux mêmes finalités que les futurs impôts. Les auteurs du projet de loi n°8082 ont cependant pris le soin de préciser que les deux dispositifs – servitudes et impôts – sont compatibles et complémentaires, ce qui devrait aussi être le cas de l'obligation de construire pour autant qu'elle puisse donner lieu à une expropriation.

Le SYVICOL est d'avis *a fortiori* que l'obligation de construire peut très bien s'articuler avec le nouveau dispositif des servitudes, tout en étant bien plus efficace. Le champ d'application de l'obligation de construire porte sur des terrains non bâtis situés entièrement ou partiellement dans les zones destinées à être urbanisées, sur lesquels les servitudes pourront s'appliquer de manière facultative. Une commune disposerait dès lors du choix d'apposer une zone superposée CTV/CTL avec les conséquences qui en découlent en cas de non-exécution de la servitude *aedificandi* ou bien d'ordonner l'affectation à la construction de ces terrains avec la possibilité en cas de non-exécution de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique (ce qui revient en quelque sorte à la sanction initiale résultant du défaut d'exécution de la servitude CTL à savoir une construction répondant à un but d'utilité publique), choix qui pourrait être guidé par les projets communaux sur les terrains concernés. Bien entendu, les deux dispositifs seraient alternatifs, de sorte qu'il faudrait prévoir un cas d'exclusion supplémentaire à l'article 9sexies.

En conclusion, le SYVICOL propose de reprendre le libellé de l'article 104, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

Amendement 10 – nouvel article 9

L'amendement 10 a pour objet d'adapter la disposition transitoire prévue à l'article 108quinquies de sorte que les articles 9bis à 9octies s'appliquent aux projets d'aménagement général dont la procédure de modification est entamée six mois après la publication de la loi, et de supprimer l'article 108sexies qui prévoyait des dispositions transitoires pour les projets d'aménagement particulier. Le SYVICOL marque son accord avec ces modifications qui simplifient l'entrée en vigueur du futur dispositif des servitudes.

Projet de loi n°7255 sur les forêts

Deuxième avis complémentaire du 12 décembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable de lui avoir transmis pour avis, en date du 17 octobre 2022, les amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi initial a été avisé par le SYVICOL en date du 24 septembre 2018. Un avis complémentaire a été adopté par le comité du SYVICOL en date du 21 octobre 2021. Le présent avis constitue donc le deuxième avis complémentaire du syndicat. Il analyse les amendements retenus par la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire lors de sa réunion du 22 septembre 2022 à la suite de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 31 mai 2022.

Le SYVICOL renvoie, pour les dispositions non commentées ci-dessous, à ses avis précédents qui conservent leur pertinence.

En effet, les nouveaux amendements ne répondent toujours pas à certaines revendications essentielles du SYVICOL, par exemple

en ce qui concerne l'article 2 contenant les définitions. Le SYVICOL reste d'avis que la définition de « forêt » devrait inclure une surface minimale de deux hectares – au lieu de 25 ares – à partir de laquelle un terrain peut être considéré comme étant une forêt.

En plus, le SYVICOL réitère sa remarque concernant l'article 14 sur la composition et l'organisation du Conseil supérieur des forêts : il insiste à pouvoir désigner au moins deux délégués représentant les communes dans le Conseil supérieur. Même s'il salue l'assurance de Madame la Ministre pendant la réunion de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire du 31 mai 2021 que la notion d'« associations de propriétaires forestiers publics inclut bien évidemment les représentants des communes »¹, il aurait préféré que le texte reflète cette évidence explicitement en reformulant le point 5° du paragraphe 3 de l'article 14 comme suit : « deux délégués désignés par le SYVICOL ».

Concernant l'article 26 sur les avertissements taxés, le SYVICOL se voit obligé de rappeler une suggestion qu'il a faite dans le cadre de son avis complémentaire du 4 octobre 2021. Vu la pénurie d'agents au niveau de l'Etat, il avait proposé de mobiliser les agents communaux pour renforcer les agents de l'Etat dans la lutte contre les contraventions environnementales.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont choisi de ne pas procéder par analogie aux dispositions de loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, qui confère non seulement des pouvoirs

¹ A noter que l'article 63 du projet de loi prévoit également la suppression des articles 103 et 104 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain



de recherche et de constatation par procès-verbal aux agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1 bis du Code de procédure pénale, mais également le pouvoir de décerner des avertissements taxés, en accord avec le chef du commissariat de police, pour certaines contraventions à la loi aux déchets.

Comme avancé par le SYVICOL en 2021, l'habilitation des agents municipaux en la matière assurerait une présence plus visible sur le terrain des agents sanctionneurs, ce qui permettrait également d'assurer une meilleure prévention des contraventions.

II. Éléments-clés de l'avis

- Les nouveaux amendements ne répondent toujours pas à certaines revendications essentielles de l'avis initial du SYVICOL. Ceci est notamment le cas pour la définition de « forêt » à l'endroit de l'article 2, la composition du « Conseil supérieur des forêts » à l'endroit de l'article 14 et une recommandation avancée par le SYVICOL sur les agents habilités à constater les contraventions environnementales à l'article 26.
- Le SYVICOL salue, pour des raisons de sécurité juridique, les précisions des amendements 1 et 4 portant respectivement sur l'article 2 et l'article 6.

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1 portant sur l'article 2

Le premier amendement modifie les définitions de l'article 2.

En ce qui concerne la définition de « forêt » du nouveau point 6°, le SYVICOL doit rappeler une de ses remarques essentielles de l'avis initial de 2018. Le SYVICOL estime que la surface minimale à partir de laquelle un fonds boisé peut être considéré comme étant une forêt – 25 ares – constitue un seuil trop bas, ceci d'autant plus qu'il suffit que le terrain en question soit couvert seulement à raison de

20 pour cent d'espèces arborées. Il rappelle que, dans son avis du 24 septembre 2018, il s'était prononcé pour une surface minimale de deux hectares.

À côté de cela, l'amendement 1 ajoute un nouveau point 21° qui prévoit la définition de la « sylviculture proche de la nature ». Le SYVICOL ne peut que saluer cette modification, puisqu'elle vise à délimiter plus précisément la base légale du règlement grand-ducal visé dans les articles 17 et 19 du projet de loi.

Amendement 4 portant sur l'article 6

L'article 6 du projet de loi concerne le prélèvement des produits de la forêt. L'amendement 4 complète l'article concerné par un nouveau paragraphe 2 libellé comme suit : « (2) Ne font pas partie des produits de la forêt le bois des arbres ainsi que les espèces végétales intégralement protégées visées à l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ».

Pour des raisons de sécurité juridique et de clarification, surtout pour le public désirant récolter une petite quantité de produits de la forêt à titre personnel non lucratif, le SYVICOL est en faveur de cette précision. De plus, l'ajoute aligne le texte du projet sous révision aux dispositions de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

¹ Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, Procès-verbal de la réunion du 31 mai 2021, p.8

Projet de règlement grand-ducal déterminant l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts

Avis du 12 décembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été demandé en son avis concernant le projet de règlement grand-ducal sous rubrique par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en date du 14 octobre 2022 et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution de la loi en projet n°7255 sur les forêts. Aux fins d'une meilleure compréhension, s'il est fait référence dans cet avis à la future loi sur les forêts, le SYVICOL se base sur la dernière version du texte coordonné du projet de loi, donc sur le document parlementaire 7255/11 du 22 septembre 2022, qui reprend les derniers amendements de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a fait les siennes.

Le règlement en projet trouve sa base légale aux articles 14 et 15 du projet de loi sur les forêts qui instituent le « Conseil supérieur des forêts », dont l'organisation et le mode de fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal. Le projet de loi sur les forêts propose de créer ce nouvel organe et d'y ancrer l'orga-

nisation et la gestion d'une plateforme de discussion et d'échange participative comprenant tous les intéressés des forêts. Ce nouvel organe remplacera donc le « Programme forestier national », conférant une base légale aux échanges intersectoriels en matière de forêts qui ont eu lieu depuis 2004 de manière non-formalisée. Tel qu'indiqué dans son avis sur le projet de loi sur les forêts du 24 septembre 2018, le SYVICOL salue la création de ce nouvel organe. Concernant l'organisation et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des forêts prévus par le règlement sous avis, il n'a pas de remarques particulières à faire.

Il tient néanmoins à rappeler ses remarques avancées dans son avis de 2018 sur le projet de loi n°7255 ainsi que dans son deuxième avis complémentaire de ce jour concernant la composition du « Conseil supérieur des forêts ». Considérant que 34 % des forêts publiques appartiennent aux communes, le SYVICOL regrette que le texte ne prévoit que deux délégués effectifs des « associations de propriétaires forestiers publics » sur 18 délégués au total dans le « Conseil supérieur des forêts ». Il se demandait en outre dans son avis de 2018 qui sont les autres « associations de propriétaires forestiers publics » visées et quel sera son propre rôle dans la proposition de candidats.

Vu leur poids dans la répartition nationale de la propriété forestière, le SYVICOL demande de pouvoir désigner au moins deux délégués représentant exclusivement les communes au « Conseil supérieur des forêts » et que ce droit soit reflété expressément dans la formulation du texte du projet de loi.

Projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des documents d'aménagement des forêts publiques

Avis du 12 décembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été demandé en son avis concernant le projet de règlement grand-ducal sous rubrique par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en date du 14 octobre 2022 et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution de la loi en projet n° 7255 sur les forêts. Aux fins d'une meilleure compréhension, s'il est fait référence dans cet avis à la future loi sur les forêts, le SYVICOL se base sur la dernière version du texte coordonné du projet de loi, donc sur le document parlementaire 7255/11 du 22 septembre 2022, qui reprend les derniers amendements de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a fait les siennes.

La base légale du règlement en projet est l'article 20 du projet de loi sur les forêts qui porte sur la planification de la gestion des forêts publiques. Selon l'exposé des motifs, « on entend par « aménagement forestier » la planification en matière forestière à moyen terme. Pour le domaine forestier, ce moyen terme est généralement de 10 années. »

De manière générale, le SYVICOL salue l'introduction des dispositions du projet de règlement grand-ducal sous revue, puisqu'elles donnent un cadre clair et bien défini à la coopération entre l'ANF et les administrations communales en matière de gestion des forêts communales.

Article 2

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal énumère les différents formats et la durée de validité des documents d'aménagement à établir par l'Administration de la nature et des forêts (ANF) pour le propriétaire de la forêt publique.

Comme mentionné plus haut, ces documents ont en principe une validité de 10 années, mais la validité peut cependant être prolongée de cinq ans sur base d'une décision motivée du directeur et avec l'accord du propriétaire.

Un plan simple de gestion sera établi pour les propriétaires forestiers publics dont la superficie de forêt se trouve entre 20 et 150 hectares, ainsi que pour les propriétés des forêts publiques d'une superficie supérieure à 150 hectares répartie sur dix communes ou plus. Un plan d'aménagement forestier sera établi pour les propriétaires forestiers publics dont la superficie de forêt est supérieure à 150 hectares et répartie sur moins de dix communes. Le SYVICOL salue la distinction entre les deux types de documents de gestion, surtout l'introduction de la possibilité d'établissement d'un plan simple de gestion pour les terrains forestiers de moindre envergure.

Exceptionnellement et temporairement, le document d'aménagement peut prendre la forme d'un plan d'aménagement estimatif, conformément à l'article 13 du projet de règlement grand-ducal notamment lorsque les données nécessaires à l'élaboration d'un plan d'aménagement forestier n'ont pas pu être relevées par l'ANF.

Le commentaire des articles énumère quelques cas de figure qui pourraient entraver l'établissement d'un plan d'aménagement forestier définitif, à savoir des conditions météorologiques qui ne permettent pas de réaliser le relevé des données, le manque de moyens budgétaires, etc. Étant donné que, de l'avis du SYVICOL, les documents d'aménagement sont la base incontournable pour une bonne coopération entre l'ANF et les administrations commu-



© Christelle Bissener

nales en matière de gestion forestière communale, il importe au syndicat de préciser qu'il faudra veiller à ne pas recourir aux plans d'aménagement estimatifs de manière régulière et de clairement limiter leur usage aux cas exceptionnels et aux cas de force majeure.

Pareillement, la possibilité d'établir temporairement un tel plan estimatif ne devrait pas dispenser l'ANF d'établir un document de gestion plus précis dès que possible. Ainsi, le SYVICOL aurait préféré que le terme « temporairement » soit défini plus strictement dans ce contexte. En conséquence, il propose de limiter la validité d'un plan d'aménagement estimatif à un an, ce qui devrait offrir la possibilité à l'ANF de résoudre les contraintes temporaires rencontrées quelle que soit leur nature.

Article 8

L'article 8 prévoit que les documents d'aménagement revêtent la forme d'un projet de document d'aménagement forestier avant leur validation formelle par le propriétaire et le ministre. Les communes qui seront saisies pour un avis sur un tel projet de document d'aménagement forestier devront se prononcer dans un délai de trente jours. Deux questions se posent concernant ce délai de réponse.

D'abord, le SYVICOL s'interroge sur le début exact du délai prescrit. A partir de quel moment le délai commence-t-il à courir ? A partir de la date d'envoi du document par l'ANF ou à partir de la date de réception du document par la commune ? Le SYVICOL demande aux auteurs de préciser ce point.

Ensuite, selon le paragraphe 1^{er} de l'article 12 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le conseil communal se réunit toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions et au moins une fois tous les trois mois. A cet égard, le SYVICOL se demande ce qui adviendra des communes qui ne seront pas en mesure de convoquer une réunion du conseil communal endéans les 30 jours fixés par le projet de règlement grand-ducal sous revue ? Ou encore, on peut facilement imaginer la situation où une commune a déjà planifié sa prochaine séance du conseil communal, mais que celle-ci tombe en dehors du délai de 30 jours fixé par l'administration.

Si, comme l'explique le commentaire des articles, l'accent est mis sur le rôle du propriétaire, qui doit marquer son accord en ce qui concerne les grandes lignes de la gestion de sa propriété fores-

tière, il serait contreproductif, de l'avis du SYVICOL, d'appliquer un délai trop serré ou de l'appliquer de manière trop rigide.

Dès lors, il recommande d'inclure une disposition qui autoriserait le directeur de l'ANF d'accorder une extension du délai jusqu'à un maximum de trois mois aux communes concernées, bien évidemment après consultation et aval du ministre compétent.

Article 10

L'article 10 fixe la répartition des frais de l'aménagement forestier, des travaux d'inventaire de l'aménagement, des travaux de cartographie des stations et des frais résultant de l'assistance technique octroyée par une personne agréée entre l'État et les communes. Tous les frais énumérés ci-avant sont à charge de l'État, tous les autres frais à charge des communes. Le commentaire des articles précise que ces autres frais englobent les frais de rémunération des ouvriers forestiers et les frais pour la réalisation de travaux par une entreprise de génie civil ou de géodésie.

Premièrement, le SYVICOL recommande d'inclure les dispositions du commentaire des articles dans le corps du texte de l'article 10 du projet de règlement grand-ducal afin de donner plus de sécurité juridique aux prescriptions dont question et afin de délimiter de manière précise la répartition des frais entre communes et État.

Deuxièmement, dans son avis initial sur le projet de loi sur les forêts, le SYVICOL avait déjà préconisé la révision de la répartition des frais de 40 % pour les communes et 60 % pour l'État¹. Et il avait demandé de limiter la participation financière des communes aux coûts directement liés à l'exploitation de leurs forêts communales, abstraction faite des autres frais de personnel et de recherche encourus par l'Administration dans le cadre de ses activités générales.

Le texte du projet de règlement grand-ducal semble tenir compte dans une certaine mesure de ces remarques. Cependant, il reste assez vague et le SYVICOL aurait préféré que la répartition des frais soit indiquée avec plus de détails ou bien dans l'article 10 sous révision ou dans le texte du projet de loi sur les forêts et ceci après une discussion ouverte et circonstanciée avec tous les propriétaires forestiers concernés, de manière à accorder une plus grande prévisibilité et sécurité budgétaire aux communes.

¹ Avis du SYVICOL sur le projet de loi n° 7255 sur les forêts du 24 septembre 2018, <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/projet-de-loi-sur-les-forets-7255-avis-du-syvicol>

Projet de règlement grand-ducal définissant les principes de la sylviculture proche de la nature à appliquer dans les forêts publiques

Avis du 12 décembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été demandé en son avis concernant le projet de règlement grand-ducal sous rubrique par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en date du 14 octobre 2022 et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution de la loi en projet n°7255 sur les forêts. Aux fins d'une meilleure compréhension, s'il est fait référence dans cet avis à la future loi sur les forêts, le SYVICOL se base sur la dernière version du texte coordonné du projet de loi, donc sur le document parlementaire 7255/11 du 22 septembre 2022, qui reprend les derniers amendements de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a fait les siennes.

La base légale du règlement en projet est constituée par les articles 17 et 19 du projet de loi sur les forêts qui énumèrent les mesures spéciales en faveur de la biodiversité ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau de zones protégées dans les forêts publiques, respectivement les principes généraux de la gestion des forêts publiques.

L'exposé des motifs du règlement en projet se réfère à la circulaire ministérielle du 3 juin 1999 relative aux lignes directrices d'une sylviculture proche de la nature applicable aux forêts publiques¹, qui de son côté se basait sur la résolution H1, contenant les principes généraux pour la gestion durable des forêts en Europe, de la seconde Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe à Helsinki en 1993.

La résolution de Helsinki définit la gestion forestière durable comme suit : «La gestion durable signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial et qu'elles ne causent pas de préjudice à d'autres écosystèmes» (Résolution H1, Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, Helsinki 1993).

Le règlement grand-ducal sous examen reprend les grandes lignes de la circulaire ministérielle de 1999, tout en les complétant de nouvelles mesures spéciales en faveur de la diversité biologique, ainsi que de l'intégrité et de la cohérence écologique du réseau de zones protégées.

Étant donné que ces principes d'une sylviculture proche de la nature ont été appliqués dans les forêts publiques depuis plus de 20 ans, le SYVICOL n'a pas de remarques particulières à faire concernant les dispositions contenues dans le projet de règlement grand-ducal sous examen.

Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'exécution des travaux dans les forêts publiques

Avis du 12 décembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été demandé en son avis concernant le projet de règlement grand-ducal sous rubrique par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en date du 14 octobre 2022 et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution de la loi en projet n°7255 sur les forêts. Aux fins d'une meilleure compréhension, s'il est fait référence dans cet avis à la future loi sur les forêts, le SYVICOL se base sur la dernière version du texte coordonné du projet de loi, donc sur le document parlementaire 7255/11 du 22 septembre 2022, qui reprend les derniers amendements de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a fait les siennes.

La base légale du règlement en projet est l'article 21 du projet de loi sur les forêts. Il fixe les principes de la planification, de la budgétisation et des modes d'exécution des travaux dans les forêts publiques. Il reprend les dispositions sur les travaux dans les forêts publiques de :

- l'arrêté grand-ducal du 16 décembre 1932 approuvant le cahier des charges général concernant les travaux d'exploitation, de

culture et d'amélioration ainsi que les ventes dans les bois administrés ;

- le règlement grand-ducal du 22 octobre 1970 concernant le cahier général des charges pour les ventes de bois provenant des forêts soumises au régime forestier, remplaçant les articles 60 à 97 du cahier des charges général approuvé par l'arrêté grand-ducal du 16 décembre 1932 ;
- le règlement grand-ducal modifié du 28 janvier 1981 établissant un cahier des charges général concernant les travaux d'exploitation, de culture et d'amélioration ainsi que les ventes dans les bois administrés ;
- le règlement grand-ducal du 6 janvier 1995 concernant les règles applicables aux travaux d'exploitation, de culture et d'amélioration ainsi qu'aux ventes dans les bois administrés.

De plus, il reprend quelques dispositions de l'ancien règlement grand-ducal du 31 juillet 1995 portant exécution de l'article 27 de la loi du 7 avril 1909 sur la réorganisation de l'administration des Eaux et Forêts (actuellement l'Administration de la nature et des forêts - ANF) pour clarifier les attributions des fonctionnaires et employés de l'ANF et quelques dispositions concernant l'aménagement de la voirie forestière provenant de la circulaire ministérielle du 3 juin 1999 concernant les lignes directrices d'une sylviculture proche de la nature.

Articles 1^{er}, 8 et 10

Outre les documents d'aménagement pour les forêts publiques décrits dans le projet de règlement grand-ducal déterminant les principes et les procédures d'élaboration et d'approbation des do-

¹ Code environnement, version consolidée applicable au 14 novembre 2022, Circulaire ministérielle du 3 juin 1999 concernant les lignes directrices d'une sylviculture proche de la nature, texte coordonné au 18 juin 2009 - version applicable à partir du 21 juin 2009.

cuments d'aménagement des forêts publiques, le règlement sous revue décrit dans son article premier le plan de gestion annuelle qui doit être établi pour chaque propriétaire forestier public.

Ce plan annuel est dressé par l'ANF et remis au propriétaire pour approbation avant le 1^{er} septembre de chaque année. Le propriétaire doit formuler ses éventuelles remarques dans un délai de trente jours de la date de réception. L'ANF tient compte des remarques formulées par le propriétaire et finalise le plan de gestion annuelle, qui doit être approuvé par le propriétaire avant le 15 octobre de chaque année. Tous les travaux dans les forêts publiques sont exécutés par l'ANF conformément à ces plans de gestion annuelle approuvés par le propriétaire.

Le paragraphe 3 de l'article premier prescrit que tout changement d'exécution des plans de gestion annuelle doit être notifié au propriétaire. Le paragraphe 4 du même article détermine que tout dépassement de la limite budgétaire accordée par le propriétaire doit être autorisé par ce dernier.

Afin de clarifier que la modification du plan de gestion annuelle ainsi que tout dépassement budgétaire doivent être autorisés par le propriétaire concerné en amont de l'exécution de ces modifications, le SYVICOL préconise de modifier les deux paragraphes en question comme suit :

« (3) Les travaux sont exécutés par l'administration conformément aux plans de gestion annuelle. Toutes les modifications dans l'exécution des plans font l'objet de justifications à annexer aux plans en question et d'une notification préalable au propriétaire concerné.

(4) Les travaux ne peuvent être exécutés que dans les limites des disponibilités budgétaires accordées par le propriétaire à cette fin.

Tout dépassement doit être dûment autorisé au préalable par le propriétaire. »

Puisque l'ANF gère les forêts publiques de l'accord des propriétaires, il importe au SYVICOL que ces derniers soient informés au préalable et soient en mesure de formellement autoriser de telles modifications et ceci en possession de toutes les informations pertinentes qui sont à fournir par les agents compétents de l'ANF.

La même remarque vaut d'ailleurs pour le paragraphe 3 de l'article 8 relatif au dépassement des prévisions d'exploitation du plan de gestion annuelle et produits imprévus que le SYVICOL recommande de modifier comme suit :

« *L'exploitation et la délivrance des produits non prévus aux plans de gestion annuelle résultant de calamités naturelles, biotiques et abiotiques se font suivant les propositions du chef d'arrondissement. L'accord préalable du propriétaire est requis. »*

Tout comme pour le paragraphe 4 de l'article 10 concernant la voirie forestière qui devrait être modifié de manière suivante :

« *Le chef d'arrondissement établit un devis et un détail estimatif des travaux à exécuter pour les projets de nouvelles constructions de voirie prévus aux plans de gestion annuelle et y joint une note explicative, ainsi qu'un plan de situation du chemin à construire. Le devis et le détail estimatif étant approuvés au préalable par le propriétaire, le chef d'arrondissement procède au relassement des travaux conformément aux dispositions visées à l'article 2 ci-dessus. »*

A part ce qui précède, le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler.

Projet de règlement grand-ducal concernant la vente des bois provenant des forêts publiques

Avis du 12 décembre 2022

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été demandé en son avis concernant le projet de règlement grand-ducal sous rubrique par Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable en date du 14 octobre 2022 et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution de la loi en projet n°7255 sur les forêts. Aux fins d'une meilleure compréhension, s'il est fait référence dans cet avis à la future loi sur les forêts, le SYVICOL se base sur la dernière version du texte coordonné du projet de loi, donc sur le document parlementaire 7255/11 du 22 septembre 2022, qui reprend les derniers amendements de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a fait les siennes.

La base légale du règlement en projet est l'article 22 du projet de loi sur les forêts qui fixe les règles concernant l'exploitation et la vente des bois provenant des forêts publiques.

Tout d'abord, le SYVICOL tient à souligner qu'il salue la décision des auteurs de séparer les dispositions concernant la vente des bois des forêts publiques et les dispositions concernant les travaux dans les forêts publiques dans deux règlements grand-ducaux distincts. Cette approche a considérablement augmenté la clarté et la lisibilité des dispositions en question.

Ensuite, le SYVICOL note que l'article 20, qui traite des délais d'exploitation, de la vidange et des astreintes, dispose à son paragraphe 3 : « *L'acheteur est responsable du nettoyage des places de dépôt vidangées et de la remise en état des chemins et, dans le cas de la vente sur pied ou prévente sur pied, du parterre de coupe. En cas de non-exécution, le propriétaire, sur avis du chef d'arrondissement de l'administration, est habilité, après en avoir*

averti l'acheteur concerné par lettre recommandée restée sans effet pendant vingt jours ouvrables, à prendre à ses frais les mesures qui s'imposent. »

Dans son avis initial sur le projet de loi sur les forêts de 2018, le SYVICOL avait déploré que la réparation et la remise en état des chemins forestiers à la suite des travaux dans des conditions météorologiques défavorables entraîne pour les communes des dépenses non négligeables. Il avait également recommandé d'introduire l'obligation d'établir un état des lieux et de déposer une caution avant le commencement des travaux en forêt, une pratique qui est courante en Wallonie.

Dès lors, bien qu'il se félicite des dispositions de l'article 20, il estime qu'elles ne vont pas assez loin. En sus, la formulation du paragraphe 3, mais surtout la dernière phrase, pourrait prêter à confusion. De l'avis du syndicat, il n'est pas clair si le propriétaire peut prendre les mesures qui s'imposent pour la remise en état des chemins ainsi que le nettoyage des places de dépôt vidangées et du parterre de la coupe à ses propres frais ou aux frais de l'acheteur.

Afin de clarifier ce point, le SYVICOL recommande de reformuler le paragraphe de la manière suivante :

« (3) *L'acheteur est responsable du nettoyage des places de dépôt vidangées et de la remise en état des chemins et, dans le cas de la vente sur pied ou prévente sur pied, du parterre de coupe. En cas de non-exécution, le propriétaire, sur avis du chef d'arrondissement de l'administration, est habilité, après en avoir averti l'acheteur concerné par lettre recommandée restée sans effet pendant vingt jours ouvrables, à prendre aux frais de l'acheteur les mesures qui s'imposent. »*

Le SYVICOL n'a pas d'autres remarques à formuler.

Projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Avis du 12 décembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier du 7 octobre 2022, au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Le présent avis complémentaire fait suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 7 décembre 2020 et porte sur le texte des amendements gouvernementaux approuvés par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 5 octobre 2022.

Le SYVICOL se réjouit du fait que les auteurs des amendements ont tenu compte d'un certain nombre de ses remarques, notamment en ce qui concerne les amendements 2, 3 et 4, même si ce n'est que partiellement. Il est particulièrement satisfait des modifications apportées à l'article 2bis sur la colocation, qui auront désormais un caractère impératif. En effet, le SYVICOL était d'avis que les auteurs du projet de loi, en créant un régime particulier pour la colocation mais sans l'imposer, n'étaient pas allés au bout de leur logique. Rendre le régime obligatoire devrait dès lors faciliter la tâche des autorités communales pour identifier les personnes vivant en colocation et vérifier la conformité aux lois et règlements. Il s'agira cependant de clarifier quelles sont les conséquences qui en découlent du point de vue de l'inscription de ces personnes et de l'application des règles régissant la salubrité.

La même situation se présente au niveau de l'amendement 3 qui modifie les dispositions sur le plafond des loyers, la transparence du marché locatif et la responsabilisation du propriétaire d'un logement. Ainsi, le texte amendé prévoit désormais que le propriétaire-bailleur est obligé de déterminer le capital investi, réévalué et décoté avant la mise en location de son logement et de l'indiquer dans le contrat de bail. Si le SYVICOL salue cette mesure qui permettra au locataire de vérifier si le montant du loyer demandé par le bailleur ne dépasse pas la limite légale maximale au moment de la signature du contrat de bail, sa portée est atténuée par le fait que les pièces justificatives respectivement les conclusions de l'expertise ne sont pas à joindre au contrat de bail de sorte qu'il sera très difficile au locataire de prouver que le montant indiqué « ne saurait manifestement correspondre au capital investi par le propriétaire ». Le SYVICOL analysera cette problématique plus en détail dans le cadre de l'examen de l'amendement 3 du texte sous avis.

Le SYVICOL réitère sa remarque par rapport au nouvel article 9 concernant la commission des loyers dont il n'a malheureusement pas été tenu compte. Il maintient que la création d'un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays serait une solution plus adéquate pour remédier au dysfonctionnement de certaines commissions.

De manière générale, le SYVICOL renvoie pour le surplus à son précédent avis, qui conserve sa pertinence.

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

II. Eléments-clés de l'avis complémentaire

- Le SYVICOL se réjouit du fait que les auteurs des amendements ont tenu compte d'un certain nombre de ses remarques, notamment en ce qui concerne les amendements 2, 3 et 4.

- Le SYVICOL regrette que sa remarque par rapport au nouvel article 9 concernant la commission des loyers n'ait pas été considérée. Il maintient que la création d'un organe de conciliation national serait une solution adéquate pour faire face au dysfonctionnement de certaines commissions.
- Le SYVICOL est en faveur de l'exigence d'un contrat de bail écrit pour des raisons de transparence et de traçabilité (amendement 1).
- Les modifications apportées à l'article 2bis sur la colocation, qui auront désormais un caractère impératif, répondent aux revendications du SYVICOL. Cependant, les conséquences qui en découlent doivent être clarifiées, ceci notamment pour ce qui est de l'inscription de ces personnes et de l'application des règles régissant la salubrité (amendement 2).
- Le SYVICOL avise favorablement l'amendement 2 qui modifie l'article 2ter nouveau de façon que l'état des lieux intermédiaire, lors du départ anticipé d'un colocataire, devient une obligation au lieu d'une simple faculté. Il regrette pourtant le fait que sa remarque sur l'obligation de l'établissement d'un inventaire des biens meubles n'a pas été prise en compte (amendement 2).
- Le SYVICOL salue les modifications de l'article 2quinquies quant à la « recherche active et suffisante » que le locataire sortant est obligé à faire pour trouver un remplaçant. (amendement 2).
- Le SYVICOL se félicite de l'amendement 3 qui oblige le propriétaire à indiquer le montant du capital investi, réévalué et décoté, dans le contrat de bail. Il estime pourtant que le calcul détaillé du capital investi et du plafond du loyer ainsi déterminé devraient être indiqués de manière transparente dans le contrat de bail à usage d'habitation.

III. Remarques amendement par amendement

Amendement 1

Dans la lignée de l'amendement 4, qui exige que tout contrat de bail doit être écrit et contenir certaines stipulations obligatoires, l'article 1er, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation est modifié de façon à supprimer la possibilité d'un contrat de bail verbal.

Le SYVICOL ne peut que saluer cette modification : d'un côté, elle permet de garantir plus de transparence et de traçabilité aux administrations communales dans le cadre du processus de l'inscription d'un locataire sur le registre communal et, de l'autre côté, l'exigence d'un contrat de bail écrit renforce la protection des locataires.

Amendement 2

Le nouvel article 2 du projet de loi insère un nouveau chapitre 1bis, intitulé « De la colocation » et comprend les articles 2bis à 2sexies nouveaux.

Amendement 2 – Art. 2bis

À la suite des remarques du Conseil d'Etat et du SYVICOL, les dispositions sur la colocation auront un caractère impératif. En pratique, cela signifie que si les locataires décident de s'engager dans une colocation, ils se soumettent au nouveau régime prévu par le chapitre 1bis de la loi : les locataires sont donc obligés de signer un contrat de bail de colocation avec le bailleur, à côté d'un pacte de colocation à signer entre les colocataires. L'article 2bis a donc été complété par un alinéa 3, mais aussi un alinéa 4 qui précise que « le nouveau régime légal de la colocation n'exclut pas qu'un contrat de bail de colocation peut également être conclu si le bailleur habite, le cas échéant, également dans le logement mis en location via un contrat de bail de colocation ». Le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler concernant cette nouvelle disposition.

Si le SYVICOL se félicite de cette modification essentielle du texte, il est amené à s'interroger sur les conséquences qui découlent du régime de la colocation à plusieurs niveaux, qu'il avait déjà esquissées dans son avis précédent et qui peuvent être résumées comme suit.

Tout d'abord, se pose la question de savoir si la colocation tombe sous le coup de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation et de son règlement d'application du 20 décembre 2019 déterminant les critères minimaux de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité auxquels doivent répondre les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation. La colocation étant une forme de location à usage d'habitation, le SYVICOL reste d'avis que l'application de la loi et du règlement ne sont pas à exclure d'office étant donné qu'ils ont pour champ d'application « *les logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation* ». Or, la colocation n'est rien d'autre que « la location d'un même logement par plusieurs locataires ».

Certes, l'article 3 de la loi susmentionnée relatif à l'obligation de déclaration préalable ne vise que « *une ou plusieurs chambres* », mais l'article 4 donne bien compétence au bourgmestre pour « *contrôler lesdits logements et chambres pour vérifier le respect des critères prévus à l'article 2, paragraphe 1^{er}* ». Qui plus est, le SYVICOL est d'avis que si des locataires vivent dans une colocation au sens de la loi ou vivent en location – par exemple, en cas de location à baux multiples, que les chambres soient louées individuellement, qu'elles soient indépendantes ou non – ils ne sont pas objectivement dans une situation différente par rapport au respect des critères de sécurité. De ce point de vue, il importe avant tout de savoir combien de personnes vivent exactement à l'adresse indiquée, et si elles peuvent être rapidement évacuées en cas de sinistre. Aux yeux du SYVICOL, il ne serait pas raisonnable de soustraire les logements en colocation à ces dispositions qui ont avant tout pour objet de protéger les occupants. Si le ministère a une interprétation différente, celle-ci devra être justifiée. Quoi qu'il en soit, cette interrogation devra être levée.

Cette problématique est en quelque sorte liée à la seconde question, qui concerne l'inscription de ces personnes sur le registre national des personnes physiques. Celle-ci ne se pose *a priori* plus si le requérant se présente à la commune muni d'un bail de colocation : sous réserve que le nombre de personnes maximum pouvant résider dans le logement ne soit pas dépassé, il pourra en principe être inscrit sur le registre principal. A l'inverse, que faire si une personne se présente à la commune avec un contrat de bail correspondant à une sous-location ou à un contrat de location individuel avec le propriétaire qui ne remplit pas les conditions posées aux articles 2bis à 2sexies ? La commune pourra-t-elle refuser l'inscription de cette personne sur le registre principal et l'inscrire sur le registre d'attente afin de lui permettre de régulariser sa situation ?

Enfin, une dernière interrogation porte sur le point de savoir si la création d'un cadre législatif contraignant ouvre la voie à une réglementation communale. La multiplication des colocations, dont certains ont fait un véritable modèle commercial, n'est pas sans poser des problèmes pratiques aux communes urbaines et péri-urbaines notamment, par exemple au niveau du stationnement. De plus, l'affectation de maisons unifamiliales à ce type de location représente une menace sur la diversité sociale des quartiers, et conduit de plus en plus de communes à vouloir encadrer plus fortement sinon restreindre ce mode de location.

Amendement 2 – Art. 2ter nouveau

L'article 2ter nouveau est relatif au pacte de colocation, un règlement intérieur relatif à la colocation qui détermine les modalités pratiques de la vie en communauté. Le texte amendé dispose que « *le pacte prévoit en outre l'obligation de procéder à un état des lieux intermédiaire lors du départ anticipé d'un colocataire afin de déterminer les responsabilités de chacun et d'éviter des litiges entre colocataires sur leur responsabilité encourue après le départ d'un colocataire* », alors qu'auparavant il s'agissait d'une simple faculté. Le SYVICOL approuve cette modification qui correspond à une de ses remarques.

En revanche, le SYVICOL observe qu'il n'a pas été tenu compte de sa remarque sur l'obligation d'établir un inventaire des biens meubles précisant leur propriétaire. Il reste d'avis que ce dernier représente une charge de travail disproportionnée aux colocataires, étant donné que le terme « bien meuble » désigne tous les objets qui sont d'office mobiles et que l'inventaire devra donc inclure d'innombrables petites choses d'une valeur infime.

L'amendement ajoute encore un nouveau paragraphe 4 selon lequel « *les obligations pécuniaires découlant du contrat de bail de colocation pour lequel ledit pacte ne prévoit pas leur répartition entre les différents colocataires sont à répartir à parts égales entre les différents colocataires* ». Le SYVICOL est d'avis qu'une telle précision peut s'avérer utile dans la mesure où il peut être difficile de prévoir jusque dans les moindres détails les dépenses et charges communes, et il marque son accord avec cet ajout.

2. Amendement 2 – Art. 2quinquies nouveau (art. 2quater ancien)

L'article 2quinquies (et non *quienquies*) nouveau concerne les obligations du colocataire sortant.

L'amendement 2 répond à une opposition formelle du Conseil d'Etat par rapport au paragraphe 2 de l'article 2quater ancien qui impose au locataire sortant de chercher un remplaçant respectivement de faire une « recherche active et suffisante » pour ce dernier. Il est désormais précisé que la publication d'une annonce de recherche d'un colocataire remplaçant dans deux médias qui publient des offres immobilières relatives au marché luxembourgeois est à considérer comme une recherche active et suffisante. Le SYVICOL avise favorablement cette précision. Les modifications effectuées à l'alinéa 2 du paragraphe 2 répondent également à une inquiétude exprimée par le SYVICOL en ce qui concernait « l'accord sur un nouveau locataire », puisque l'obligation du colocataire sortant se limite désormais à présenter un candidat remplaçant.

Le SYVICOL observe encore que de nombreux contrats de bail incluent une « clause diplomatique », qui permet à un locataire, en cas de transfert à l'étranger pour des raisons professionnelles ou en cas d'embauche auprès d'un nouvel employeur se trouvant à l'étranger de donner congé à tout moment et sans avoir à justifier de motif légitime. Une telle situation peut tout à fait se présenter dans le cadre d'une colocation, et le colocataire aura besoin de résilier le contrat à brève échéance. Le SYVICOL se demande dans ce contexte si le préavis fixe de trois mois prévu au paragraphe 2 ne pourrait pas être réduit de manière conventionnelle.

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie également à sa remarque concernant le formalisme imposé au locataire en cas de résiliation du bail par rapport aux autres colocataires.

Amendement 3 – article 3 nouveau

L'amendement 3 vise l'ancien article 2 (article 3 nouveau) du projet de loi, qui modifie l'article 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 relatif au plafonnement du loyer. Il prévoit une adaptation substantielle de cet article : le plafond du loyer est réduit à un taux de 3,5% du capital investi réévalué et décoté, respectivement à 3% pour les logements ne disposant que d'un certificat de performance énergétique des catégories F, G, H ou I. De plus, le capital investi sera à l'avenir réévalué en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente des logements existants fixé par le STATEC et l'Observatoire de l'Habitat. Afin de permettre au locataire de mieux vérifier si le loyer ne dépasse pas la limite légale maximale, le propriétaire sera désormais obligé de déterminer le capital investi avant la mise en location de son logement, soit sur base de pièces justificatives, soit sur base d'une évaluation réalisée par un expert assermenté en bâtiment, et d'indiquer le montant du capital investi, réévalué et décoté dans le contrat de bail. En cas de non-respect de cette obligation d'indiquer le montant du capital investi, une sanction est prévue : le loyer demandé par le bailleur ne pourra pas dépasser un plafond de 8 euros par m² de surface de référence énergétique renseignée sur le certificat de performance énergétique, le cas échéant – si immeuble en copropriété – rapportée aux millièmes mis effectivement en location.

Le SYVICOL se félicite de ces modifications qu'il avait souhaitées dans son avis initial. Cependant, il observe que leur portée est atténuée par le fait que les pièces justificatives respectivement les conclusions de l'expertise ne sont pas à joindre au contrat de bail, de sorte qu'il sera très difficile au locataire de prouver que le montant indiqué « *ne saurait manifestement correspondre au capital investi par le propriétaire* », ce d'autant plus que le propriétaire n'est pas obligé d'indiquer le calcul détaillé sur base duquel ce montant a été déterminé, et donc le cas échéant de faire appliquer le plafond de 8 euros par m² de surface de référence énergétique. Si le SYVICOL comprend le souci des auteurs de ne pas faire figurer ces données systématiquement dans les baux, il se demande

néanmoins si la possibilité ne pourrait pas être donnée au locataire, respectivement à un mandataire tenu au secret professionnel, de demander la consultation de ces documents justificatifs.

Le SYVICOL se pose aussi la question de savoir comment appliquer la « sanction » du plafond du loyer prévue au paragraphe 3, alinéa 4, et quelles seront les démarches à effectuer par le locataire dans ce contexte ? Devra-t-il saisir la commission des loyers ou pourra-t-il s'adresser directement au juge de paix qui dispose d'une compétence d'attribution pour connaître des litiges en la matière ? Il est à noter ici que le paragraphe 4, alinéa 3, ne prévoit que l'hypothèse de la contestation par le locataire du capital investi à la suite de l'expertise.

Par ailleurs, cette disposition est-elle compatible avec le paragraphe 5 qui prévoit une adaptation seulement tous les deux ans ?

En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que le calcul détaillé du capital investi et du plafond du loyer ainsi déterminé devrait être indiqué de manière transparente dans le contrat de bail à usage d'habitation.

Le texte amendé prévoit encore que « dans le cas où le capital investi ne peut pas être déterminé sur base de pièces justificatives, le propriétaire charge un expert assermenté en bâtiment qui procède à l'évaluation du capital investi, réévalué et décoté ». Le SYVICOL est en faveur de cette modification qui contribue à une responsabilisation accrue du propriétaire-bailleur.

Le paragraphe 4, tel qu'il sera modifié, énumère les éléments à prendre en considération pour l'évaluation du capital investi dans le cadre d'une expertise. Sous le point b), le SYVICOL se demande s'il ne serait pas utile de mentionner également la classe de performance énergétique.



Projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables prévue par la loi du # relative au logement abordable

Avis du 12 décembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier du 14 octobre 2022, au sujet du projet de règlement grand-ducal relatif à la location de logements abordables prévue par la loi du # relative au logement abordable.

Le présent projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution du projet de loi n°7937 relative au logement abordable. Selon l'exposé des motifs, il concerne essentiellement l'attribution des logements locatifs abordables par le bailleur social.

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

II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL insiste que les commissions consultatives des bailleurs sociaux devraient inclure des représentants communaux et/ou des offices sociaux, et pas seulement du personnel interne au bailleur social. Cette mesure permettrait de garantir un suivi de l'attribution des logements au niveau local (art. 2).

III. Remarques article par article

Art. 1

L'article 5 définit la composition de la commission consultative du bailleur social qui est prévue à l'article 31, paragraphe 2 du projet de loi n°7937 relative au logement abordable.

La commission consultative donne son avis au bailleur social avant l'attribution d'un logement ou d'un relogement. Le SYVICOL salue

cette disposition puisque que la commission permet d'assurer un certain suivi quant à l'attribution des logements locatifs.

Il doit cependant réitérer une revendication de son avis initial sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable : le SYVICOL insiste que les commissions consultatives des bailleurs sociaux qui gèrent des logements appartenant à des communes devraient inclure des représentants communaux et/ou des offices sociaux, et pas seulement du personnel interne au bailleur social. Ceci permettrait de garantir un suivi de l'attribution des logements au niveau local.

Aux yeux du SYVICOL, un siège devrait donc être réservée à au moins un membre représentant le promoteur public/bailleur.

Le SYVICOL se félicite pourtant de la possibilité de choisir un secrétaire administratif, ce qui répond à une des revendications de son avis du 30 mai 2022 sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable, dans lequel il a exigé que la commission consultative du bailleur social soit dotée de ressources humaines supplémentaires pour lui permettre d'examiner les dossiers endéans le délai de deux mois qui lui est imparti.

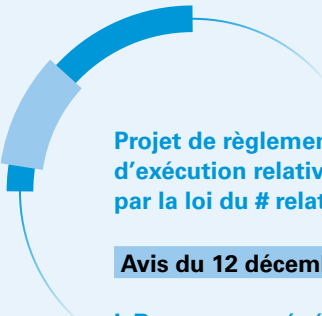
Art. 4

L'article 4 concerne l'évaluation des critères d'attribution relatifs au logement vacant.

Le bailleur social doit évaluer la correspondance de la communauté domestique du candidat-locataire à la typologie du logement, la correspondance des préférences indiquées par le candidat-locataire relatives au lieu de situation du logement actuel, ainsi que la correspondance du lieu de travail des membres de la communauté domestique du locataire et du lieu de situation de leur logement actuel.

Le projet de règlement fixe des règles uniformes pour l'évaluation de la correspondance de la communauté domestique à la typologie du logement. Quant aux deux autres évaluations, celles-ci se font selon une méthodologie interne écrite du bailleur.

Le SYVICOL salue la flexibilité introduite par ces dispositions.



Projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par la loi du # relative au logement abordable

Avis du 12 décembre 2022

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir consulté, par courrier du 14 octobre 2022, au sujet du projet de règlement grand-ducal fixant les mesures d'exécution relatives aux aides à la pierre prévues par la loi du # relative au logement abordable.

Il s'agit d'un règlement d'exécution du projet de loi n°7937 relative au logement abordable. Selon l'exposé des motifs, son objectif principal est de définir les conditions à respecter pour l'octroi d'aides à la pierre, à savoir la redevance d'emphytéose à payer par les acquéreurs de logements destinés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré, l'évaluation des coûts éligibles aux aides à la pierre et les loyers à payer par les locataires d'emplacements de stationnement de voiture liés à un logement destiné à la location abordable. Par ailleurs, il apporte des précisions sur la composition et le fonctionnement de la commission consultative en matière d'aides à la pierre.

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

II. Eléments-clés

- Le SYVICOL estime qu'un loyer mensuel fixé à 23 euros NI100 pour un emplacement de stationnement est trop élevé et risque de ne plus être en cohérence avec l'esprit du projet de loi n°7937 relative au logement abordable. Il propose de réduire le grand écart qui existe entre les loyers minimal et maximal par emplacement (art. 3).
- Il se félicite de l'article 4 qui répond à une des revendications de son avis sur le projet de loi n°7937, dans lequel il a exigé que la commission consultative en matière de participations financières soit dotée de ressources humaines supplémentaires. Cependant, il regrette que celle-ci ne prévoit aucun représentant communal (art. 4).
- Le fonctionnement de la commission consultative en matière de participations financières devrait être davantage élaboré, en précisant notamment la fréquence des réunions (art. 5).

III. Remarques amendement par amendement

Art. 1

L'article 1^{er} définit la redevance d'emphytéose que l'acquéreur d'un logement destiné à la vente abordable ou à la vente à coût modéré paye au moins annuellement.

La redevance d'emphytéose est de 27 euros par appartement par an et de 50 euros par maison de type unifamilial par an. Ce sont des montants qui correspondent au nombre-indice cent de l'indice des prix à la consommation en 1948. Le nombre indice étant actuellement de 877,01, les redevances s'élèvent à, respectivement, 236,82 et 438,55 euros.

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

Art. 2

Cet article charge le ministre d'instituer par règlement ministériel un cahier des charges pour le développement de logements abordables et définit un certain nombre de catégories dans lesquelles ce cahier des charges détermine des critères.

Selon le commentaire de l'article, le choix d'un règlement ministériel pour la définition du cahier des charges s'explique par le fait

que les normes d'ordre technique dans le domaine du développement de logements abordables doivent être adaptées régulièrement afin de tenir compte des constantes évolutions techniques.

Le SYVICOL n'a aucune remarque à formuler concernant l'article 2.

Art. 3

L'article 3 traite des loyers des emplacements de stationnement liés à un logement destiné à la location abordable qui sont loués, en fonction de leurs spécificités structurelles et régionales, à un loyer mensuel fixé entre 7 et 23 euros par emplacement. Ces montants correspondent au nombre-indice cent de l'indice des prix à la consommation en 1948 et s'élèvent actuellement à, respectivement, 61,40 et 201,74 euros.

Selon les auteurs, la fourchette des loyers minimal et maximal par emplacement est fixée en tenant compte tant des loyers du marché privé que de la composante sociale inhérente à la location abordable.

Aux yeux du SYVICOL, un loyer mensuel fixé à 23 euros NI100 pour un emplacement de stationnement est trop élevé et risque de ne plus être en cohérence avec l'esprit du projet de loi n°7937 relative au logement abordable. Dans certaines régions du pays, le loyer mensuel d'un emplacement sur le marché privé se trouve largement en-dessous de ce montant. Le SYVICOL propose dès lors de réduire le grand écart qui existe entre les loyers minimal et maximal par emplacement en fixant le loyer maximal au double du loyer minimal, à savoir 14 euros au lieu de 23 euros.

Art. 4

L'article 4 définit la composition de la commission consultative en matière de participations financières qui doit émettre son avis au ministre avant l'octroi d'une participation financière, dans le délai de deux mois à partir de sa saisine.

La commission concernée est composée au minimum de trois membres effectifs qui sont des agents du ministère ayant notamment des formations en matière d'architecture ou d'urbanisme, de sciences économiques, ou dans le domaine administratif.

La possibilité de choisir un secrétaire administratif en dehors des membres de la commission consultative est expressément prévue pour permettre aux membres d'être déchargés de ces tâches administratives.

Le SYVICOL se félicite de cette mesure qui répond à une des revendications de son avis du 30 mai 2022 sur le projet de loi n°7937 relative au logement abordable dans lequel il a exigé que la commission consultative soit dotée de ressources humaines supplémentaires pour lui permettre d'examiner les dossiers endéans le délai de deux mois qui lui est imparti.

Cependant, il regrette le fait que l'article 4 ne prévoit aucun représentant communal ou d'un office social dans la commission consultative en matière de participations financières. Le SYVICOL insiste dès lors qu'au moins un siège soit réservé aux promoteurs publics communaux.

Art. 5

L'article 5 concerne le fonctionnement de la commission consultative en matière de participations financières. Ses dispositions sont cependant minimalistes, renvoyant à un règlement d'ordre intérieur pour fixer les modalités du fonctionnement.

Le SYVICOL demande que le fonctionnement de ladite commission soit davantage élaboré, en précisant notamment la fréquence des réunions.

En plus, il est d'avis que le règlement d'ordre intérieur devrait être une obligation au lieu d'une faculté. Le SYVICOL demande dès lors aux auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis de reformuler l'alinéa 3 de manière suivante : « Un règlement d'ordre intérieur, approuvé par le ministre, fixe les modalités de fonctionnement de la commission consultative. »

III. PRISE DE POSITION

DES COMMUNES FORTES ET AUTONOMES AU SERVICE DES CITOYENS – 36 PROPOSITIONS POUR LA PROCHAINE PÉRIODE LÉGISLATIVE



L'importance des villes et communes en tant qu'autorités politiques les plus proches des citoyens ne fait aucun doute. C'est en effet au niveau communal que la démocratie est la plus vivante et où l'interaction entre les citoyens et les autorités sont les plus intenses et les plus diverses. C'est également de loin le niveau politique qui permet le plus de participation et d'implication de la population.

Les communes sont aussi les prestataires de nombreux services essentiels dont la population dépend tous les jours.

Afin qu'elles puissent remplir leurs missions dans les meilleures conditions, elles ont besoin d'un cadre légal clair, respectueux des principes d'autonomie communale, de subsidiarité et de connexité, ainsi que des moyens financiers et personnels adéquats. Il importe par ailleurs que le pouvoir central implique les communes dans la prise des décisions qui les concernent et collabore activement avec elles.

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, quant à lui, a pour missions statutaires notamment « de constituer une représentation générale des communes » et « 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 ». En adhérant à ce syndicat, toutes les communes du Grand-Duché lui ont exprimé leur confiance pour remplir les missions ci-dessus pour leur compte.

Dans cette fonction, le SYVICOL se permet de soumettre aux partis politiques les réflexions et propositions ci-dessous, en espérant qu'elles puissent être utiles pour l'établissement des programmes électoraux en vue des élections législatives du 8 octobre 2023, dans le but final d'outiller encore mieux le secteur communal pour les nombreuses missions qu'il remplit quotidiennement au profit de la population.

1. Consultation et collaboration

1.1 Considérer les communes comme un véritable partenaire, non seulement dans les discours mais aussi dans les faits

Même si les échanges entre le secteur communal et le Gouvernement se sont intensifiés au fil des dernières années, de nombreuses décisions affectant les communes sont toujours prises sans consultation préalable. Dans certains cas, on a l'impression que le pouvoir central considère les communes comme de simples exécutants de la politique nationale, plutôt que comme de vrais partenaires.

La gestion de la crise causée par la pandémie de Covid-19 constitue un exemple récent d'une collaboration réussie. De nombreuses mesures concernant les communes ont été discutées préalablement, voire décidées ensemble entre les représentants du SYVICOL et, principalement, la ministre de l'Intérieur. Et les informations du terrain que les représentants communaux ont pu faire remonter au Gouvernement ont sans doute aidé à prendre les bonnes mesures au bon moment.

Il importerait donc de s'inspirer de cette expérience et d'établir des relations plus partenariales entre l'Etat et les communes, non seulement en période de crise, mais en continu. Ceci comprend, à côté de la consultation formalisée décrite ci-dessous, l'implication active des autorités communales à tous les stades du processus politique et législatif, et notamment dans la préparation des textes et décisions concernant les communes.

1.2 Institutionnaliser la consultation du SYVICOL sur tout projet de loi ou de règlement affectant les communes

Comme les échanges plus informels avec le Gouvernement, la consultation officielle du SYVICOL sur des projets de loi ou de règlement grand-ducal concernant les communes s'est fortement renforcée au cours des dernières années. Cette évolution trouve sa source dans une circulaire du Premier ministre aux membres du Gouvernement du 21 juin 2019. Néanmoins, la consultation du syndicat n'est toujours pas systématique, ce qui l'oblige régulièrement – sous condition d'avoir connaissance du dossier – à s'autosaisir pour faire valoir le point de vue communal dans la procédure législative.

Le SYVICOL maintient donc sa revendication d'institutionnaliser enfin une consultation systématique et formalisée du syndicat lui permettant d'émettre un avis en connaissance de cause et dans des délais raisonnables sur tout projet de loi ou de règlement ayant des implications directes ou indirectes pour les communes. Il

ne demande rien de plus que d'être traité de la même manière que les chambres professionnelles dans leurs domaines de compétences respectifs. Les communes étant des entités de droit public gérées par des organes élus démocratiquement et œuvrant exclusivement dans l'intérêt de leurs populations, souvent en collaboration avec l'Etat ou en exécutant les normes fixées par ce dernier, cette revendication n'est vraiment pas exorbitante.

Elle est d'ailleurs soutenue par une recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe du 23 mars 2022¹, formulée en réaction à un rapport sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Grand-Duché. Le Congrès appelle les autorités luxembourgeoises en effet « à formaliser dans la loi la procédure de consultation des communes par le Gouvernement en vue de garantir le droit de celles-ci d'être consultées sur tous les sujets qui les concernent directement ».

A souligner que la revendication ci-dessus vaut dans la situation actuelle d'absence d'interdiction de cumul d'un mandat communal avec celui de Député.

1.3 Créer une chambre des communes en cas de séparation des mandats

En ce qui concerne la séparation de ces mandats, qui réapparaît régulièrement dans le discours politique, le SYVICOL maintient sa position formulée en janvier 2008² par rapport au projet de réorganisation territoriale de l'époque. Il ne s'oppose pas au principe d'une telle réforme, mais ne saurait accepter la mise à l'écart du processus législatif qui en résulterait pour le secteur communal à défaut de compensation adéquate.

Il demande donc, pour le cas où les élus communaux ne pourraient plus siéger à la Chambre des Députés, la création d'une « Chambre des communes » solidement ancrée dans le système institutionnel luxembourgeois. Il s'agirait d'une chambre composée de représentants communaux dont le nombre et les modalités de sélection seraient à définir, qui serait saisie obligatoirement et aviserait tous les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence au niveau communal. Afin d'assurer que la perspective locale soit prise en compte à sa juste valeur, la Chambre des communes devrait disposer, à l'instar du Conseil d'Etat, d'un droit de veto suspensif.

1.4 Evaluer les nouvelles lois après un certain délai et procéder aux adaptations éventuellement nécessaires en concertation avec les communes

En suivant l'exemple de la réforme des finances communales entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, le SYVICOL demande d'une façon générale que toute nouvelle

¹ <https://rm.coe.int/0900001680a5b17f>

² <https://www.syvicol.lu/download/712/reorganisation-territoriale-du-luxembourg.pdf>

loi ayant des implications majeures sur les communes, que ce soit au niveau des finances, des compétences, de l'organisation, etc., soit systématiquement soumise à une évaluation indépendante quelques années après son entrée en vigueur. Des exemples actuels de lois dont les effets devraient être ainsi évalués sont la réforme de l'enseignement musical, l'introduction des sanctions administratives communales ou encore l'allègement de la tutelle administrative.

Les conclusions de cette évaluation devront être rendues publiques et les adaptations s'avérant éventuellement nécessaires devront être décidées en concertation avec le secteur communal.

1.5 Associer le secteur communal aux réformes de la Fonction publique

Les communes, dans leur ensemble, sont un des principaux employeurs au Grand-Duché. En vertu du principe d'assimilation entre la Fonction publique communale et étatique, les décisions prises au niveau de l'Etat leur sont appliquées presque mécaniquement, sans qu'elles n'y soient associées d'une quelconque manière. En effet, la Commission centrale, au sein de laquelle le SYVICOL est représenté, est elle-aussi tributaire des décisions prises en amont.

Afin qu'il soit mieux tenu compte des spécificités du secteur communal, le SYVICOL réitère donc sa revendication de faire participer ses représentants, aux côtés du Gouvernement, aux négociations salariales concernant la Fonction publique en général.

1.6 Mener une politique d'aménagement du territoire respectant les communes

Le SYVICOL ne conteste nullement le besoin d'une politique d'aménagement du territoire cohérente, qui s'intéresse au Grand-Duché dans son ensemble. Il consent que l'approche nationale justifie certaines restrictions au principe de l'autonomie communale. Celles-ci doivent cependant se limiter au strict nécessaire. Par ailleurs, le principe de subsidiarité doit être respecté.

Le SYVICOL demande donc que le secteur communal soit impliqué activement dans le développement des futurs programmes et outils d'aménagement du territoire et que son rôle ne se limite pas à la formulation de simples avis.

Par ailleurs, si des communes se voyaient limitées dans leur croissance en raison de leur situation géographique ou d'autres critères d'aménagement du territoire, ce qui impacterait leurs recettes provenant du Fonds de dotation globale, il faudrait prévoir une compensation adéquate.

1.7 Impliquer les communes plus activement dans la mise en œuvre de l'agenda 2030

L'agenda 2030, adopté par l'ONU en 2015, définit 17

« Objectifs de développement durable (ODD) », chacun regroupant un certain nombre de « Cibles » à atteindre à l'horizon 2030. Ces objectifs concernent tous les aspects de la vie et touchent tous les domaines de la politique. Il existe même un ODD spécifiquement local, à savoir le n°11 intitulé « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables », mais les communes peuvent contribuer à la réalisation de nombreux autres ODD et Cibles.

Certaines mesures impliquant les communes ont été lancées dans ce contexte, notamment les Pactes Climat, Logement et Nature. Néanmoins, le SYVICOL est d'avis qu'il importerait de faire des efforts de sensibilisation du secteur communal et d'associer les communes plus étroitement à la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

2. Finances communales

2.1 Appliquer systématiquement le principe constitutionnel de connexité

« Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. »

Ainsi s'énonce le « principe de connexité » inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022. Tous les partis représentés au Parlement se sont ralliés au projet de révision en question, à l'exception des sensibilités politiques Déi Lénk (abstention) et ADR.

Le commentaire des articles précise la justification et la portée de cette innovation : « La disposition du paragraphe 3 oblige l'Etat à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Le texte, qui s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions aux communes doit également prévoir les moyens de financement de celles-ci. »

Il va sans dire que le SYVICOL se félicite de cette innovation, qu'il a appelée de ses vœux pendant de nombreuses années et qui constitue sans doute une avancée majeure vers des relations plus équilibrées entre l'Etat et les communes. Il lui tient dès lors particulièrement à cœur que le nouveau principe constitutionnel ne reste pas lettre morte, mais soit au contraire mis en œuvre de manière systématique et dans toutes ses facettes.

2.2 Mettre à disposition des fonds non affectés

Tout d'abord, le SYVICOL insiste sur le fait que la mise en application du principe de connexité doit se faire dans le respect d'un autre principe constitutionnel, à savoir celui de l'autonomie communale.

Autrement-dit, la mise à disposition de fonds supplémentaires doit suivre des modalités assurant aux communes la liberté d'exercer les missions correspondantes de la façon la mieux adaptée à leurs spécificités locales et aux besoins de leurs populations. Il ne doit pas s'agir de subventions soumises à des conditions strictes, réduisant le rôle des communes à celui de simples exécutants de la politique étatique.

Le SYVICOL plaide dès lors pour l'allocation de recettes non affectées.

2.3 Ajouter à chaque projet de loi une « fiche financière communale »

Ensuite, l'application du principe de connexité nécessite que les auteurs de tout projet de loi ou de règlement concernant les missions communales ne s'interrogent pas seulement sur les impacts financiers pour l'Etat, comme c'est le cas actuellement, mais également pour le secteur communal. Si des charges supplémentaires pour ce dernier sont à prévoir, le projet doit indiquer de quelle manière il est prévu de les couvrir. A cette fin, il conviendra d'inclure une « fiche financière communale » aux projets de textes en question, qui permettra de vérifier le respect du principe de connexité.

2.4 Appliquer le principe de connexité dans le temps

Troisièmement, il importe de souligner que le principe de connexité ne se limite pas aux missions confiées nouvellement aux communes, mais aussi à celles dont elles sont déjà investies. Ainsi, la dotation financière des communes doit être réévaluée régulièrement et adaptée en cas de besoin pour suivre l'évolution de ces missions et des coûts qu'elles engendrent.

Un des domaines dans lesquels le besoin d'ajustement est le plus prégnant est l'enseignement non formel. Il est inutile de rappeler l'essor que ce secteur a pris au cours des deux dernières décennies, en raison notamment d'innovations telles que le Chèque-service accueil ou encore, très récemment, la gratuité de l'accueil pendant les périodes scolaires.

Par ces mesures, l'Etat a encouragé la demande pour les services en question – et entraîné ainsi une hausse des coûts à charge des communes – sans pour autant adapter le plafonnement de sa participation financière. En effet, si les frais d'investissement des communes dans les Services d'éducation et d'accueil sont subventionnés en principe à raison de 50 pour cent, cette aide est limitée à 10.000 euros par chaise – et ce depuis au moins une vingtaine d'années. Un problème similaire se pose de plus en plus pour les frais de fonctionnement, qui sont cofinancés jusqu'à concurrence de 6 euros par heure de présence par enfant.

2.5 Actualiser, simplifier et harmoniser le régime des subventions étatiques

L'attribution de subsides aux communes par l'Etat suit des règles hétérogènes et manque de transparence et de prévisibilité. Le SYVICOL demande une uniformisation des procédures et des modalités à travers les ministères et propose la mise en place d'une plateforme digitale unique permettant la gestion de tous les dossiers de subvention. La collaboration des communes avec le ministère des Sports pourrait servir de source d'inspiration pour un tel système.

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

Le SYVICOL estime par ailleurs que l'application de taux variables en fonction de la situation financière des communes n'a plus de raison d'être depuis la réforme des finances communales, qui a introduit une répartition plus égalitaire des recettes des communes.

En outre, comme cela a été développé plus haut, il serait important d'adapter les plafonds de certaines subventions à la hausse générale des prix et de les lier à un indice assurant leur évolution dans le futur.

2.6 Assurer aux communes un intéressant suffisant dans l'activité économique

Suivant la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, « *la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune* ».

Le rapport d'évaluation de la réforme des finances communales³ établi en 2021 par la Banque centrale Luxembourgeoise indique qu'en 2019, le total de la participation directe était de 179 millions d'euros, sur un produit ICC total de 1.136 millions, soit un taux de 15,76 pour cent. En 2016, l'année précédant la réforme, le taux était de 37,18 pour cent.

Pour les communes sur le territoire desquelles la majorité de l'ICC est générée, le plafonnement de la participation directe a donc entraîné une baisse des recettes au profit de toutes les autres communes. Certes, le fait que les communes en question profitent généralement d'une dotation plus élevée grâce à leur caractère de

³ <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapports/Rapport-BCL-evaluation-finances-communales.pdf>

Centre de développement et d'attraction (CDA) et que 3 pour cent du Fonds de dotation globale sont répartis selon le nombre d'emplois salariés de chaque commune apporte un certain degré de compensation.

Néanmoins, le SYVICOL se rallie à la conclusion de la BCL selon laquelle « *il conviendra toutefois d'être vigilant sur les impacts négatifs éventuels qui pourraient résulter de la fixation du plafond de 35 %, en particulier en ce qui concerne l'accueil de nouvelles activités par les communes* ». En tout état de cause, il importera d'assurer dans le futur aux communes prêtes à s'engager pour le développement économique un intéressement financier adéquat.

2.7 Faire profiter les communes du produit de la future taxe de mobilisation

En cas d'introduction de taxes nationales sur la mobilisation de logements inoccupés ou de terrains non bâtis, le SYVICOL demande que le produit en soit reversé aux communes ensemble avec les recettes provenant de l'impôt foncier, et cela pour deux raisons :

D'abord, le fait qu'un logement est occupé ou non n'a guère d'impact sur les infrastructures que les communes doivent mettre en place. Il en est de même des terrains non bâtis, comme le montrent les cas récents de refus d'approbation de PAG pour défaut de capacité d'épuration adaptée au potentiel constructible. Il en résulte des frais importants, sans que les communes ne reçoivent des recettes correspondantes via le Fonds de dotation globale, dont 83 pour cent du volume sont ventilés en fonction du nombre d'habitants.

Ensuite, et ceci concerne plus particulièrement les logements inoccupés, la création et la tenue à jour d'un registre national des bâtiments et des logements – condition *sine qua non* du prélèvement de la taxe – nécessitera de grands efforts de la part des communes. En plus, même avec un tel registre et un certain degré d'automatisation, il y aura sans doute des cas dans lesquels les communes devront évaluer le caractère occupé ou non d'un logement et s'exposeront aux réclamations et à des actions en justice de la part des propriétaires.

A l'inverse, si le Gouvernement maintient sa position selon laquelle les recettes en question reviennent à l'Etat, alors les communes ne devraient devoir intervenir d'aucune manière dans le prélèvement de la taxe.

3. Organisation et compétences des communes

3.1 Poursuivre la modernisation de la loi communale

Le Gouvernement actuel a lancé une série de réformes de la loi communale, telles que l'allègement de la tu-

telle administrative et l'extension du congé politique, que le SYVICOL supporte dans une large mesure.

Il importe de continuer dans cette voie et de remettre d'autres dispositions de la loi communale sur le métier pour, au moins, adapter le cadre légal à l'évolution de la pratique. La possibilité pour les élus de donner certaines délégations à des fonctionnaires en est un exemple.

3.2 Créer un vrai « statut de l' élu local »

Par ailleurs, la consécration légale d'un « statut de l' élu local », tel qu'esquissé dans une prise de position du SYVICOL du 31 mai 2021⁴ ne sera que partiellement réalisée par les projets de loi actuellement en procédure. En effet, si une augmentation du congé politique est effectivement prévue, la loi n'offre pas suffisamment de protection à l' élu lui permettant d' effectivement profiter de ce congé sans devoir craindre des sanctions de la part de son employeur. D'autres propositions du SYVICOL, inspirées de la législation de nos pays voisins, incluent une protection du salarié dès la candidature à un mandat communal et après l'expiration ce celui-ci, un congé spécial pour assister à des formations et une protection de l' élu et de sa famille contre des menaces, violences, intimidations et outrages.

3.3 Revoir les missions des communes

Le principe de connexité ne s'applique qu'aux missions qui « *sont confiées par la loi* » aux communes. Or, il existe des missions facultatives ou partiellement obligatoires que toutes les communes remplissent d'ores et déjà, que ce soit en régie propre ou en collaboration avec d'autres communes. Des exemples sont l'enseignement musical, l'offre de structures d'accueil pour enfants et la mise à disposition d'infrastructures sportives.

Dès lors, le SYVICOL demande une analyse de toutes les missions communales et l'application du principe de connexité à celles qui s'imposent aux communes même sans obligation légale expresse.

Par ailleurs, le SYVICOL souligne l'importance d'une délimitation légale claire entre les compétences de l'Etat et celles des communes et insiste sur le libre exercice des missions confiées à ces dernières.

En ce qui concerne les missions qui resteront partagées entre l'Etat et les communes, il importe de poser des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables, qui laissent aux communes une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision et qui leur permettent de maintenir le contrôle de leurs dépenses.

3.4 Faciliter aux communes le recrutement de personnel compétent

L'attribution de nouvelles missions aux communes nécessite non seulement des moyens financiers, mais

⁴ <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/pp21-01-propositions-pour-un-statut-de-l-elu-local>

également le personnel disposant des qualifications requises. Or, l'exigence de connaissances des trois langues administratives du Luxembourg se révèle de plus en plus comme un obstacle au recrutement de personnel qualifié.

Le SYVICOL se prononce pour le maintien de cette condition, au moins pour les agents qui sont en contact régulier avec la population. Cependant, afin d'étendre le cercle des candidats potentiels aux postes communaux vacants, il propose de vérifier les compétences linguistiques des nouveaux fonctionnaires et employés communaux non plus lors de l'engagement, mais à la fin du service provisoire.

Les personnes en question disposeraient ainsi d'un délai de 2 ans pour suivre les cours de langue éventuellement nécessaires.

3.5 Augmenter le seuil du système de la représentation proportionnelle

Actuellement, les communes basculent du système électoral de la majorité relative vers celui de la représentation proportionnelle lorsqu'elles atteignent le seuil de 3.000 habitants.

On observe dans la pratique que ce changement de régime pose beaucoup de problèmes. En effet, si, dans le système de la majorité relative, chaque citoyen majeur peut en principe se porter candidat en son nom personnel, le système de la représentation proportionnelle exige la constitution de listes électorales. Toutes les personnes intéressées à présenter une candidature dans le système de la majorité relative ne sont pas membres d'un parti politique et ne se sentent pas forcément attirées par les différentes sensibilités. L'obligation de figurer sur une liste de candidats peut alors constituer un obstacle pour certaines personnes intéressées à s'impliquer dans la politique communale.

De la même manière, ceux qui désirent présenter une liste ont souvent des problèmes à trouver suffisamment de candidats, étant donné qu'il importe – même si ce n'est pas une obligation – de rassembler autant de candidats qu'il y a de postes à pourvoir. De fait, le changement de système électoral entraîne une multiplication du nombre des candidats.

Le SYVICOL reconnaît l'utilité des deux systèmes, mais estime que les avantages de la représentation proportionnelle jouent surtout dans les communes plus grandes, où le choix des électeurs est moins guidé par des connaissances personnelles que par les programmes des différents partis ou groupements.

Sur base de l'expérience de ses membres, il estime que le système de la majorité relative serait adapté aussi pour des communes de plus de 3.000 habitants. Il propose de tirer la ligne de partage au niveau de 6.000 habitants, lorsque le nombre de membres du conseil communal augmente de 11 à 13.

3.6 Poser le cadre légal pour renforcer la digitalisation de l'administration communale

Dans le cadre des prochaines étapes de la refonte de la loi communale, il importe de mettre l'accent sur la digitalisation. Certes, la création d'une plateforme d'échange de documents entre les communes et le ministère de l'Intérieur est un pas dans la bonne direction. Cependant, cette plateforme ne devrait pas être limitée audit ministère, mais permettre également les échanges de documents – tels que les demandes d'avis – avec d'autres autorités impliquées dans surveillance des communes.

La loi communale devrait également être analysée du point de vue de sa compatibilité avec la digitalisation des processus internes en remplaçant toutes les dispositions qui s'opposent actuellement à une administration purement électronique. Des exemples de telles dispositions concernent la convocation du conseil communal, la signature des mandats de paiement et la publication des avis officiels.

4. Simplification administrative et digitalisation

4.1 Créer un « guichet-unique » informatique pour toutes les demandes d'autorisation

Une mesure de simplification administrative qui ne profiterait pas seulement aux communes mais à tout administré consisterait dans la création d'un guichet unique pour l'ensemble des demandes d'autorisation exigées par les législations en matière d'aménagement communal, d'établissements classés, de protection de la nature, de gestion de l'eau, etc.

Il s'agirait d'un portail en ligne qui permettrait, quelle que soit l'autorisation sollicitée, de déposer un seul dossier électronique qui serait transféré automatiquement à toutes les autorités compétentes étatiques et communales.

Ce système devrait en plus permettre au demandeur de connaître à tout moment l'état d'avancement de son dossier et d'entrer en contact avec l'agent traitant.

⁵ Article 58 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les

4.2 Permettre à toutes les entités du secteur communal de charger le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État comme leur DPO

Actuellement, la loi⁵ permet aux communes de confier la mission de Délégué à la protection des données (DPO) au Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État. Cette faculté est réservée aux communes, alors même que le Conseil d'Etat avait soulevé la question de savoir si elle ne devrait pas être ouverte également aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance d'une commune.

Ceci pose des problèmes surtout aux offices sociaux, dont la mission implique le traitement de données sensibles. Le recours par ces entités à des DPO externes cause des frais énormes en relation avec leur budget, fonds qui seraient mieux employés au profit des personnes qui sont dans le besoin. Bien sûr, les syndicats de communes sont dans une situation comparable.

Pour cette raison, le SYVICOL demande une modification légale permettant à toutes les entités du secteur communal de confier les missions de DPO au Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État.

4.3 Freiner l'inflation normative

La simplification administrative devrait être un des objectifs principaux et transversaux de toute nouvelle loi concernant directement ou indirectement les communes. Dans la réalité, on constate malheureusement souvent le contraire : plus l'action des communes est confinée dans un cadre légal ou réglementaire étroit, plus la charge administrative est élevée.

Prenons l'exemple de l'aménagement communal qui, à côté des normes qui lui sont propres, a été soumis progressivement à un enchevêtrement de règles additionnelles inspirées de considérations tenant à l'aménagement du territoire, à la protection de la nature, à la conservation du patrimoine, etc., poussant la lourdeur et la complexité de la matière à un niveau difficilement maîtrisable par des non-experts. Sur le terrain, la complexité et la durée des procédures a pour conséquence déplorable, face à la pénurie actuelle, un ralentissement de la création de logements.

Dans le souci de faire progresser la simplification administrative, le futur Gouvernement devrait donc freiner l'inflation normative et laisser plus de place à l'autonomie communale.

Pour les communes, une charge de travail importante est générée également par les innombrables publications prévues par différentes lois, notamment en matière d'établissements classés, de gestion de l'eau et

de protection de la nature. Ces publications suivent des règles hétérogènes, ce qui complique encore leur gestion. Il importerait donc de vérifier si toutes ces publications sont indispensables, de supprimer celles qui ne le sont pas, d'harmoniser le régime de celles à maintenir et de faire davantage usage des nouvelles technologies, telles que le Portail national des enquêtes publiques⁶.

5 Article 58 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

4.4 Soutenir le développement de « Smart cities »

La digitalisation au niveau communal présente d'énormes opportunités pour une meilleure gestion des services et infrastructures communales et, en fin de compte, pour l'amélioration des services aux citoyens.

L'Etat devrait donc encourager et soutenir financièrement les initiatives communales en ce sens, comme c'est le cas dans nos pays voisins.

5. Fusions de communes

Le SYVICOL a toujours salué les fusions de communes et partagé l'approche du Gouvernement actuel selon laquelle les fusions ne peuvent se faire que sur une base volontaire et après que les populations concernées y aient marqué leur accord par référendum.

Constatant que seulement deux projets de loi de fusion ont été déposés depuis le début de la période législative, il formule les recommandations suivantes pour dynamiser le mouvement.

5.1 Augmenter l'aide spéciale et en faire profiter les communes plus tôt

Si une fusion de communes est avant tout une opportunité et permet un emploi plus efficace des ressources à long terme, il ne fait aucun doute qu'elle cause des dépenses à court terme, surtout pour la mise en place des équipements collectifs adaptés à la nouvelle commune. Ne citons à titre d'exemple que la construction d'une nouvelle mairie qui, sans fusion, ne serait pas nécessaire. Afin d'inciter davantage de petites communes à s'engager sur la voie d'une fusion, le SYVICOL demande donc une augmentation de l'aide spéciale,

⁶ <https://enquetes.public.lu/fr.html>

surtout pour la tranche de population inférieure à 2.000 habitants.

En plus, les communes devraient pouvoir profiter de l'aide en question dès l'adoption de la loi de fusion, sans devoir attendre son entrée en vigueur, liée généralement aux élections communales générales suivantes. Ceci permettrait d'avancer le début des travaux relatifs aux infrastructures essentielles et contribuerait à une transition plus fluide.

5.2 Créer un cadre légal pour une coopération renforcée

Afin de permettre aux communes hésitantes une approche plus souple, le SYVICOL réitère sa proposition de créer un cadre légal spécifique pour la mise en œuvre d'une « coopération renforcée » entre communes. Celle-ci permettrait à des communes intéressées à fusionner de nouer progressivement des liens en prenant des initiatives et en réalisant des projets en commun, et à préparer ainsi peu à peu la fusion. Située à mi-chemin entre une collaboration classique dans le cadre d'une convention ou d'un syndicat de communes et une décision définitive de fusionner, cette forme de collaboration entraînerait les communes partenaires petit à petit en direction d'une fusion, mais leur laisserait le choix du moment de franchir cette étape.

Pour accroître encore l'attractivité de cette démarche, le Gouvernement devrait proposer des incitations financières. On peut imaginer par exemple qu'un projet réalisé en commun dans le cadre d'une coopération renforcée soit subventionné à un taux plus favorable que s'il était porté par une commune seule.

5.3 Renforcer le conseil des communes intéressées par une fusion en y associant des représentants communaux

A côté des aspects financiers, il importe de conseiller les communes intéressées et de les accompagner sur la voie vers la fusion. Le SYVICOL estime que la promotion des fusions serait plus efficace si elle était assurée non seulement par le ministre de l'Intérieur avec ses services, mais également par des représentants communaux à même d'enrichir les échanges de leurs expériences pratiques en la matière. Il propose dès lors de confier le conseil aux communes en voie de fusion à un organe mixte composé de représentants des deux secteurs.

6. Logement

Les communes sont de plus en plus responsabilisées en ce qui concerne la mise à disposition de logements abordables. Et s'il ne fait aucun doute qu'elles peuvent jouer un rôle important en la matière, notamment pour la mobilisation de terrains, il ne faut tout de même pas

surestimer leurs moyens, mais garder en mémoire que la solution ne peut consister que dans la collaboration de tous les acteurs.

6.1 Assurer la cohérence des objectifs politiques

Dans la pratique, les communes rencontrent le problème que la réalisation des projets de création de logements, qu'ils soient d'initiative publique ou privée, se heurte souvent à la complexité et à la durée des procédures d'autorisation. En plus des études environnementales qui peuvent bloquer des projets pendant des années, il est apparu récemment que des projets de modification du PAG pour permettre la construction de logements ont été refusés au motif d'une capacité des infrastructures d'assainissement qui serait insuffisante pour traiter l'ensemble des eaux usées prévisibles en fonction du potentiel constructible. Si la capacité épuratoire doit évidemment être considérée au niveau de la planification, il devrait suffire aux yeux du SYVICOL que les infrastructures nécessaires soient réellement disponibles lors de la construction des logements, mais non nécessairement lors de l'approbation du PAG.

Si le futur Gouvernement souhaite donc faire avancer la création de logements, il doit assurer la cohérence des politiques des différents ministères, notamment en ce qui concerne l'aménagement communal, l'aménagement du territoire et la protection de la nature.

6.2 Soutenir les communes dans la gestion des logements donnés en location

Ensuite, la mise à disposition de logements abordables donnés en location constitue souvent un défi pour les communes, que ce soit en relation avec la gestion continue des dossiers des locataires ou au niveau de l'entretien technique régulier des logements. Ces missions nécessitent du personnel supplémentaire et causent ainsi des frais non couverts par le loyer.

Actuellement, les communes ont droit à 1.500 euros par an par logement social, avec un maximum de 1 pourcent du montant total du Fonds de dotation globale des communes. Vu les frais susmentionnés et afin d'augmenter l'effet incitatif, le SYVICOL demande que ce montant soit au moins doublé.

7. Participation citoyenne

7.1 Signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

Dans sa recommandation au Gouvernement luxembourgeois du 23 mars 2022 déjà mentionnée, basée sur un rapport concernant l'application de la Charte euro-

⁷ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=207>

péenne de l'autonomie locale, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe appelle le Grand-Duché à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales⁷.

Soulignant l'importance de la participation au niveau communal, le SYVICOL soutient cette demande.

7.2 Soutenir les communes prenant des mesures particulières de participation citoyenne

A côté de l'engagement politique qui résulterait de la signature et de la ratification du protocole additionnel susmentionné, le Gouvernement devrait soutenir les communes qui lancent des actions innovantes pour renforcer la participation citoyenne.

En effet, de telles mesures peuvent s'accompagner de frais importants de consultance, de communication ou encore de développement d'outils informatiques. Une participation étatique faciliterait le développement d'initiatives qui pourraient servir d'exemples à d'autres communes.

8. Offices sociaux

8.1 Augmenter le personnel cofinancé par l'Etat

Aux termes de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, l'Etat prend en charge 50% des frais de personnel des offices sociaux, mais seulement jusqu'à concurrence d'un agent d'encadrement social à plein temps et d'un agent administratif à mi-temps par tranche de 6.000 habitants. Tout personnel additionnel éventuel est aux frais de la ou des communes concernées.

La charge de travail des offices sociaux a fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur de la loi susmentionnée, notamment en raison de l'évolution démographique et de l'engagement croissant des communes en matière de logement abordable, menant à une insuffisance du personnel cofinancé par l'Etat.

A ceci s'ajoute que la situation économique actuelle et l'explosion des prix de l'énergie conduiront sans doute à une forte sollicitation supplémentaire des offices.

Afin d'assurer que ceux-ci restent en mesure de répondre de manière adéquate aux besoins de la population, une augmentation des effectifs cofinancés par l'Etat est indispensable. Le SYVICOL se félicite donc du fait que, dans son Discours sur l'état de la Nation du 11 octobre 2022, Monsieur le Premier ministre a annoncé une hausse de 50 pour cent du personnel cofinancé par l'Etat. Il conviendra d'analyser l'effet de cette hausse et de procéder aux ajustements additionnels éventuellement nécessaires.

En plus, le SYVICOL propose d'appliquer un indice socio-économique en s'inspirant des règles de répartition

des recettes provenant du Fonds de dotation globale, afin de mieux tenir compte des spécificités des différentes communes.

8.2 Permettre aux bourgmestres et aux échevins de faire partie du conseil d'administration de leur office social

Dans l'intérêt d'une étroite coopération entre les offices sociaux et les communes, le SYVICOL réitère par ailleurs sa demande de longue date de modifier la loi relative à l'aide sociale dans le sens de permettre aux membres des collèges des bourgmestres et échevins de faire partie du conseil d'administration de l'office social compétent pour leur commune.

9. Enseignement

Le rôle des communes en matière d'enseignement fondamental a fortement changé au fil des réformes mises en œuvre depuis 2009. Si elles continuent à mettre à disposition les bâtiments et les équipements scolaires, les autorités communales n'ont plus qu'une influence très limitée sur le choix du personnel enseignant et aucun pouvoir hiérarchique à son égard.

9.1 Limiter la responsabilité des communes en matière de sécurité dans les écoles

Ceci pose des problèmes notamment en ce qui concerne la sécurité dans les écoles, qui relève de la compétence des communes suivant l'article 58 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, mais qui ne peut être assurée qu'avec la collaboration du personnel en question, par exemple la gestion des accès aux bâtiments scolaires. Or, étant démunies du moindre pouvoir d'injonction sur ledit personnel, la possibilité des communes de remplir cette obligation légale est fortement entravée.

Le SYVICOL propose donc que les communes continuent à construire et à entretenir les édifices scolaires – et à garantir bien sûr les normes de sécurité applicables à ce niveau – mais que l'Etat soit seul responsable des risques résultant du fonctionnement des écoles.

9.2 Préciser et actualiser les normes applicables aux constructions de l'enseignement fondamental et de l'éducation non formelle

Actuellement, les règles applicables aux constructions scolaires communales résultent d'un règlement ministériel du 23 avril 1990 et d'un arrêté ministériel du 12 avril 1994, dont seul le premier, pourtant plus ancien, est disponible sur le site Legilux.lu. La coexistence de ces deux textes, qui se recoupent largement, est source d'opacité et d'insécurité juridique.

Il importerait donc d'actualiser les prescriptions concernant les écoles fondamentales en réglementant par la même occasion les constructions mixtes servant à l'en-

seignement fondamental aussi bien qu'à l'éducation non formelle d'une façon permettant de larges synergies, tout en maintenant la qualité de séjour des élèves et du personnel à un niveau élevé.

9.3 Supprimer le chevauchement de compétences entre l'ITM et le SNSFP en ce qui concerne les constructions scolaires

Depuis des années, le SYVICOL critique le fait que les structures d'éducation et d'accueil tombent sous la compétence aussi bien de l'Inspection du travail et des mines – en exécution de la législation sur les établissements classés – que du Service national de la sécurité dans la fonction publique et que les prescriptions des deux autorités sont loin d'être identiques, alors même qu'elles concernent le même objet. Pour les constructions de l'enseignement fondamental, en revanche, seul le SNSFP est compétent.

Ce chevauchement de compétences est illogique aux yeux du SYVICOL et complique inutilement la planification et la réalisation des SEA. Il a en plus pour conséquence absurde que les écoles, qui abritent les élèves pendant les horaires de classe, ne peuvent être utilisées pour des activités des SEA en-dehors de ces horaires, à moins de disposer d'une autorisation supplémentaire comme établissements classés.

Le SYVICOL rappelle donc sa demande de mettre fin à cette situation en traitant les SEA de la même manière que les écoles et en attribuant ainsi la compétence pour leur sécurité au seul SNSFP.

9.4 Charger le CGIE du déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental

Le recours croissant de l'enseignement fondamental aux technologies de l'information et de la communication (TIC) grève de plus en plus les budgets des communes qui, selon la législation actuelle, sont compétentes pour la mise à disposition des équipements de l'enseignement fondamental.

Pour se donner une vue d'ensemble de l'engagement financier du secteur communal dans ce domaine, le SYVICOL a réalisé en mars 2021 un sondage auprès des communes et syndicats de communes concernés⁸. Entre 2019 et 2021, les dépenses annuelles des entités participantes, qui représentent 91% des élèves, ont augmenté de 6,8 à 10,3 millions d'euros. Le constat le plus frappant du sondage est cependant celui d'une énorme hétérogénéité des dépenses par élève, qui laisse présumer de grandes différences au niveau de l'équipement des écoles à travers le pays et par conséquent une forte disparité concernant l'accès des élèves aux nouvelles technologies en milieu scolaire.

Pour combler ces écarts, le SYVICOL demande d'adopter une approche centralisée – similaire d'ailleurs à celle de l'enseignement secondaire – et de charger le Centre de gestion informatique de l'éducation (CGIE) de toutes les missions ayant trait au déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental.

Ce point de vue est d'ailleurs partagé par l'OCDE qui, dans son rapport sur la gestion de la pandémie de Covid-19 au Luxembourg présenté le 5 octobre 2022, retient comme « axe d'amélioration » pour le Luxembourg : « *Repenser la répartition des responsabilités de gestion et d'équipement en infrastructure numérique des établissements scolaires entre l'État, qui fournit directement les lycées, et les communes, qui équipent les écoles par le biais de financements (pondérés) de l'État. Dans le fondamental, la centralisation de la fourniture d'équipements numériques pourrait décharger les communes – notamment en période de crise – et harmoniser la qualité de l'infrastructure numérique entre les écoles elles-mêmes, mais aussi entre les écoles et les lycées.* »

9.5 Mettre le transport scolaire de l'enseignement fondamental à charge de l'Etat

Surtout pour les communes rurales, le transport scolaire constitue une charge considérable. Ce problème s'est aggravé avec la réorganisation du RGTR. D'abord, en effet, il n'est plus autorisé que des autobus assurant les lignes étatiques soient utilisés également pour le transport scolaire communal. Ceci a nécessité davantage de véhicules et fait croître les prix pour les communes.

Il s'y ajoute que le ministère de la Mobilité et des Travaux publics a récemment informé les communes concernées qu'il cessera dès la rentrée 2023/2024 d'assurer les courses existantes vers les écoles de l'enseignement fondamental. Ces courses avaient été mises en place dans certains cas où des synergies étaient possibles, principalement pour le transport vers les écoles centrales ou intercommunales. Leur abandon causera aux communes frappées par cette mesure des frais énormes.

Le SYVICOL s'étonne que l'Etat, après avoir proclamé la gratuité des transports publics, se décharge ainsi d'une partie des coûts sur les communes. Par analogie au transport vers les établissements de l'enseignement secondaire et certains services de transport spéciaux, il considère que le transport des élèves du fondamental devrait être pris en charge par l'Etat.

Adopté par le comité du SYVICOL le 10 octobre 2022

⁸ <https://www.syvicol.lu/media/download/3875/rapport-sondage-materiel-informatique-ef-2019-2021.pdf>

IV. ACTIVITÉS INTERNATIONALES



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

Evaluation de la démocratie locale au Luxembourg

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, organe représentant les collectivités territoriales des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe a adopté, en date du 23 mars 2022, une recommandation sur la démocratie locale au Luxembourg. Il appelle le Luxembourg à poursuivre la réforme de la loi communale et à formaliser la consultation des communes dans la loi.

La recommandation se base sur un rapport de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, rédigé après une visite de monitoring à distance effectuée en octobre 2021 par des experts du Congrès. Il s'agit du troisième rapport de suivi sur le Luxembourg, qui a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1987.

Le rapport appelle le Luxembourg à délimiter clairement les compétences de l'Etat et des communes et à faire avancer la réforme de la tutelle administrative sur les communes. Il souligne également que l'appro-

bation préalable du ministre de l'Intérieur reste la règle dans un certain nombre de cas, notamment en matière de recrutement de personnel, de création de postes, de nomination d'agents de l'administration locale et de budgets communaux, laissant subsister des formes de tutelle administrative non conformes à la Charte (comme le signalait déjà le précédent rapport de suivi).

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux invite donc les autorités luxembourgeoises, entre autres, à :

- délimiter plus clairement les compétences entre l'Etat et les communes ;
- poursuivre la réforme communale, notamment en vue de réduire au maximum la tutelle administrative qui subsiste à l'égard des actes communaux ;
- garantir aux communes la libre disposition de ressources propres suffisantes et d'assurer que ces dernières évoluent en correspondance à la progression constatée du coût des compétences exercées ;
- formaliser dans la loi la procédure de consultation des communes par le Gouvernement en vue de garantir le droit de celles-ci d'être consultées sur tous les sujets qui les concernent directement ;
- signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

Pendant la présentation du rapport et des recommandations, Martine Dieschburg-Nickels (photo), déléguée

luxembourgeoise au Congrès, a confirmé que le cadre législatif de l'autonomie locale au Luxembourg a certainement évolué d'une manière positive depuis le dernier monitoring en 2015. Cependant certaines recommandations de 2015 conservent leur pertinence. « Même si le SYVICOL est l'interlocuteur privilégié du Gouvernement sur toutes les questions qui concernent les communes, sa consultation n'est malheureusement pas systématique. La formalisation constitutionnelle ou légale de la consultation du SYVICOL reste donc une nécessité absolue pour assurer que la voix des communes luxembourgeoises soit entendue à sa juste valeur par le législateur » a-t-elle déclaré.

Le SYVICOL se félicite des recommandations¹ du Congrès qui correspondent dans une très large mesure aux revendications de longue date du syndicat. Il souligne également qu'il se tient à disposition du Gouvernement afin de discuter de la mise en œuvre des recommandations du Congrès.

42^e session

La délégation luxembourgeoise au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) - composée des membres titulaires Emile Eicher, Martine Dieschburg-Nickels et Dan Biancalana - a participé à la 42^e session du Congrès à Strasbourg qui s'est déroulé du 22 au 24 mars.

À l'ordre du jour figurait, entre autres, un rapport de monitoring et une recommandation sur l'état de la démocratie locale au Luxembourg. La recommandation se base sur un rapport de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, rédigé après une visite de monitoring à distance effectuée en octobre 2021 par des experts du Congrès. Il appelle le Luxembourg à poursuivre la réforme de la loi communale et à formaliser la consultation des communes dans la loi.

Pendant la présentation du rapport et des recommandations, Martine Dieschburg-Nickels, Vice-Présidente du Congrès, a confirmé que le cadre législatif de l'autonomie locale au Luxembourg a certainement évolué d'une manière positive depuis le dernier monitoring en 2015. Cependant, elle a constaté que certaines recommandations de 2015 conservent leur pertinence. « Même si le SYVICOL est l'interlocuteur privilégié du Gouvernement sur toutes les questions qui concernent les communes, sa consultation n'est malheureusement pas systématique. La formalisation constitutionnelle ou légale de la consultation du SYVICOL reste donc une nécessité absolue pour assurer que la voix des communes luxembourgeoises soit entendue à sa juste valeur par le législateur », a-t-elle précisé.

Trois autres rapports de suivi figuraient également à

l'ordre du jour de la session, notamment pour l'Allemagne, la Turquie et le Royaume-Uni, ainsi que quatre rapports sur l'observation des élections locales en Géorgie, en Arménie, au Danemark et au Maroc.

Vu la situation dramatique en Ukraine, un rapport de suivi pour l'Ukraine, qui était prévu pour cette session, fut reporté à une date ultérieure. À sa place, trois politiciens, représentant trois différents niveaux de gouvernance en Ukraine, ont interpellé les membres du Congrès.

Le Ministre ukrainien du Développement des collectivités et des territoires Oleksiy Chernyshov a remercié les Etats européens pour leur support et demandé aux membres du Congrès de condamner les actes du Président russe, de « fermer le ciel en Ukraine » et de se solidariser avec les autorités locales ukrainiennes. « Ensemble nous tenons, divisés nous tombons », a-t-il déclaré.

Vitali Klitschko, maire de la capitale Kiev, a de son côté interpellé les membres du Congrès : « Unissez-vous autour de l'Ukraine, soyez proactifs dans la défense des valeurs fondamentales de l'Union européenne, car cette guerre n'est pas une guerre contre l'Ukraine, mais une guerre contre les principes fondamentaux de l'UE. ». Oleksandr Senkevych, maire de Mykolaiv, s'empressait de remercier de tout son cœur toutes les municipalités et régions d'Europe qui ont accueilli les réfugiés ukrainiens et envoyé des matériels de secours et des biens de première nécessité en Ukraine.

Lors du débat qui suivait, Martine Dieschburg-Nickels a affirmé que le principe de la souveraineté d'un Etat, le principe du droit à une vie en paix et le principe du respect de la dignité humaine sont inaliénables et non négociables. « J'invite par conséquent tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à continuer à être solidaires avec l'Ukraine et à s'engager à ce que, par la voie diplomatique, une paix durable et viable soit négociée dans les meilleurs délais » a-t-elle conclu.

Le même jour, le Congrès a adopté à l'unanimité, une Déclaration condamnant fermement la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

Par ailleurs, quatre résolutions ont été approuvées par le Congrès : « La jeunesse rurale et le rôle des autorités locales », « La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales », « Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes » et « La participation des enfants dans le développement durable dans leur ville ».

La résolution relative à la participation des enfants au développement durable de leur ville, fut accompagnée par une publication qui vise à sensibiliser les enfants

¹ https://www.syvicol.lu/media/623b599b14403_cpl-2022-42-03_fr_suivi-de-l-application-de-la-charte-europe-enne-de-l-autonomie-locale-au-luxembourg.docx.pdf

IV. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

aux Objectifs de Développement Durable (ODD) dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations-Unies. La brochure « *Comment rendre ta ville meilleure* », adaptée aux enfants de 6 à 11 ans, encourage ces derniers à participer activement à la mise en œuvre des ODD au sein de leurs propres villes. Le Congrès encourage les autorités locales et régionales à exploiter ce support pédagogique pour sensibiliser et éduquer les enfants et les aider à comprendre, à travers des exemples concrets, comment ils peuvent contribuer à la mise en œuvre des ODD dans leur ville.

Dans son intervention, la déléguée luxembourgeoise Martine Dieschburg-Nickels a félicité les auteurs de la brochure pour la publication de cet ouvrage ludique et adapté, qui « sensibilise les plus jeunes de notre société aux thèmes si importants pour nos communautés que sont le vivre ensemble dans le respect l'un de l'autre, la préservation et le respect de notre environnement, ainsi que l'utilisation responsable de nos ressources naturelles. »

Comme lors des précédentes sessions, de nombreux discours et débats furent organisés. Ainsi, les membres du Congrès ont eu l'occasion d'échanger avec Marija Pejcinovic-Buric, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, Tiny Kox, Président de l'Assemblée parlementaire, Mariastella Gelmini, ministre des Affaires régionales et de l'Autonomie qui est intervenue au nom de la Présidence italienne du Comité des Ministres, Roberto Gualtieri, Maire de Rome et Jean-Claude Marcourt, Président de la Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE) et Président du Parlement wallon, Belgique.

Du côté des organisations apparentées du CPLRE, c'est-à-dire ceux représentant les collectivités locales et régionales au niveau européen et international, les membres ont pu profiter d'une présentation sur l'étude TERRI (Gouvernance territoriale, Pouvoirs et Réformes en Europe) du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) qui répertorie la nature changeante et la qualité des réformes territoriales et de gouvernance en Europe au cours des 10 dernières années et d'un débat avec Apostolos Tzitzikostas, Président du Comité européen des régions (CdR) qui a fermement condamné l'invasion russe en Ukraine. « Nous devons non seulement condamner l'invasion ordonnée par un régime russe impitoyable, mais aussi montrer notre solidarité à nos partenaires et au peuple ukrainien », a déclaré M. Tzitzikostas.

Finalement, la session comprenait trois débats thématiques : « Le pluralisme démocratique dans la gouvernance régionale : relations entre la majorité et l'opposition (Avis de la Commission de Venise) », « Régions et diaspora : représentation des diasporas dans les régions d'accueil et relations avec les régions d'origine » et « Discours de haine, fake news, et désinformation et la situation des représentants locaux à l'heure du COVID-19 ».

En amont du dernier débat, une étude interuniversitaire sur ce même sujet, intitulée « Counterfake - Une base scientifique pour une politique de lutte contre les fake news et les discours de haine » a été publiée et présentée lors de la séance de la Chambre des pouvoirs locaux.

43^e session

Emile Eicher et Martine Dieschburg-Nickels (photo) ont participé à la 43^e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à Strasbourg du 25 au 27 octobre 2022.



À l'ouverture de la session, les membres du Congrès ont élu le nouveau Secrétaire général du Congrès. Des deux candidats retenus par le Bureau du Congrès, Mme Antonella Valmorbida (IT) et M. Mathieu Mori (FR), ce fut M. Mori qui a pu remporter le vote. Il remplacera le Secrétaire général actuel, M. Andreas Kiefer, qui après trois mandats consécutifs va prendre sa retraite fin octobre. La délégation luxembourgeoise au Congrès et le SYVICOL tiennent à féliciter M. Mori pour sa nomination et lui souhaitent la meilleure réussite dans ses nouvelles tâches. À M. Kiefer nous transmettons nos meilleurs vœux de bonheur et de santé pour sa retraite.

Sur l'ordre du jour bien chargé figurait ensuite un débat avec M. Peter Burke, Ministre d'État du logement et des collectivités, qui adressait les membres du Congrès au nom de la présidence irlandaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il a salué le « rôle clé du

Congrès pour aider les villes et les régions d'Ukraine qui souffrent des épreuves de la guerre » et a également mentionné le projet d'un 4^e Sommet des Chefs d'Etats et de gouvernements des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, soutenu par la présidence irlandaise, et il a particulièrement mis en évidence la contribution substantielle du Congrès aux travaux du Groupe de réflexion de haut niveau mis en place pour faire des recommandations sur l'avenir du Conseil de l'Europe.

Par la suite, les membres avaient l'occasion de tenir un débat plus approfondi sur le sujet « Le futur du Conseil de l'Europe et le rôle du Congrès dans ce cadre » et avec de Fiona O'Loughlin, rapporteure de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur « Un quatrième Sommet pour un Conseil de l'Europe renouvelé, amélioré et renforcé ».

Après avoir félicité les rapporteurs et rapportrices du groupe de réflexion de haut niveau du Conseil de l'Europe pour la rédaction du Rapport sur le futur du Conseil de l'Europe, Martine Dieschburg-Nickels a affirmé qu'elle supporte entièrement le catalogue de recommandations du groupe d'experts. « Nous devons nous refocaliser sur notre vocation fondamentale. En tant qu'élus les plus proches du citoyen, il est primordial que nous maintenions le dialogue avec nos habitants et que nous encourageons activement l'éducation à la citoyenneté démocratique. Ce dialogue doit impérativement inclure la jeunesse. [...] Et ce n'est qu'en veillant à ce qu'aucune femme ou fille ne soit confrontée à une quelconque forme de violence, en veillant à ce que les droits fondamentaux de chaque citoyen et citoyenne soient préservés et que tous et toutes aient la possibilité de s'investir selon leurs facultés dans la construction d'une société plus équitable que nous pouvons vraiment provoquer des changements sociétaux et repousser les tendances rétrogrades et anti-démocratiques qui sont en train de se propager à travers nos Etats. » a-t-elle déclaré.

L'après-midi du même jour démarrait avec un débat sur la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, avec la participation (en ligne) du Maire de Kiev, Vitali Klitschko, et du Ministre ukrainien du Développement communautaire et territorial, Oleksiy Chernyshov. « Depuis le début de la guerre, ce sont des milliers de civils qui ont été tués et il y a près de huit millions de réfugiés à travers l'Europe » a souligné le Maire de Kyiv.

En tant que président de l'association des villes ukrainiennes, il a également évoqué la reconstruction future déclarant que l'Ukraine est prête à travailler avec le Conseil de l'Europe et le Congrès dans le cadre d'un « Plan Marshall ». Lors du débat, les membres du Congrès ont réitéré leur soutien à l'Ukraine et leur solidarité avec son peuple. Ils ont souligné les moyens dont disposent les collectivités locales et régionales des Etats membres pour agir concrètement, tels que la création de partenariats avec les villes et régions en

Ukraine. C'est l'objectif de la plateforme Cities4cities lancée, avec le soutien du Congrès, pour aider les villes ukrainiennes.

Pendant la deuxième journée de la session, un rapport sur « Un droit fondamental à l'environnement: un domaine pour les collectivités locales et régionales » a été débattu afin d'encourager une lecture environnementale de la Charte européenne de l'autonomie locale et d'adapter la gouvernance locale aux défis environnementaux. Le rapport propose l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Charte.

En cette occasion, le Congrès a adopté la résolution sur le troisième volume du Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux consacré à l'environnement et au développement durable. Présenté par Harald Bergmann (NL) comme « un excellent exemple de la façon dont nous - élus locaux et régionaux - pouvons et devons penser globalement et agir localement », ce volume, qui rassemble des bonnes pratiques, aborde les questions de transports, logement, économie durable, éducation, marchés publics et stratégies locales pour le développement durable.

Martine Dieschburg-Nickels de son côté s'est montré particulièrement ravie que la petite commune luxembourgeoise de Mertzig ait réussi à se faire une place dans ce troisième manuel, grâce à son projet d'économie du bien commun « Mertzig4all ». « Le partage des bonnes pratiques relatives à ce sujet, au niveau européen, paneuropéen et au-delà, est essentiel. Car c'est en s'échangeant et en s'inspirant d'actions et d'exemples fructueux que nous pouvons mettre en place les mesures adaptées à nos localités respectives, afin de construire un environnement le plus sain possible pour nos citoyennes et citoyens. Cela montre que nous pouvons, même avec des ressources restreintes, réaliser des grands projets dont bénéficient notre population de manière durable. » a-t-elle affirmé.

À l'ordre du jour figuraient également des rapports sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique, en République Tchèque, au Danemark et en Suède. Les rapporteurs du rapport sur la situation de la démocratie locale au Danemark se sont dit très satisfaits de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale au Danemark.

Lors du débat d'adoption du rapport de l'autonomie locale au Danemark, Emile Eicher a félicité ses collègues danois sur un rapport avec un caractère très positif, et à certains égards exemplaires, et a invité tous les membres du Congrès à « s'inspirer de la culture de consultation et de coopération loyale entre le pouvoir central et les autorités locales au Danemark ».

Parmi les autres thèmes abordés figurait les rapports sur « Discours de haine et des fausses informations : l'impact sur les conditions d'exercice des élus locaux

et régionaux », « Villes et régions intelligentes - perspectives pour une approche de gouvernance centrée sur les droits de l'homme », « L'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et les régions d'Europe ». En outre, le Congrès a adopté le projet de résolution sur le « Code de bonne conduite en matière référendaire révisé (adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise) », qui met à jour les lignes directrices pour garantir des référendums équitables et a tenu un débat thématique sur la « Révision de la Charte urbaine européenne II - Manifeste pour une nouvelle urbanité dans le contexte des situations de crise actuelles ».

En plus, les membres du Congrès ont examiné les rapports sur l'observation des élections locales partielles à Belgrade et plusieurs autres municipalités en Serbie, des élections locales partielles en Albanie et des élections locales aux Pays-Bas.

Le dernier jour de la session, un débat sur les activités de coopération du Congrès s'est tenu avec la participation, notamment, de la Vice-ministre du développement régional et des infrastructures de Géorgie Mzia Giorgoniani. Le Congrès est engagé depuis 2011 dans des programmes de coopération bilatérale ou multilatérale avec 6 Etats membres du Conseil de l'Europe et 2 Etats voisins, ainsi qu'avec le Kosovo. Les membres du Congrès ont dialogué, lors de ce débat, avec les représentants des associations de pouvoirs locaux ou des gouvernements de l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldavie, l'Ukraine, et, pour les Etats voisins, du Maroc et de la Tunisie.

Finalement, comme à chaque session dans le cadre de l'initiative du Congrès « Rajeunir la politique », les délégués jeunes ont participé à tous les débats et présenté leurs projets de terrain.



CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

Réunion du Comité directeur du CCRE les 20 et 21 janvier 2022

Le 20 et le 21 janvier 2022, les membres luxembourgeois Raymonde Conter-Klein et Louis Oberhag ont assisté à la réunion du Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe, qui s'est tenue par visioconférence en raison des mesures sanitaires applicables.

L'ordre du jour était marqué surtout par l'élection d'un nouveau secrétaire général. Le choix est tombé sur Fabrizio Rossi, qui dirigera dès lors l'organisation pendant

les six ans à venir. Le SYVICOL félicite Monsieur Rossi pour son élection et exprime au secrétaire général sortant, Frédéric Vallier, ses sincères remerciements pour un travail exemplaire au profit des gouvernements locaux et régionaux européens pendant 12 ans !

Par la suite, les membres du Comité directeur ont discuté et adopté plusieurs positions qui orienteront les échanges de l'organisation avec les institutions européennes dans certains dossiers importants. Elles concernent le plan de décarbonisation Fit for 55 de l'UE, la numérisation, la migration, la gouvernance économique de l'UE, la réglementation relative à l'eau, la mobilité et la conférence sur l'avenir de l'Europe.

De plus, le programme de travail 2022 du CCRE a été revu et adopté, décrivant les activités prévues et les priorités politiques et législatives de l'organisation.

C'était l'occasion aussi de présenter le tout nouveau rapport du CCRE intitulé « Gouvernance territoriale, pouvoirs et réformes en Europe », également appelé « TERRI » en abrégé. Cet outil en ligne unique présente une cartographie des pouvoirs et responsabilités des collectivités territoriales dans 40 pays européens et leur évolution au cours de la dernière décennie. L'outil propose également une série de recommandations en matière de réformes territoriales réussies. Cette édition se focalise par ailleurs sur l'organisation des compétences sanitaires dans différents pays et évalue l'impact de la pandémie sur les systèmes de santé locaux.

La réunion du Comité directeur a été précédée d'un débat sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe auquel ont participé des maires et des hauts représentants régionaux, européens et nationaux. Les élus locaux ont partagé leur expérience et actions menées pour impliquer les citoyens dans ce processus de réforme de l'UE.

Réunion du Comité directeur du CCRE à Bologne les 4 et 5 juillet 2022

Les 4 et 5 juillet 2022, une délégation luxembourgeoise composée de Raymonde Conter-Klein, Marie-Paule Engel-Lenertz et Louis Oberhag (photo) a assisté à une réunion du Comité directeur du Conseil des communes et



régions d'Europe (CCRE), le plus haut organe politique de cette organisation qui fédère les associations nationales de gouvernements locaux et régionaux de 40 pays européens.

La réunion a été ouverte par un débat politique sur les opportunités et les défis posés par les besoins des autorités locales en matière de stratégies d'adaptation au changement climatique via des prévisions météorologiques et des modélisations climatiques basées sur ces données. C'était l'occasion pour présenter le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, qui est implanté notamment à Bologne et qui a pour but entre autres de fournir aux décideurs politiques des prévisions météorologiques essentielles à la mise en place de solutions d'adaptation intelligentes.

Les intervenants issus de différents pays ont souligné le fait que les communes sont en première ligne pour faire face aux événements météorologiques extrêmes provoqués par le changement climatique – comme l'ont montré au Luxembourg les inondations désastreuses de juillet 2021 – et que l'accroissement de leur résilience constitue une priorité transversale.

L'ordre du jour était marqué par l'invasion russe de l'Ukraine, fortement condamnée par tous les participants, qui ont été informés sur les activités de l'organisation dans ce contexte. Dès le début de la guerre, le CCRE a mis en place une « Taskforce » composée de représentants des associations nationales de collectivités territoriales, y compris l'Association des villes ukrainiennes, afin de se concerter, d'établir des relations bilatérales et de partager des bonnes pratiques. Le SYVICOL est membre de ce groupe de travail.

Le Comité directeur a également pris note du fait qu'une révision de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale, signée par 21 communes luxembourgeoises, est en cours. Davantage d'informations sur ce sujet seront communiquées en temps utile.

Finalement, les membres du Comité directeur se sont penchés sur un certain nombre d'affaires statutaires et financières, telles que l'adoption des comptes de l'exercice 2021, et ont préparé le Sommet mondial de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), l'association globale des autorités locales et régionales dont le CCRE constitue la section européenne, qui se tiendra en octobre en Corée du Sud.

Réunion du Comité directeur du CCRE à Paris les 5 et 6 décembre 2022

Les 5 et 6 décembre 2022, une délégation luxembourgeoise composée de Marie-Paule Engel-Lenertz et de Louis Oberhag (photo) a participé à une réunion du Comité directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) qui s'est tenue à l'Hôtel de Ville de



Paris. Après l'installation du nouveau bureau, la Norvégienne Gunn Marit Helgesen a été élue présidente de l'organisation pour les trois ans à venir.

La réunion a été ouverte par Anne Hidalgo, maire de Paris. Par la suite, Stefano Bonaccini, président de la Région d'Émilie-Romagne et président sortant du CCRE, et Philippe Laurent, maire de Sceaux et président de la AFCCRE, la section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, ont tour à tour pris la parole. Un débat thématique, intitulé « Crises, instabilité sociale, polarisation de la société – rôle des gouvernements locaux et régionaux dans la promotion de la cohésion sociale », s'en est suivi.

L'ordre du jour prévoyait par la suite l'adoption d'une série de décisions du Comité directeur et l'approbation du budget pour l'année à venir. Même si les frais de personnel augmenteront en raison du mécanisme d'indexation belge – le siège du CCRE se trouve à Bruxelles – une augmentation des cotisations des membres n'est pas prévue pour 2023, mais n'est pas à exclure pour 2024. Après une réforme des statuts approuvée à l'unanimité des voix, l'actualisation du code de conduite du CCRE a également été adoptée unanimement.

Le sujet principal de l'ordre du jour consistait cependant dans le renouvellement des organes statutaires du CCRE avec la mise en place du nouveau Comité directeur. Suite au retrait de la candidature de Philippe Laurent, Gunn Marit Helgesen a été nommée présidente pour les trois prochaines années. La présidente de l'Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux, n'est que la deuxième femme à la tête du CCRE.

Dans son discours précédant l'élection, la nouvelle présidente avait exposé sa motivation, qui consiste entre autres à développer davantage le CCRE comme organisation politique européenne promouvant les intérêts des autorités locales et régionales, ainsi qu'à renforcer le CCRE en tant que lieu où les élus locaux et régionaux de tous ses pays membres peuvent se rencontrer pour rechercher des solutions aux défis auxquels

ils sont confrontés. Pour Gunn Marit Helgesen le CCRE est « plus que jamais le garant pour le champ d'action nécessaire aux autorités locales et régionales pour faire face à des crises comme celle en Ukraine ». D'autres priorités sont un meilleur équilibre entre femmes et hommes dans les collectivités locales, l'attention particulière aux besoins des jeunes et le changement climatique comme grand enjeu pour l'avenir de l'humanité.

Les membres du Comité directeur ont également procédé à l'élection des deux coprésidents du CCRE pour laquelle trois candidatures avaient été déposées. Philippe Laurent et Christoph Schnaudigel, Président de l'Association allemande du CCRE (RGRE) et Président de l'arrondissement de Karlsruhe, ont remporté la course. Louis Oberhag a d'ailleurs participé comme observateur au dépouillement des votes.

Au cours de la réunion, les membres se sont en outre penchés sur un certain nombre de travaux thématiques, dont entre autres la mise en œuvre du programme de travail 2022 et le projet de programme de travail du CCRE pour 2023. La mise à jour de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale a également été approuvée par acclamation.

En fin de réunion, le secrétaire général a encore fourni une série d'informations aux délégués à la suite du Sommet mondial de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), l'association globale des autorités locales et régionales dont le CCRE constitue la section européenne, qui s'est tenue en octobre en Corée du Sud, et des discussions autour de la présidence de l'CGLU, qui sera désormais assurée par roulement.

Avec le début de la guerre en Ukraine en février de l'année en cours, le CCRE avait mis en place une Taskforce composée de représentants des associations nationales de collectivités territoriales, y compris l'Association des villes ukrainiennes, afin de soutenir au mieux les habitants du pays ravagé par l'agression russe et d'établir ainsi des relations bilatérales. Les membres de la taskforce, dont le SYVICOL fait partie, se sont réunis entretemps à sept reprises, ce qui prouve qu'il s'agit d'un instrument fort utile. Dans ce contexte, le projet « Bridges of Trust », qui vise à encore mieux coordonner les mesures de soutien à l'Ukraine, a également été présenté sous les applaudissements des délégués.

Dans le contexte du soutien de l'Ukraine par les pouvoirs locaux et régionaux européens, Louis Oberhag a cité l'exemple d'Esch-sur-Alzette. La deuxième ville de notre pays est la première commune du Luxembourg à s'être engagée dans un jumelage avec une ville ukrainienne. Monsieur Oberhag a invité les délégués à suivre l'exemple d'Esch-sur-Alzette.

La prochaine réunion du Comité directeur aura lieu en été 2023 à Tbilissi, la capitale de la Géorgie.



COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CDR)

Janvier : 148^e session plénière

La délégation luxembourgeoise au Comité européen des Régions a pris part à la 148^e session plénière qui a eu lieu les 26 et 27 janvier 2022 exclusivement par vidéoconférence, compte-tenu de la forte augmentation des infections à la Covid-19. Parmi les six avis adoptés lors de cette session, figurent cinq avis d'initiative et un avis sur saisine de la Commission européenne en vertu de l'article 307 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En marge de la session plénière, le Président du CdR a rencontré les chefs des délégations nationales pour un échange de vues sur le programme du prochain trio de présidences du Conseil de l'Union européenne qui sera assuré par la France, la République tchèque et la Suède. Les membres ont également discuté des préparatifs de l'évènement majeur de l'année 2022 à savoir le 9^e Sommet européen des Régions et des Villes qui aura lieu les 3 et 4 mars à Marseille. Le Sommet devrait être l'occasion pour le CdR de faire le point sur la mise en œuvre des priorités quinquennales du CdR et de livrer sa contribution finale à la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Les chefs des délégations nationales ont également pu évoquer le projet 'Cendrillon' lancé par le CdR en 2021 pour lequel un plan d'action a été décidé, réitérant une revendication de longue date du CdR de disposer de davantage de ressources budgétaires pour assumer son rôle. Roby Biver, chef de la délégation luxembourgeoise, a assuré le Président du CdR du soutien plein et entier de la délégation à la mise en œuvre de ce projet politique et de sa collaboration pour en faire un succès.

Le soutien de l'Union Européenne à un renouveau rural, la mise en œuvre de la politique de cohésion, le pacte vert pour l'Europe et la conférence sur l'avenir de l'Europe ont été au centre des discussions de ces deux jours de plénière.

Mercredi 26 janvier, le CdR a notamment adopté son avis portant sur la vision à long terme pour les zones rurales de l'UE, stratégie de la Commission européenne pour soutenir le développement et la relance des régions rurales ainsi que sur le pacte rural lancé le 20 décembre, une initiative qui vise à associer les citoyens et les acteurs politiques aux niveaux européen, national, régional et local pour rendre les zones et les

communautés rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères. Le CdR a affirmé que cette vision constitue un début prometteur pour les zones rurales qui accueillent près de 30% de la population de l'Union européenne et qui couvrent 80% de son territoire, mais que sa réalisation nécessiterait une volonté politique de la part de chaque niveau de gouvernement, des parties prenantes et des citoyens. Il souligne que ces zones rurales sont confrontées à une grande variété de difficultés, qui vont du vieillissement de la population à la faiblesse des niveaux de revenus, à la fracture numérique croissante ou à l'impact du changement climatique. Dans leur avis, les membres du CdR ont invité tous les niveaux de gouvernement à mettre en place des propositions concrètes d'action immédiate, accompagnées de ressources et d'objectifs quantitatifs et à veiller à ce que chacune des futures initiatives politiques et législatives soit adaptée aux besoins et aux réalités des zones rurales en évaluant l'impact de leurs stratégies et investissements via un « test rural ».

En outre, le CdR et la Commission européenne ont signé un plan d'action conjoint visant à intensifier la coopération entre ces institutions afin de soutenir les régions dans la transition vers une Europe plus inclusive, durable et numérique. L'objectif est d'aider les autorités locales et régionales à utiliser efficacement les 500 milliards d'euros disponibles dans les fonds structurels européens pour la période 2021-2027.

Jeudi 27 janvier, la plénière à distance a notamment couvert le thème de la pollution, avec deux avis l'un consacré au plan d'action de l'UE vers une pollution zéro et l'autre sur le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures et les camionnettes neuves et le déploiement d'infrastructures pour carburants alternatifs. L'avis du CdR « Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols » rappelle que l'UE s'est fixé des objectifs en matière de biodiversité et de pollution pour 2030 et une vision zéro pollution pour 2050, terme qui suppose une réduction de la pollution de l'air, de l'eau et des sols à des niveaux qui ne soient plus considérés comme nocifs pour la santé et les écosystèmes naturels. Il estime que le soutien de l'UE pourrait aider de manière significative les collectivités locales et régionales à rendre leurs espaces publics plus verts et plus sains au cours des prochaines décennies, et s'inquiète également des coûts humains et environnementaux liés au non-respect des objectifs actuels. Le CdR et la Commission européenne ont d'ailleurs récemment mis en place la plateforme des acteurs concernés par l'ambition « zéro pollution », qui s'est réunie pour la première fois au mois de décembre 2021.

Le deuxième avis sur le renforcement des normes d'émission de CO₂ pour les voitures et les camionnettes et le déploiement d'infrastructures pour carburants alternatifs plaide en faveur d'un mécanisme de

cofinancement européen qui permettra à chaque région de moderniser ses infrastructures afin de proposer des carburants plus écologiques et de stimuler la demande de véhicules plus durables. La disponibilité des carburants de substitution dans l'ensemble de l'UE constitue en effet un enjeu majeur, alors que 70% de l'ensemble des stations de recharge pour voitures électriques sont situées dans seulement trois pays européens, une situation qui, conjuguée à l'accès relativement plus aisé à des véhicules moins polluants dans certaines régions d'Europe, crée des inégalités. « Il y a lieu de mettre en place au niveau européen un mécanisme de transition équitable pour les régions dépendantes de l'industrie automobile, afin de gérer le changement dans ce secteur, de s'assurer que le nouveau système de mobilité durable basé sur les carburants de substitution soit abordable et accessible à tous les citoyens, et de garantir qu'aucune région ne soit laissée pour compte », a souligné Adrian Teban, maire de Cugir (RO) et rapporteur de cet avis.

Enfin, la plénière a été animée par un débat sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe entre les membres du CdR et les membres du groupe de travail de la Conférence sur l'avenir de l'Europe sur la démocratie européenne. Dans sa résolution adoptée dans la foulée, le CdR a rappelé que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont le meilleur moyen d'assurer une prise de décision efficace et efficiente qui reflète les besoins réels des citoyens. Il souligne que les niveaux de gouvernance nationaux, régionaux et locaux doivent être pris en compte pour améliorer le fonctionnement de l'UE. Parmi les principales recommandations de la résolution, figurent par exemple la transformation du CdR en un organe de codécision de l'Union européenne sur les domaines politiques clés ayant un impact territorial, ou encore la possibilité de proposer des compromis aux colégislateurs.

Au cours de cette plénière s'est également tenue la cérémonie de remise du prix du maire Pawel Adamowicz, créé par le CdR pour perpétuer l'héritage de feu Pawel Adamowicz, ancien maire de Gdansk tragiquement assassiné en 2019. Le prix, présenté pour la première fois cette année, a été décerné à Henriette Reker, maire de Cologne, pour son courage et son travail sur la promotion de la liberté, de la solidarité et de l'égalité.

Avril : 149^e session plénière

La délégation luxembourgeoise au Comité européen des Régions a pris part à la 149^e session plénière qui s'est tenue les 27 et 28 avril 2022 sous format hybride. Quinze avis et deux résolutions ont été adoptés lors de cette session au cours de laquelle les membres du CdR ont débattu avec des élus ukrainiens au sujet de la réaction humanitaire des collectivités locales de l'Union européenne.

La session a été ouverte par un premier débat avec les



maires de Kiev, Lviv, Marioupol et Melitopol ainsi que le président du conseil de district de Kharkiv qui ont fait part de la situation actuelle de leurs villes et régions et ont lancé un émouvant appel à l'aide. Ils ont exhorté les membres du CdR à apporter leur soutien à une aide humanitaire et à la protection des réfugiés ukrainiens par l'Union européenne. Au cours de ce débat qui a duré plus de trois heures, les membres du CdR ont expliqué comment leurs régions et municipalités aidaient les quelque 5 millions de réfugiés ukrainiens et les défis auxquels ils sont confrontés. Le président du CdR et gouverneur de la région grecque de Macédoine centrale, Apostolos Tzitzikostas, a fermement condamné les atrocités commises par la Russie contre des civils innocents et contre tous les dirigeants locaux et a appelé à la libération immédiate des élus kidnappés. Il s'est dit prêt à aider à reconstruire l'Ukraine, et a appelé à réduire les formalités administratives et accélérer l'accès des dirigeants locaux aux fonds européens de cohésion, position qui est reflétée par la résolution du CdR adoptée dans la foulée.

Vitaliy Klitschko, président de l'Association des villes ukrainiennes et maire de Kiev, avec le président du CdR a lancé une vaste initiative visant à organiser des camps d'été pour les enfants ukrainiens dans les villes et villages européens. L'initiative s'adresse aux enfants et aux jeunes d'âge scolaire primaire, secondaire (de 6 à 17 ans) et aux accompagnateurs (1 adulte pour 10 enfants), qui se verront offrir la possibilité de participer à des camps

de 4-5 semaines selon la disponibilité des organisateurs et de suivre un programme d'activités de plein air, culturelles et récréatives accompagnés d'un soutien psychologique ciblé pour stabiliser leur état émotionnel et les distraire des expériences traumatisantes de la guerre. Les villes et communes luxembourgeoises intéressées peuvent contacter la plate-forme InfoSupport du CdR Help Ukraine (supportUkraine@cor.europa.eu).

Les membres du CdR ont ensuite enchaîné avec un second débat sur les relations de l'Union européenne avec le Royaume-Uni avec Marek Sefkovic, vice-président de la Commission européenne. Ils ont ensuite adopté un avis présentant leurs recommandations sur la manière de renforcer les liens au niveau infranational afin de réduire l'incidence territoriale du retrait du Royaume-Uni de l'UE.

Cinq avis ont encore été adoptés au cours de cette première journée, notamment celui relatif au « Nouveau Bauhaus européen. Esthétique, durable, ouvert à tous », initiative de la Commission européenne lancée au mois de septembre 2021 pour accélérer la transformation de divers secteurs économiques, tels que la construction et le textile, afin de fournir à tous les citoyens un accès à des biens circulaires et à moindre intensité de carbone. Dans son avis, le CdR croit à la capacité du nouveau Bauhaus à mobiliser le potentiel créatif des régions et des villes pour relier le Pacte vert à la vie quotidienne des européens et à leur espace de

vie, mais souligne toutefois que cela nécessite un fort engagement local et régional. L'avis propose également d'introduire un système de bons Bauhaus LAB pour aider les villes et les régions à co-crée, prototyper et tester les outils, les solutions et les actions politiques qui faciliteront la transformation sur le terrain.

Au Luxembourg, c'est le Département de l'aménagement du territoire (DATer) qui assure la fonction de point de contact national et qui coordonne les travaux y relatifs. Un appel à candidatures « Soutien aux initiatives locales » a d'ailleurs été lancé par la Commission visant à fournir une assistance technique aux communes et villes jusqu'à 100.000 habitants qui ne disposent pas de la capacité ou de l'expertise nécessaires pour concrétiser et élaborer leurs idées de projets relevant du Nouveau Bauhaus européen. Les 20 communes et villes qui sont retenues lors de l'appel vont bénéficier d'une expertise méthodologique, technique, réglementaire, financière et socio-économique sur mesure fournie par un groupe d'experts pluridisciplinaires sur le terrain. L'appel à candidature s'achèvera le 23 mai 2022.

Le deuxième jour de la session plénière, le jeudi 28 avril, les membres du CdR ont débattu de l'importance de promouvoir les valeurs démocratiques européennes à travers l'éducation dans le but de favoriser la citoyenneté européenne avec Dubravka Šuica, vice-présidente de la Commission européenne pour la démocratie et la démographie. À cette occasion il a été rappelé que le rapport final sur la conférence sur l'avenir de l'Europe sera présenté le 9 mai, Journée de l'Europe, aux présidents des institutions de l'UE.

La crise énergétique actuelle a été un autre thème majeur de la session plénière, avec l'adoption d'un ensemble de recommandations sur l'énergie et le pacte vert, avec pour objectif de libérer l'Union européenne de sa dépendance à l'égard du pétrole et du gaz russes et de protéger les citoyens contre les prix record de l'énergie en accélérant la transition de l'UE vers une énergie propre. Finalement, le Comité a adopté une résolution sur l'action européenne REPowerEU soulignant que la seule stratégie possible de sécurité énergétique à l'épreuve du temps est la souveraineté énergétique.

Juin : 150^e session plénière

Marquée par les élections de mi-mandat et plusieurs débats dont celui sur l'Alliance des régions de production de véhicules automobiles en présence du commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux ainsi que le lancement de l'Alliance européenne des villes et des régions pour la reconstruction de l'Ukraine, cette 150^e session plénière du CdR, qui s'est tenue les 29 et 30 juin, était particulièrement chargée.

Après l'ouverture de la session plénière, les membres du comité ont élu leur nouveau président Vasco Alves Cordeiro (PT/PSE) qui succède à Apostolos Tzitzikostas

(GR/PPE), lui-même désigné premier vice-président du CdR. La session plénière a également élu les 27 vice-présidents ainsi que les autres membres du bureau exécutif du CdR. Le siège de membre du bureau revenant à la délégation luxembourgeoise sera occupé par Roby Biwer, président de la délégation luxembourgeoise et membre du CdR depuis le 31 mars 2014, qui a par ailleurs été réélu par ses pairs vice-président du CdR. Romy Karier remplacera Roby Biwer au bureau du CdR en cas d'empêchement de celui-ci. En l'absence du président et du premier vice-président du CdR pour des raisons protocolaires, Roby Biwer a d'ailleurs eu l'honneur de présider à plusieurs reprises la séance pendant ces deux jours de travaux. Après M. Léon Bollendorff et Mme Simone Beissel, Roby Biwer est le troisième membre luxembourgeois à présider cet organe. À côté de M. Roby Biwer, Mmes Simone Beissel, Romy Karier et Linda Gaasch ainsi que M. Tom Jungen ont fait partie de la délégation luxembourgeoise.

Les discours d'intronisation ont été l'occasion de dresser un bilan à mi-parcours de cette législature placée sous le leitmotiv « rapprocher l'Europe des citoyens », et de s'intéresser aux priorités du président nouvellement élu Vasco Alves Cordeiro, membre du parlement régional des Açores. Celui-ci en a nommé trois : renforcer la démocratie européenne, défendre la politique de cohésion en tant que pilier du projet européen et faire reconnaître le rôle du CdR en tant qu'assemblée politique sur la scène européenne. « Ce que les temps actuels exigent, c'est une Europe plus forte et plus juste, pour tous » a déclaré Vasco Alves Cordeiro, avant de fustiger la position de la Commission européenne sur les suites à donner aux conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe, estimant qu'une éventuelle modification des traités ne devrait pas être un sujet tabou.

Les membres du comité sont ensuite passés à l'examen des avis et résolutions figurant à l'ordre du jour de cette première journée. Quatre avis et deux résolutions ont été adoptés, la première portant sur « les propositions du Comité européen des régions concernant le programme de travail de la Commission européenne pour 2023 » et la deuxième portant sur les résultats et le suivi de la conférence sur l'avenir de l'Europe, en présence de Guy Verhofstadt, député au Parlement européen. Dans cette résolution d'urgence, soutenue par l'ensemble des groupes politiques représentés au CdR, les membres du comité soutiennent l'appel du Parlement européen en faveur d'une convention pour réviser les traités de l'Union européenne et se déclarent prêt à y contribuer pleinement.

En marge de la deuxième journée de cette 150^e session plénière, le président nouvellement élu du CdR a rencontré les présidents de l'ensemble des délégations nationales pour un échange de vues sur ses priorités politiques. Cette réunion a été l'occasion pour les prési-

IV. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

dents des délégations nationales d'apporter leur soutien à Vasco Alves Cordeiro, qui a réaffirmé avec vigueur son ambition de transformer le CdR en une Assemblée des autorités locales et régionales de l'Union européenne avec des prérogatives renforcées, mais aussi de lui faire part de leurs propres préoccupations. Roby Biber, en tant que président de la délégation luxembourgeoise, a déclaré vouloir prendre le président au mot. « Les discours, c'est bien, mais les résultats, c'est mieux » a-t-il déclaré, soulignant le fait que chacun porte une responsabilité individuelle de défendre la mue du CdR dans sa sphère d'influence. Il a souligné l'importance des collectivités locales et régionales et de leurs élus, qui transposent près de 70% des règlements de la commission européenne et aussi sensibilisent les citoyens à l'action de l'UE. « Dans le traité de Maastricht, on disait que le CdR a été créé pour donner une voix aux collectivités locales et régionales de l'UE. Cette voix doit être forte et déterminée ! » a-t-il encore lancé.

La session plénière s'est ensuite poursuivie par l'examen de quatre nouveaux avis dont celui sur la révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Le CdR a entériné les recommandations proposées par le rapporteur de l'avis, André Viola, demandant notamment à la Commission de donner aux collectivités territoriales les moyens techniques et financiers pour la décarbonation du parc immobilier d'ici 2050. « Les moyens sont là, il n'y a pas de temps à perdre » a affirmé le rapporteur qui préconise par exemple d'appliquer la nouvelle directive non seulement pour les nouvelles constructions, mais aussi pour les rénovations. Dans son avis, le Comité défend une approche qui minimise la demande de matériaux et promeut l'économie circulaire en incluant des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur tout le cycle de vie des bâtiments dans les plans nationaux de rénovation. Une autre suggestion des membres du comité consiste à anticiper à 2025 l'élimination des combustibles fossiles pour le chauffage et le refroidissement.

En début d'après-midi, Roby Biber a présenté aux membres, en sa qualité de vice-président de la commission des affaires financières et administratives, le projet de lettre rectificative du budget du CdR pour 2023. L'enjeu de cette lettre rectificative est d'obtenir des ressources humaines et des crédits supplémentaires pour mettre en œuvre le projet « Cendrillon » du CdR encore intitulé « Exploiter le potentiel des collectivités locales et régionales pour renforcer l'UE », en s'appuyant sur les conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe du 9 mai 2022 qui n'étaient pas encore disponibles au moment du dépôt du projet de budget 2023. Concrètement, le CdR réclame une redistribution des ressources du budget européen de manière que l'impact de la hausse soit neutre sur le plan budgétaire et donc sans incidence sur les contribuables européens. Les crédits



demandés se chiffrent à 28 millions d'euros supplémentaires, soit une augmentation de 23,8% par rapport au projet de budget initial. Les membres du comité ont voté l'adoption de cette lettre rectificative à la majorité.

Invité d'honneur, Nicolas Schmit (photo), commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, a assisté au lancement de l'Alliance des régions de production de véhicules automobiles, qui vise à rassembler les régions à forte implantation du secteur automobile désireuses de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre d'une transition juste pour les régions concernées. L'objectif de ce réseau est de veiller à ce que cette transformation soit équitable et menée avec succès, en ne laissant aucune région de côté. L'initiative s'inscrit dans le contexte de la révision du règlement établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO² pour les voitures et les véhicules utilitaires légers prévoyant que d'ici 2035, toutes les voitures et camionnettes neuves de l'UE devraient être des véhicules à émissions nulles. Monsieur Schmit a reconnu dans son allocution que « le passage aux voitures et camionnettes à émissions zéro offre des possibilités à l'industrie européenne, mais pose également des défis évidents ». Il a ainsi souligné la nécessité de veiller à un accompagnement solide de cette transition sur le plan social et en matière d'emploi, à un dialogue fort entre les partenaires sociaux et à un financement adéquat pour consolider la structure économique de l'industrie automobile européenne.

Enfin, dans le cadre de l'aide européenne apportée à l'Ukraine, le CdR et les associations représentant les villes et les régions européennes ont lancé l'Alliance européenne pour la reconstruction de l'Ukraine dans le but d'aider les collectivités locales et régionales ukrainiennes à reconstruire les habitations, les écoles, les infrastructures et les services qui ont été détruits depuis le début de son invasion. Elle sera l'une des composantes de la plateforme de reconstruction de l'Ukraine que la Commission et le gouvernement ukrainien sont en train de mettre sur pied dans le but de coordonner l'aide européenne et qui devrait être lancée fin 2022

avec le soutien de la présidence tchèque du Conseil de l'Union européenne. De plus amples informations sur l'Alliance européenne des villes et des régions pour la reconstruction de l'Ukraine sont disponibles sur le site internet du CdR, ainsi que des informations sur d'autres aspects du soutien du CdR à l'Ukraine.

Au total, huit avis ont été adoptés lors cette session :

- La nouvelle stratégie arctique de l'UE
- Amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme
- Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive (2021-2030)
- Paquet « Élargissement » 2021
- Révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments
- Transition écologique — Quel équilibre entre acceptation sociale et impératifs environnementaux pour construire des communautés résilientes du point de vue des villes et des régions ?
- Mise en œuvre des budgets verts aux niveaux local et régional
- Règlement européen sur les données

Octobre : 151^e session plénière

Du 10 au 12 octobre 2022 s'est tenue à Bruxelles la 151^e session plénière du CdR à laquelle ont pris part les membres de la délégation luxembourgeoise Simone Beissel, Roby Biwer, Tom Jungen, Linda Gaasch et Romy Karier. Parallèlement à cette session plénière, la 20^e Semaine européenne des régions et des villes a réuni quelque 20.000 participants au cours de 300 sessions en ligne et en personne, autour des quatre thèmes suivants : transition verte, cohésion territoriale, transition digitale et autonomisation des jeunes.

La première journée a été marquée par la séance d'ouverture de la Semaine européenne des villes et des régions à laquelle ont pris part le président du CdR, Vasco Alves Cordeiro, la commissaire européenne à la Cohésion et aux Réformes, Elisa Ferreira, et la présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, qui ont échangé sur l'état de la cohésion en Europe, en mettant en évidence les nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui et le rôle clé de la politique de cohésion dans ce contexte.

Roby Biwer (photo), président de la délégation luxembourgeoise, a également participé à la conférence des présidents en sa qualité de président nouvellement élu de la Commission des Affaires Financières et Administratives (CAFA). C'est seulement la deuxième fois qu'un membre luxembourgeois préside une commission du CdR après Simone Beissel, qui a présidé la commis-



sion ECOS (aujourd'hui ECON) de 2010 à 2015. Lors de la réunion du bureau exécutif qui s'en est suivi, Roby Biwer a également présenté le relevé des décisions et recommandations prise par la CAFA lors de sa réunion du 27 septembre 2022.

Le 11 octobre 2022, parallèlement à la session plénière, ont eu lieu de nombreux ateliers et conférences dans le cadre de la Semaine européenne des régions et des villes. Roby Biwer a ainsi pris part à un atelier sur le thème « Abordable, Social. Durable. Des solutions locales pour le logement ».

Romy Karier a, quant à elle, participé en tant que panéliste à un atelier portant sur l'implication des jeunes dans les politiques européennes de recherche et innovation et le rôle des régions et des villes. Intervenant en tant que rapporteuse de l'avis du CdR « Soutenir l'emploi des jeunes: un pont vers l'emploi pour la prochaine génération » (CDR 3454/2020), Madame Karier a expliqué : « Les autorités locales et régionales peuvent être une force motrice pour faire tomber les barrières dans l'éducation ou sur le marché du travail, nous pouvons faire beaucoup pour rassembler les acteurs locaux et promouvoir la collaboration et le développement de nouvelles idées. » Afin de corroborer cette déclaration, elle a parlé de sa commune de Clervaux et de la nouvelle stratégie de développement local 2023-2029 de LEADER Éislek intitulée « Zesummen hei uewen ». Lors de la préparation de cette nouvelle stratégie, qui sera la base du développement territorial de la région au cours des sept prochaines années, les partenaires ont exprimé un vif intérêt à se concentrer encore plus sur la prochaine génération, s'inscrivant parfaitement dans le cadre de l'Année européenne de la jeunesse 2022. « À travers les synergies existantes et envisagées, nous visons à mobiliser et à renforcer le réseau de la région Éislek », a ajouté Romy Karier.

En tant que rapportrice de l'avis du CdR sur le « Nouveau cadre de mobilité urbaine de l'Union », Linda Gaasch (photo) est intervenue lors de la conférence organisée conjointement par le CdR et l'Union internationale des



transports publics (UITP) sur le thème « Mener la transition verte de l'Europe avec les transports publics ». Elle a plaidé pour une redistribution de l'espace consacré aux voitures dans les villes au profit des espaces verts, de la mobilité douce ou encore du logement. Selon elle, si on veut convaincre davantage de citoyens de prendre les transports publics, il faut les rendre « confortables, accessibles et démocratiques ». Les transports publics doivent ainsi être faciles à utiliser, notamment pour les voyageurs traversant les frontières, avec une bonne fréquence et une bonne connectivité au réseau et doivent disposer de services de qualité pour convaincre les personnes plus réticentes de délaisser leur véhicule privé. « Tous les utilisateurs doivent être inclus dans la conception des transports publics » a-t-elle souligné, ajoutant que « les citoyens doivent pouvoir, in fine, se déplacer de manière moins onéreuse qu'avec leur voiture ». Un seul bus permettrait ainsi d'éviter jusqu'à 40 voitures en centre-ville, d'après l'UITP. « L'ensemble des personnes que j'ai rencontré étaient persuadées de la nécessité de la transition écologique, mais toutes se posent la question : comment faire ? » a-t-elle conclu.

La séance plénière s'est ouverte l'après-midi avec le discours du président du CdR sur l'état des régions et des villes dans l'Union européenne, au cours duquel il a mis en évidence les principales conclusions et recommandations du rapport annuel de l'Union européenne sur l'état des régions et des villes, qui donne un aperçu des enjeux les plus importants auxquels sont confrontées les régions et les villes sur tout le territoire de l'Union. En mettant l'accent sur les répercussions de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, le Président Vasco Alves Cordeiro a souligné le fait que depuis le premier jour, les régions et les villes d'Europe ont répondu aux sirènes de la guerre avec le visage de la solidarité : « Nous avons fourni des abris, ouvert nos écoles, mis sur pied des dortoirs, distribué des kits de premiers secours et envoyé des véhicules ».

Les conclusions du rapport annuel sont complétées par l'enquête « baromètre régional et local », pour laquelle 2698 entretiens ont été menés auprès des élus locaux et régionaux, dont 98 du Luxembourg. Parmi les points

saillants des réponses des élus luxembourgeois, les résultats montrent que pour 71 % d'entre eux, la crise climatique et l'environnement devraient gagner en influence dans l'élaboration des politiques européennes. Ainsi, ils placent celle-ci largement en tête de ce que devraient être les principaux objectifs du financement de l'UE pour le développement futur de leur ville, 61 % se prononçant pour des financements européens visant à atténuer l'impact de la crise climatique et 60 % pour accompagner la transition verte de l'économie.

Les membres du comité sont ensuite passés à l'examen des avis et résolutions figurant à l'ordre du jour de cette première journée. Cinq avis ont été adoptés, le dernier portant sur le « Nouveau cadre de mobilité urbaine de l'Union européenne » dont la rapportrice était Linda Gaasch, conseillère de la Ville de Luxembourg. Lors de la présentation de son avis, elle a affirmé que « le renforcement de la marche et du vélo, le développement de systèmes de transport public qui sont une véritable alternative dans les villes et les espaces péri-urbains et des solutions sans émissions pour le secteur de la logistique, c'est l'avenir de la mobilité urbaine. Avec l'avis sur le nouveau cadre de mobilité urbaine de l'Union, le Comité européen des Régions envoie un signal fort aux autres institutions européennes : les villes et les régions sont prêtes pour la transition mobilité ! ». Dans cet avis, le CdR demande de meilleures règles et des moyens financiers adéquats pour relier les territoires de l'Union européenne par des réseaux de transport accessibles et durables et afin de développer des systèmes de transport urbain sans émissions et abordables. « Les villes et les régions ont besoin d'être aidées dans leur tâche de décarbonation et l'accès au financement européen devrait leur être facilité » a insisté la rapportrice dans sa réplique aux commentaires des membres du CdR.

La rapportrice Linda Gaasch était d'ailleurs l'invitée de eu!radio dans l'émission « regard des territoires avec le comité européen des régions » pour parler de cet avis et le travail qui l'attend dans les prochains mois et années pour que les idées soulevées dans celui-ci soient incorporés dans les futurs textes, notamment concernant les plans de mobilité urbaine durable (PMUD) et les plans de logistique urbaine durable (PLUD).

A l'ordre du jour de la dernière journée de cette 151^e session plénière, figuraient trois débats à savoir un débat sur la 27^e Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP27), un débat sur la nouvelle Alliance de Cohésion pour relever les nouveaux défis et un débat sur l'avenir de l'Europe avec Dubravka Šuica, vice-présidente de la Commission européenne chargée de la démocratie et de la démographie. Dix avis et une résolution ont été adoptés, le dernier portant sur la proposition de recommandation du Conseil concernant l'initiative « Passeport pour la réussite scolaire » publiée le 1^{er} juillet dernier par la Commission



européenne, qui vise à améliorer les résultats scolaires de tous les jeunes Européens.

L'avis du CdR met en lumière le rôle spécifique des régions et des villes dans la politique d'éducation et de formation et plaide en faveur d'une approche englobant tous les acteurs de l'école pour relever les défis qui les accompagnent : modernisation des infrastructures éducatives, la promotion de l'égalité des chances et le développement de modèles de coopération au niveau local. Romy Karier (photo) est intervenue dans le débat qui a précédé l'adoption de l'avis pour souligner le rôle des collectivités locales et régionales dans la création et la modernisation des infrastructures d'enseignement et la promotion de l'égalité des chances. Elle a relevé l'impact négatif de la pandémie de Covid-19 sur le bien-être des jeunes, qui risque encore de se dégrader avec les conséquences de la guerre en Ukraine, de la crise énergétique et de l'inflation galopante. Pour remédier à ces crises qui pèsent sur la santé mentale des jeunes, Madame Karier a déclaré : « Les États membres ont besoin d'un soutien à long terme pour renforcer leur personnel éducatif ; nous avons besoin de personnel dévoué qui ont non seulement les compétences nécessaires, mais aussi suffisamment de relations pour aider les jeunes à trouver les bons chemins qui mènent à une vie épanouie, même dans les moments difficiles. »

En marge de cette dernière journée, Roby Biber a participé à deux ateliers dans le cadre de la Semaine européenne des régions et des villes, le premier ayant pour thème « donner vie aux idées vertes dans les régions et les villes de l'UE : regarder en arrière avec un œil vers le futur » organisée dans le cadre du programme LIFE, et le second sur la proposition de loi européenne sur la restauration de la nature et des écosystèmes urbains dont Roby Biber est le rapporteur et qui sera présentée lors de la session plénière en février 2023.

Au total, quatorze avis ont été adoptés lors cette session :

- Protéger les indications géographiques industrielles et artisanales au sein de l'Union européenne (révisé)
- Vers une stratégie macrorégionale en Méditerranée

- Le rôle des villes et régions de l'Union européenne dans la reconstruction de l'Ukraine
- Les orientations pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)
- Nouveau cadre de mobilité urbaine de l'Union
- Le rôle du CdR pour favoriser la diplomatie climatique infranationale dans la perspective des COP 27 et COP 28
- Vers une intégration structurelle des villes et des régions à la COP 27 de la CCNUCC
- Paquet énergie sur le gaz, l'hydrogène et les émissions de méthane
- Une transition juste et durable dans les régions charbonnières et à forte intensité énergétique Cohésion numérique
- Règlement européen sur les semi-conducteurs visant à renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs
- Révision de la gouvernance de l'espace Schengen
- Huitième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale
- Révision de la directive relative aux émissions industrielles
- Passeport pour la réussite scolaire

Novembre/décembre : 152^e session plénière

Les membres de la délégation luxembourgeoise du Comité européen des Régions (CdR), Simone Beissel, Roby Biber et Tom Jungen se sont réunis à Bruxelles du 30 novembre au 1^{er} décembre 2022 pour participer à la 152^e session plénière du CdR.

La séance plénière s'est ouverte avec un débat sur la crise alimentaire provoquée par la guerre menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Afin de remédier à la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie qui en résultent, les membres du CdR se sont mis d'accord qu'il faut renforcer les systèmes alimentaires locaux et régionaux en investissant dans une production locale durable et de qualité. Dans ce contexte, les dirigeants locaux et régionaux ont adopté l'avis « Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires » qui vise à mettre en œuvre une stratégie à long terme pour mieux préparer le système alimentaire européen aux futures crises.

Le deuxième jour de la session plénière a commencé avec le débat de clôture sur l'Année européenne de la jeunesse. Les membres du CdR ont signé la Charte de la jeunesse et de la démocratie qui a été élaborée ensemble avec des jeunes et des organisations de jeunesse. Elle contient 49 recommandations dont le but est de renforcer la participation démocratique des

IV. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

jeunes aux niveaux local, régional, national et européen. Dans ce cadre, les membres du CdR ont adopté l'avis « L'avenir de la politique de la jeunesse dans l'Union européenne » qui invite les collectivités régionales à adopter une stratégie locale en faveur de la jeunesse par l'ensemble de ces collectivités.

Les conséquences pour les ménages européens de la crise énergétique provoquée par l'invasion russe de l'Ukraine ont été un autre thème de la deuxième journée de la session plénière. Marian Jure?ka, vice-premier ministre tchèque, plusieurs députés du Parlement européen et Lilyana Pavlova, vice-présidente de la Banque européenne d'investissement, ont participé à ce débat.

Vasco Alves Cordeiro, président du Comité européen des régions, a déclaré : « Alors que les dirigeants de l'UE ont des discussions très pertinentes sur des mesures globales visant à garantir la sécurité énergétique de l'UE et à traiter la question systémique du marché de l'énergie, n'oublions pas les mesures concrètes qui s'imposent pour alléger la pression qui pèse sur les citoyens ainsi que sur les collectivités locales et régionales. » Le support des institutions européennes est dès lors indispensable afin que les collectivités régionales et locales aient les outils nécessaires pour aider leurs citoyens. Les membres du CdR insistent que les autorités locales et régionales jouent un rôle de premier plan dans la crise énergétique actuelle.

Dans ce contexte, le Comité européen des Régions et le Comité économique et social européen ont signé une déclaration commune pour une nouvelle politique environnementale qui comprend un engagement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Les deux comités ont mis en œuvre un système de management environnemental qui permet d'améliorer l'impact environnemental des leurs administrations en réalisant des mesures concrètes telles qu'encourager une utilisation responsable du papier ou une réduction du volume de déchets produits en améliorant le tri.

A côté de deux résolutions (sur les priorités politiques du CdR pour 2023 et sur l'Année européenne des compétences 2023), dix avis ont été adoptés :

- Les petites zones urbaines : des acteurs clés pour gérer une transition juste
- La prochaine génération de ressources propres pour le budget de l'UE
- Extension de la liste des infractions de l'UE aux discours de haine et aux crimes de haine
- Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires
- Réforme du système des indications géographiques
- L'avenir de la politique de la jeunesse dans l'Union européenne

- Renforcer le soutien apporté par la politique de cohésion aux régions souffrant de handicaps géographiques et démographiques
- Stratégie de l'Union européenne pour des textiles durables et circulaires
- Migration légale — Attirer les compétences et les talents vers l'UE
- Un nouveau programme européen d'innovation



PARTICIPATION DU SYVICOL AU 7^e CONGRÈS MONDIAL DES CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU)

Du 10 au 14 octobre 2022, M. Louis Oberhag, vice-président, a représenté le SYVICOL au Congrès mondial des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) se déroulant à Daejeon, en Corée du Sud.

L'objectif général du Congrès mondial à Daejeon était de définir la marche à suivre en matière d'actions locales et régionales pour une période de dix ans. Au cours des mois précédant le congrès mondial, tous les membres de l'organisation faïtière mondiale pour les villes, les gouvernements locaux et régionaux et les associations municipales avaient déjà participé à un processus inclusif et global dans le but d'élaborer un document s'intitulant « Pacte pour l'avenir de l'humanité » qui définit les priorités politiques de CGLU pour la période 2022 à 2028.

Au sein du circuit Assemblée, organisé par le Conseil des communes et régions d'Europe, la section européenne de CGLU avait présenté le 11 octobre ses priorités continentales et thématiques contribuant aux politiques globales de l'Organisation mondiale afin de réunir ainsi les représentants des collectivités locales et régionales européennes autour d'une même table et de discuter de l'avenir de l'organisation. Le but était de se mettre d'accord sur les priorités européennes dont le leitmotiv était « L'Europe locale et régionale pour faire face aux crises mondiales ».

Le troisième jour du congrès a été marqué par la cérémonie officielle d'ouverture qui a eu lieu au Daejeon Convention Center, en présence des orateurs d'honneur M. Yoon Suk-youl, président de la Corée du Sud, et M. Ban Ki-moon, l'ancien secrétaire général des Nations Unies. Cet événement, dont la devise était « les gouvernements locaux et régionaux avancent dans un même élan », a constitué le plus grand rassemblement de maires, de présidents d'associations, d'élus locaux et locaux et de praticiens du monde entier.



Tout au long du Congrès mondial de CGLU, les 3.000 participants ont pu assister à des réunions statutaires plénières et à des conférences en lien avec la gouvernance locale afin d'échanger sur base d'un programme interactif. À la fin du congrès, M. Louis Oberhag a participé à l'Assemblée générale de CGLU, durant laquelle le Conseil mondial a adopté unanimement le Pacte pour l'avenir de l'humanité qui servira comme source d'inspiration pour les futures priorités politiques de CGLU jusqu'en 2028.

Dans le cadre de la nomination du nouveau Conseil mondial, les membres ont procédé à l'approbation d'une présidence collégiale de CGLU pour la période de 2023 à 2026 comportant les membres suivants :

- Mme Carolina Cosse, maire de Montevideo (Uruguay) ;
- M. Ugur Ibrahim Altay, maire de Konya (Turquie) ;
- M. Jan Van Zanen, maire de La Haye, président de l'Association des municipalités des Pays-Bas ;
- M. Lee Jang-Woo, maire de Daejeon (Corée du Sud).

Le congrès de CGLU de Daejeon a été clôturé par une grande cérémonie.

V. JOURNÉE DU TRAVAIL SOCIAL DANS LES COMMUNES



En date du 27 juin 2022 s'est tenue, avec grand succès, la « Journée du travail social dans les communes » au Kulturhaus à Mersch.

Sous le thème « Les atouts et défis du travail social dans les communes », le SYVICOL et l'Entente des offices sociaux avaient invité les élus communaux, les responsables des 30 offices sociaux ainsi que tous les agents œuvrant dans le domaine social à cette rencontre sur le travail social au niveau local.

Dans son mot de bienvenue, le Président du SYVICOL, Emile Eicher, a relevé l'importance croissante du travail social dans les communes. « En tant que bourgmestre, je suis conscient de l'importance d'une étroite collaboration entre les services communaux et les offices sociaux afin de garantir une prise en charge globale des citoyens et citoyennes et afin d'éviter que de plus en plus de personnes ne soient marginalisées dans notre société » a-t-il déclaré.

Ginette Jones, Présidente de l'Entente des offices sociaux, a de son côté rappelé que l'Entente des offices

sociaux (EOS) a été créée le 1^{er} juillet 2014 par les représentants des offices sociaux. En effet, la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale a introduit un droit à l'aide sociale. Après avoir fait sa demande pour une aide sociale et après l'enquête sociale, la personne reçoit une réponse dans les 25 jours. En cas de réponse négative et motivée, la personne peut exercer un droit de recours. Les conseils d'administration des offices sociaux ont reçu des responsabilités multiples et complexes par la même loi. L'objectif de l'EOS (fonctionnant toujours dans le bénévolat) est de développer grâce à leur collaboration l'efficacité de l'action des membres associés.

Les représentants de 21 communes et 27 offices sociaux ont débuté la journée avec un exposé de Madame Germaine Goetzinger, Directrice honoraire du Centre national de littérature, sur l'enquête sociale de 1907, qui fut le début du travail social professionnalisé tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Par la suite, Madame Claudia Monti a présenté des situations concrètes de sollicitation de l'Ombudsman,



principalement en relation avec l'adresse de référence, qui autorise un organisme agréé dans les domaines social, familial ou thérapeutique, d'accepter, sous certaines conditions, des courriers et documents administratifs ou judiciaires afin de les transmettre à leur destinataire effectif.

La matinée a été clôturée par l'intervention de trois représentants du ministère de l'Intérieur qui ont donné un aperçu sur l'état d'avancement du projet de refonte de la loi communale.

L'après-midi a commencé avec une brève présentation des modèles de fonctionnement de trois offices sociaux différents et de leur collaboration avec les services communaux, pour ensuite continuer avec trois ateliers dans le cadre desquels les participants ont discuté l'organi-

sation et fonctionnement de l'office social, les opportunités et limites de collaboration entre les acteurs (élus, agents communaux, agents sociaux, associations) ainsi que les missions de l'office social contemporain et la cohésion sociale.

La journée s'est terminée par une table ronde avec Madame la Ministre de l'Intérieur, Taina Bofferding, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration, Corinne Cahen, la Présidente de l'Entente des offices sociaux, Ginette Jones, et le Président du SYVICOL, Emile Eicher, qui ont discuté de l'avenir du travail social dans les communes sur base des résultats des trois ateliers.

Photos : © SYVICOL





VI. CIRCULAIRES

NUMÉRO	DATE	DESCRIPTION
1/2022	25/02/2022	Action européenne de solidarité avec les collectivités territoriales en Ukraine
2/2022	04/03/2022	Programme « Citoyen(ne)s, Égalité, Droits et Valeurs » (CERV) de l'Union Européenne
3/2022	11/03/2022	Programme des jeunes élu(e)s 2022 du Comité européen des Régions
4/2022	04/05/2022	Save the date - Journée du travail social dans les communes
5/2022	11/07/2022	Rapport annuel 2021
6/2022	09/08/2022	Nouvelle rubrique du site internet du SYVICOL dédiée au soutien à l'Ukraine
7/2022	22/09/2022	Projet de Programme directeur de l'Aménagement du Territoire - création d'un groupe de travail
8/2022	20/09/2022	Partage d'informations sur les mesures d'économie au niveau communal dans le contexte de la campagne nationale « Zesumme spueren-Zesammenhalen »
9/2022	14/11/2022	Contribution des communes pour l'exercice 2023
10/2022	29/11/2022	Avis du SYVICOL relatif au projet du Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT)
11/2022	23/12/2022	Compte de l'exercice 2020
12/2022	23/12/2022	Compte de l'exercice 2021

VII. CALENDRIER

DATE	RÉUNIONS
10/01/22	Réunion avec l'Association luxembourgeoise des ingénieurs-directeurs et ingénieurs-directeurs adjoints des syndicats de communes asbl (ALID)
10/01/22	Réunion avec le Mouvement pour l'Égalité des Chances pour tous (MEC asbl)
10/01/22	Réunion du bureau
10/01/22	Réunion avec la FGFC
17/01/22	Réunion du comité
19/01/22	Réunion avec Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice, et des membres du Barreau
24/01/22	Réunion du bureau
26/01/22	Conférence de presse : intégration des postes vacants du secteur communal sur GovJobs
26/01/22	Réunion avec M. Henri Kox, Ministre du Logement
26/01/22	Visioconférence avec le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
27/01/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
07/02/22	Réunion du bureau
16/02/22	Réunion avec l'ALIA
21/02/22	Réunion avec la FGFC
21/02/22	Réunion du comité
28/02/22	Réunion du bureau
28/02/22	Réunion avec la FGFC
28/02/22	Réunion avec Wunnrecht asbl
02/03/22	Réunion avec M. Claude Turmes, Ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire
03/03/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
14/03/22	Réunion avec l'Association luxembourgeoise des solidarités de proximité (ALSP)
14/03/22	Réunion du bureau
17/03/22	Réunion avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
28/03/22	Réunion avec l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI)
28/03/22	Réunion du comité
25/04/22	Réunion avec la Fédération Luxembourgeoise des Associations de Sport de Santé (FLASS)
25/04/22	Réunion du bureau
25/04/22	Réunion du comité
03/05/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
05/05/22	Réunion avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice
12/05/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
12/05/22	Réunion avec la Chambre des Métiers
12/05/22	Réunion avec l'OCDE

DATE	RÉUNIONS
16/05/22	Réunion du bureau
30/05/22	Réunion du comité
09/06/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes
16/06/22	Réunion avec M. Claude Turmes, Ministre de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire
20/06/22	Réunion du bureau
27/06/22	Journée du travail social dans les communes
30/06/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
11/07/22	Réunion avec l'ALIA
11/07/22	Réunion du bureau
18/07/22	Réunion du comité
08/09/22	Réunion avec l'Administration de l'environnement
19/09/22	Réunion du bureau
20/09/22	Réunion avec Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur
21/09/22	Réunion avec le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
27/09/22	Réunion du bureau
27/09/22	Réunion avec le Conseil national des femmes du Luxembourg (CNFL)
05/10/22	Réunion du bureau
05/10/22	Réunion avec le Gouvernement
10/10/22	Réunion du bureau
10/10/22	Réunion du comité
17/10/22	Réunion du comité
17/10/22	Réunion avec M. Henri Kox, Ministre du Logement
17/10/22	Réunion avec la Bibliothèque nationale du Luxembourg
18/10/22	Réunion avec M. Lex Delles, Ministre de l'Économie
21/10/22	Réunion avec M. Marc Hansen, Ministre délégué à la Digitalisation
24/10/22	Réunion du bureau
07/11/22	Réunion avec l'Association luxembourgeoise des ingénieurs-directeurs et ingénieurs-directeurs adjoints des syndicats de communes asbl (ALID)'
14/11/22	Réunion du comité
14/11/22	Réunion du bureau
14/11/22	Réunion avec le DP
21/11/22	Réunion du bureau
21/11/22	Réunion avec l'Association luxembourgeoise des bachelors scientifiques des communes et des syndicats de communes (ALBSC)
21/11/22	Réunion du comité
23/11/22	Réunion avec les ministères de la Culture et de l'Intérieur

VII. CALENDRIER

DATE	RÉUNIONS
28/11/22	Réunion avec Déi Gréng
28/11/22	Réunion avec le LSAP
28/11/22	Réunion avec le CSV
29/11/22	Réunion avec le Ministère de la Culture
29/11/22	Réunion avec M. Max Hahn, rapporteur du budget de l'État pour l'exercice 2023
05/12/22	Réunion avec l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI)
05/12/22	Réunion avec « Luxembourg Stratégie » du ministère de l'Economie
05/12/22	Réunion du bureau
12/12/22	Réunion du comité
12/12/22	Réunion avec le « Zentrum fir politesch Bildung »

