



# SYVICOL

Syndicat des Villes et  
Communes Luxembourgeoises

## Compte rendu de la réunion du comité du 25 janvier 2021

<b>Présents:</b>	Patrick Comes, Raymonde Conter-Klein, Emile Eicher, Marie-Paule Engel-Lenertz, Paul Engel (par visioconférence), Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Romain Osweiler, Lydie Polfer, Jean-Marie Sadler, Guy Wester et Laurent Zeimet (par visioconférence)
<b>Excusés:</b>	Dan Biancalana, Georges Mischo, Louis Oberhag, Jean-Paul Schaaf et Nico Wagener

Le compte rendu de la réunion du comité du 7 décembre 2020 est approuvé.

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

Le comité adopte l'avis du SYVICOL relatif au projet de loi n°7659 modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Cet avis, élaboré en collaboration avec l'appui des membres des commissions administrative et technique du SYVICOL, ainsi que d'experts en la matière, se résume comme suit :

- D'une façon générale, en matière de gestion des déchets, le SYVICOL plaide pour une approche respectueuse de l'autonomie communale et du principe de subsidiarité, laissant au secteur communal un maximum de flexibilité quant aux moyens à mettre en œuvre pour se conformer aux objectifs de la directive à transposer, afin de tenir compte des spécificités locales.
- Le projet de loi renvoie à plusieurs reprises à des règlements grand-ducaux pour exécuter les dispositions législatives. Le SYVICOL invite le gouvernement à lui soumettre tous les projets de règlements grand-ducaux en question pour avis en temps utile. Ce sont notamment les règlements grand-ducaux déterminant les modalités de calcul des taux de recyclage, le fonctionnement des centres de ressources et les attributions de la nouvelle plateforme de coordination.
- Le SYVICOL demande que le secteur communal soit représenté dans le comité de pilotage de la SuperDrecksKëscht. En effet, les communes sont un partenaire actif et indispensable de cette dernière, et leur association à l'organe en question contribuerait à intensifier la collaboration et la concertation entre les différents acteurs.
- Au lieu de clarifier les compétences des différents acteurs de la gestion des déchets municipaux, le projet de loi les embrouille en créant une séparation artificielle, non prévue par la directive, entre déchets municipaux ménagers et non ménagers. Le SYVICOL appelle le législateur à ne maintenir que la notion de « déchets municipaux » et à attribuer aux communes la compétence exclusive pour la gestion de ceux-ci. A elles, dans une deuxième phase et conformément au principe de l'autonomie communale, de décider dans quelle mesure elles entendent exercer leur compétence par leurs propres



moyens ou recourir, comme par le passé, à des entreprises privées. Aux yeux du SYVICOL, ceci est indispensable pour assurer une gestion coordonnée et équitable des déchets municipaux.

- Vu leurs missions de service public et les règles particulières auxquelles elles sont soumises en tant que personnes morales de droit public, le SYVICOL s'oppose à la conception des auteurs du projet qui considère les communes comme des acteurs en libre concurrence avec les entreprises privées.
- Le SYVICOL se rallie à l'intention de limiter l'usage de produits à usage unique, mais plaide pour une approche plus nuancée, surtout en ce qui concerne l'interdiction de ceux non composés de plastique. Quant à l'interdiction du « lancement sur la voie publique de confettis, serpentins et autres projectiles festifs, lorsqu'ils contiennent du plastique ou du métal », il se demande si les auteurs sont conscients du fait qu'il en résulterait une interdiction générale des feux d'artifice.
- Le SYVICOL regrette que le projet de loi soit trop imprécis concernant les responsabilités et le fonctionnement des futurs centres de ressources « drive-in » implantés dans les grands supermarchés. Le texte ne fournit pas non plus d'explications quant au financement des nouvelles infrastructures.
- Le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à ce que les centres de ressources se voient attribuer de nouvelles missions en ce qui concerne le réemploi et la préparation à la réutilisation des objets collectés. Il attire cependant l'attention sur le fait qu'il en résultera un besoin en personnel qualifié et une responsabilité supplémentaire. Il propose une approche régionale, voire nationale dans ce domaine.
- Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont dépassé les obligations de la directive en ce qui concerne l'interdiction de mise en décharge de déchets municipaux. Il plaide pour un maintien de la possibilité de mise en décharge des fractions de déchets pour lesquelles aucun autre moyen d'élimination n'est disponible.
- En matière de taxes, l'autonomie communale ne doit pas être restreinte encore davantage et les modalités pratiques d'application du principe du pollueur-payeur doivent rester à l'appréciation des communes.
- Le SYVICOL souligne que la mise en place de systèmes d'identification et de pesage entraîne des coûts considérables. Plutôt que d'obliger les communes à s'engager sur cette voie, il demande un encouragement moyennant des aides financières.
- Le SYVICOL demande le maintien de la commission de suivi pluripartite, qui inclut trois délégués des syndicats intercommunaux chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés.
- Le SYVICOL considère que le libre accès du public aux centres de ressources indépendamment du lieu de résidence est impossible à mettre en œuvre par les communes pour plusieurs raisons. En revanche, il ne s'oppose pas à l'idée d'une harmonisation progressive des services proposés par ces centres et se tient à la disposition du gouvernement pour élaborer des pistes en ce sens.
- Le SYVICOL regrette l'obligation faite aux communes d'engager un organisme agréé afin d'établir un inventaire avant la déconstruction d'un bâtiment d'un volume supérieur ou égal à 3500m<sup>3</sup>, car elles sont généralement à même de faire effectuer ce travail par leurs services techniques.



**2. 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  
Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune  
Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire**

Le deuxième avis adopté porte sur les amendements gouvernementaux apportés au projet de loi n°7139 et sur la modification correspondante de deux règlements grand-ducaux. Le projet de loi initial, surnommé « Baulandvertrag », avait été avisé par le SYVICOL en date du 15 novembre 2017.

Les éléments-clés de l'avis sont les suivants :

- Les auteurs entendent tout d'abord modifier le contenu de l'étude préparatoire en érigeant le concept de mise en œuvre en une composante autonome de celle-ci. Le 'nouveau' concept de mise en œuvre doit permettre à la commune de définir quels terrains devront faire l'objet des futures servitudes de viabilisation et de construction de logements. Dans la mesure où le concept de mise en œuvre est également un des éléments obligatoires du schéma directeur, ayant le même objet que la modification projetée, le SYVICOL demande à voir préciser le champ d'application du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire et adapter sa terminologie à celle définie dans la législation sur l'aménagement communal et le développement urbain.
- De même, le SYVICOL craint que l'enquête auprès des propriétaires concernés que les autorités communales devront mener afin de déceler leur disposition à urbaniser leurs fonds en vue de la fixation des délais de viabilisation et de construction de logements ne s'avère complexe sans toutefois atteindre le résultat espéré. En effet, l'avis des propriétaires ne vaut qu'à titre indicatif et ne constitue qu'un des éléments à prendre en compte dans la prise de décision finale des autorités communales.
- Si les amendements au projet de loi soumis au SYVICOL viennent combler les trois principales faiblesses du projet de loi initial, les nouvelles servitudes déterminant des créneaux temporaires de viabilisation et de construction de logements, respectivement les effets que les auteurs du projet de loi attachent à celles-ci, ne résistent pas à une analyse juridique approfondie.
- Les nouveaux articles 9bis à 9nonies confèrent ainsi aux autorités communales la compétence de créer dans le plan d'aménagement général deux nouvelles zones superposées limitant le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps à savoir les zones de servitudes « créneau temporaire de viabilisation » (ci-après CTV) et « créneau temporaire de construction de logements » (ci-après CTL). Le SYVICOL estime qu'il serait utile de compléter l'article 9bis, paragraphe 1er, par une référence aux objectifs d'intérêt général qui doivent guider les autorités communales lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement général et de fixer les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les servitudes s'exerceront dans la loi.
- Le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit deux nouvelles légendes-type « zone de servitude 'créneau temporaire de viabilisation' » et « zone de servitude 'créneau temporaire de construction de logements' »



» sur laquelle les communes doivent faire figurer la date butoir du délai de viabilisation ou de construction de logements. Le SYVICOL observe que les communes seront dans l'impossibilité matérielle de satisfaire à cette obligation compte-tenu à la fois du point de départ de ce délai qui est fixé au jour de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général et d'éventuelles causes de suspension.

- Sur le fond, le SYVICOL constate que les nouvelles servitudes se heurtent à plusieurs obstacles. Ainsi, les fonds grevés par une zone superposée « contrainte temporaire de viabilisation » bénéficient d'un certain classement dans le PAG, qui n'est ni provisoire, ni suspendu à un certain délai, seule la servitude l'est. Or, le fait de rendre inconstructible un terrain qui était auparavant classé dans une zone constructible oblige l'auteur de la servitude non aedificandi à indemniser le propriétaire lésé. Une action est ainsi ouverte au propriétaire pour le préjudice subi sur base de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juillet 2004. C'est également le cas du reclassement opéré par la servitude « contrainte temporaire de construction de logements », qui n'est pas autrement précisé par le texte.
- Pour le SYVICOL, il s'agit de la principale pierre d'achoppement du projet de loi : non seulement, le but recherché, à savoir la viabilisation de terrains, respectivement la construction de logements risque de ne pas être atteint – les terrains étant reclassés pour une période de six années dans une zone non constructible – mais en plus l'administration communale risque de devoir indemniser le propriétaire concerné qui n'a pas viabilisé ou construit son terrain. Cet effet est d'autant plus indésirable que la commune ne dispose pas d'une marge de manœuvre : contrairement aux servitudes classiques dont l'appréciation de l'opportunité appartient aux autorités communales, les servitudes CTVL sont imposées par la loi du seul fait du reclassement favorable par le plan d'aménagement général.
- Deuxièmement, le SYVICOL s'interroge sur les effets attachés par les auteurs du projet de loi à ces servitudes. Il est d'avis qu'elles prennent effet dès l'entrée en vigueur du plan d'aménagement général et jusqu'à l'écoulement du délai de viabilisation respectivement de construction de logements. La servitude est donc déjà éteinte au moment du constat effectué par le bourgmestre que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative. Dès lors, la sanction de l'absence de viabilisation ou de construction du terrain doit résulter de la loi et non de la servitude. D'autre part, le texte n'envisage pas l'hypothèse où le propriétaire entame de manière significative les travaux de viabilisation ou de construction pour faire échec à un éventuel reclassement, mais sans intention de les achever, de sorte qu'il serait opportun de prévoir un délai d'achèvement des travaux.
- L'article 9quinquies instaure une procédure sui generis en ce qui concerne le constat que les travaux de viabilisation ou de réalisation de logements n'ont pas été entamés de manière significative. Ainsi, le texte prévoit que le bourgmestre constate le jour de l'écoulement du délai que les travaux n'ont pas été entamés de manière significative et qu'il en informe dans les quinze jours par voie de lettre recommandée avec accusé de réception le ministre et les propriétaires concernés. Ces derniers ont la possibilité de présenter des observations au ministre qui statue sur ces réclamations et approuve ou refuse d'approuver le constat dressé par le bourgmestre, puis notifie la décision ministérielle endéans un délai de quinze jours au bourgmestre - mais pas aux propriétaires concernés. Le SYVICOL donne à considérer qu'un reclassement ne saurait intervenir de plein droit sans une décision de l'administration contre laquelle un recours peut être intenté devant les juridictions administratives. Le constat à dresser par le



bourgmestre ne constitue qu'un acte préparatoire à la décision de reclassement, qui relève de la compétence des autorités communales conformément à la loi et à la règle du parallélisme des formes.

- Pour toutes ces raisons, les servitudes telles qu'envisagées par les auteurs du projet de loi ne sauraient recevoir l'aval du SYVICOL. Le raisonnement à leur base pourrait néanmoins être utilisé pour dégager une autre piste, consistant à déplacer l'obligation de viabilisation du terrain respectivement de construction de logements au niveau du classement du terrain dans le PAG, en l'érigeant en une condition de ce classement. Ainsi, le classement favorable dans une zone constructible ne serait que provisoire (par exemple via une levée provisoire de la servitude non aedificandi), conférant au propriétaire du terrain un droit de construire pour une période limitée définie par le PAG. Le non-usage de ce droit dans le délai imparti entraînerait sa déchéance et le classement provisoire prendrait automatiquement fin, le fonds retrouvant son classement initial sans changement de statut et donc sans indemnité. Le propriétaire perdrait ainsi la chance de valoriser son terrain qui lui avait été offerte pour une durée limitée, cette perte résultant de sa propre inaction. Au contraire, s'il a fait preuve de célérité et qu'il a fait usage de son droit de construire, le classement provisoire deviendrait définitif à l'achèvement de la construction.
- Le SYVICOL salue la volonté des auteurs du projet de loi de légiférer pour introduire dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 une procédure allégée de modification ponctuelle du plan d'aménagement général. Néanmoins, il regrette que l'ouverture d'une telle procédure soit strictement verrouillée par la nouvelle définition du caractère « ponctuel », par référence à l'interprétation jurisprudentielle de l'étendue du pouvoir de tutelle spéciale d'approbation du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure d'approbation du PAG. A contrario, le texte exclu d'office certains cas d'ouverture de la procédure de modification ponctuelle sans que cela ne soit justifié.
- Le SYVICOL propose de reprendre et d'adapter la définition de la modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier figurant à l'article 26 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, de sorte que « sont considérées comme ponctuelles, les modifications qui ont pour objet l'adaptation d'un plan d'aménagement général sur un ou plusieurs points précis sans mettre en cause la structure générale ou les orientations du plan d'aménagement général initial ».
- De même, il ne peut marquer son accord avec la procédure 'allégée' prévue au futur article 18bis, qui témoigne d'une lourdeur administrative rendant la procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement général dénuée d'intérêt. Le SYVICOL fait observer que l'envergure de la procédure de modification ponctuelle est à mettre en rapport avec sa portée : la commune ne peut avoir recours à cette procédure que de manière exceptionnelle pour des changements mineurs, la règle étant celle d'une modification du plan d'aménagement général selon la procédure prévue pour l'adoption du plan d'aménagement général.
- Dès lors, le SYVICOL est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'élaborer une étude préparatoire, de sorte que le collège des bourgmestre et échevins peut immédiatement lancer la procédure d'enquête publique. Le SYVICOL s'oppose également au pouvoir de contrôle supplémentaire instauré au profit de l'autorité de tutelle, qui heurte le principe de l'autonomie communale garanti par la Charte européenne de l'autonomie locale et par l'article 107 de la Constitution. Il plaide pour une tutelle d'approbation classique



portant sur le projet de modification ponctuelle du plan d'aménagement général tel qu'adopté par le conseil communal conformément à l'article 18bis, paragraphe 5.

- Le SYVICOL demande à voir rétablir à l'article 11, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 le délai de quatre mois endéans lequel la commission d'aménagement doit rendre son avis sur le projet de plan d'aménagement général.
- En ce qui concerne le nouveau Titre 6 relatif aux « mesures d'exécution des plans d'aménagement », le SYVICOL renvoie à son avis du 13 novembre 2017 qui conserve toute sa pertinence. Il insiste cependant sur le maintien de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique à l'article 62 du projet de loi, sous peine de vider cette disposition de son sens. Etant donné que la loi prévoit que la commune entame la procédure d'expropriation à son propre profit sur base d'un projet d'aménagement, d'un programme et d'un cahier des charges des ventes et des locations, l'utilité publique à la base de la procédure d'expropriation pourra être aisément vérifiée par les juges. De plus, il arrive très souvent que dans le cadre des discussions entre le pouvoir expropriant et le propriétaire, un terrain d'entente soit trouvé rendant la procédure d'expropriation superflue.
- Les nouveaux articles 108quinquies et 108sexies introduisant des dispositions transitoires pour les projets d'aménagements généraux et les PAP NQ soulèvent également des difficultés. Si le projet de loi prévoit que l'article 9bis ne s'applique pas aux communes qui n'ont pas encore refondu leur PAG conformément à la loi du 19 juillet 2004, respectivement à celles dont la refonte du PAG est en cours de procédure, d'autres articles devraient également être visés notamment l'article 1er (concept de mise en œuvre) et les articles 9ter à 9nonies. En ce qui concerne l'article 108sexies, le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier leurs intentions alors que cet article est en contradiction avec l'article 10, point 3, du projet de loi n°7648 relative au Pacte logement instaurant un article 108quinquies.

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

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

Le SYVICOL regrette dans ce contexte que seul le Directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec autorisation ministérielle, d'installer des caméras de vidéosurveillance. Vu ses compétences en matière de police locale, il est important que le bourgmestre puisse agir sur une question qui concerne la sécurité sur le territoire de sa commune. Dès lors, le SYVICOL demande de prévoir dans la loi que la Police puisse sur sa propre initiative ou sur proposition du bourgmestre placer sous vidéosurveillance les lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales.





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

Le quatrième avis adopté par le comité comporte les remarques principales suivantes relatives au projet de loi ci-dessus :

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

#### **5. Projet de loi n°7632 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat**

L'avis suivant porte sur le projet de loi n°7632 qui transpose en droit luxembourgeois la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code de communications électroniques européen. La directive en question fixe le cadre légal pour l'installation des points d'accès sans fil de faible puissance et à portée limitée, appelés « small cells », indispensables dans le cadre du déploiement du réseau 5G.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'interroge autour de la mise en place concrète de ces points d'accès sur le territoire des communes. L'article 68 du projet de loi prévoyant une exemption de toute autorisation préalable pour leur installation constitue aux yeux du SYVICOL une atteinte aux compétences des communes résultant de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Pour des raisons de transparence et de visibilité, le SYVICOL revendique au moins une notification avant la mise en place de ces nouvelles infrastructures et demande que les opérateurs soient obligés à proposer à chaque commune un « masterplan » renseignant sur les antennes prévues sur le territoire en question, afin que l'installation de ces points d'accès soit coordonnée et structurée sur le plan communal.



## **6. Communication du plan pluriannuel de financement 2021-2024**

Le comité prend note du plan pluriannuel de financement pour les années 2022 à 2024 élaboré par le bureau.

## **7. Rapport sur les activités du bureau**

Le président fait rapport des principales activités du bureau depuis la dernière séance du comité, en commençant par une réunion du 11 décembre 2020 avec Madame la Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. Cette entrevue avait comme objet unique la réforme de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. C'était l'occasion pour le bureau de présenter et de discuter avec la ministre les grandes lignes de l'avis adopté sous le point 1 de l'ordre du jour de la réunion en cours.

Le 5 janvier 2021, le bureau a rencontré des représentants du STATEC et du ministère de l'Intérieur concernant le recensement général de la population prévu avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2021. Le SYVICOL s'est informé sur les modalités pratiques prévues. Il a exprimé ses doutes quant à l'opportunité de la réalisation du recensement en période de pandémie, vu qu'il nécessite un grand nombre de visites à domicile, même s'il est possible et recommandé de remplir le questionnaire en ligne. Le bureau a également demandé une hausse des indemnités aux recenseurs prises en charge par l'Etat. Le projet de règlement grand-ducal relatif au recensement a été adopté par le Gouvernement en Conseil le 22 janvier et le bureau a commencé la préparation d'un avis y relatif.

Finalement, le président informe le comité sur une réunion du 11 janvier 2021 avec l'Association luxembourgeoise des bachelors scientifiques des communes et des syndicats de communes (ALBSC). Il s'agissait principalement d'un échange de vues dans le contexte de la réforme de la loi communale, mais les discussions ont porté également sur d'autres sujets concernant les membres de l'association.

## **8. Divers**

Le comité est informé du fait que l'année 2021 marque le 35<sup>e</sup> anniversaire de la création du SYVICOL, mais aussi le 70<sup>e</sup> anniversaire du Conseil des communes et régions d'Europe, dont la section nationale luxembourgeoise constitue l'ancêtre du syndicat actuel. Cet anniversaire sera célébré – si la situation sanitaire le permet – lors d'une « Journée des élus » fin novembre. En attendant, le SYVICOL publiera régulièrement sur son site internet des extraits de sa riche histoire.

La prochaine réunion aura lieu le lundi 15 mars à 12h00 à l'Hôtel de Ville de Luxembourg.