# RAPPORT ANNUEL

SYVICOL
Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

2025

**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 : Commune de Frisange

PRINTED IN LUXEMBOURG

# 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 du 10 juillet 2006)

---

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

# SOMMAIRE

## I STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE


Bureau ..... 10
Comité ..... 11
Administration ..... 13
Représentants dans des organes consultatifs nationaux ..... 16
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens ..... 19


## II AVIS

**Avis du 3 mars 2025**


Projet de loi n° 8469 portant modification : 1° de la loi du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ..... 20

Amendements gouvernementaux au projet de loi n°8365 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat ..... 22

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 14 juillet 2005 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable. ..... 23

Projet de règlement grand-ducal n° 6785 concernant l'institution d'une plateforme de coordination en matière de déchets et de ressources ..... 23

Projet de règlement grand-ducal n° 6784 abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes ..... 24

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux ..... 24

Projet de loi n° 7139A portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ..... 26


**Avis du 31 mars 2025**


Projet de loi n°8395 1) relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance ; 2) relatif à la mise en œuvre du principe « once only » ; 3) relatif à la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ; 4) relatif à la mise en application de certaines dispositions 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) ..... 30

Projet de règlement grand-ducal fixant certaines modalités d'application de la loi du […] relative à la valorisation des données dans un environnement de confiance ..... 34

Projet de règlement grand-ducal désignant zone spéciale de conservation et déclarant obligatoire la zone « Vallée de l'Ernz blanche », et modifiant le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation ..... 34

Projet de loi n°8511 modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre ..... 36

Projet de loi n°8482 modifiant 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ; 3° la loi du 9 juin 2022 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement. ..... 37

Amendements parlementaires au projet de loi n°8031 portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ..... 39

**Avis du 19 mai 2025**

Projet de loi n°8481 modifiant : 1. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal du territoire ..... 40

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ..... 41

**Avis du 16 juin 2025**

Projet de loi n°8525 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ..... 46

Projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ..... 47

Projet de loi n°8513 introduisant l'unité de police locale dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et modifiant la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ..... 48

Projet de calendrier et programme de travail du quatrième plan de gestion des parties luxembourgeoises du district hydrographique du Rhin et de la Meuse au titre de la directive-cadre sur l'eau ..... 46

Projet de loi n° 8508 modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ..... 50

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 15 mai 2018 établissant les listes de projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement ..... 51

Projet de loi n°8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ..... 53

**Avis du 7 juillet 2025**

Projet de loi n°8480 modifiant : 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ..... 64

Projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre ..... 74

Projet de règlement grand-ducal déterminant les constructions et aménagements soumis à une procédure allégée ..... 78

Projet de loi n° 8507 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ..... 79

# SOMMAIRE

Proposition de loi n° 8533 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques : b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ..... 81

**Avis du 1er octobre 2025**

Projet de règlement grand-ducal portant modification 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 ..... 83

Projet de Plan national de gestion de déchets et de ressources 2025 ..... 83

Projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement ..... 85

Projet de loi n°8534 portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ..... 85

Projet de loi n°8532 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ..... 86

Projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ..... 86

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement ..... 91

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 24 avril 2017 portant fixation des indemnités et des jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au Commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement ..... 92

Projet de loi n°8523 relatif au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées ..... 92

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées ..... 95

Projet de loi n°8609 portant modification de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ..... 96

Projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ..... 99

Amendements parlementaires du 21 mai 2025 au projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ..... 99

Projet de loi n°8577 portant introduction d'une aide financière pour des installations permettant la recharge de véhicules électriques ..... 100

Projet de règlement grand-ducal précisant les modalités de calcul et la procédure d'attribution des aides financières pour des bornes de charge privées et des systèmes collectifs de gestion intelligente de charge ..... 101

Projet de loi n°8585 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement ..... 101

Amendements gouvernementaux au projet de loi n°8511 modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre ..... 101

**Avis du 10 novembre 2025**

Projet de loi n°8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 ..... 102

Projet de loi n°8601 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029..... 102

Projet de loi n°8595 concernant l'exploitation des pompes à chaleur ..... 108

Projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur..... 109

Projet de loi n°8593 modifiant la loi du 9 juin 2022 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques..... 109

Projet de loi n°8598 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel que modifié, et modifiant la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS..... 110

Projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2025..... 110

Projet de loi n° 8578 portant modification de : 1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ..... 111

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune..... 115

Projet de loi n°8395A portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et désignation des organismes et autorités compétents prévus aux articles 7, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) et du point d'information unique prévu à l'article 8 du règlement (UE) 2022/868 précité et portant modification de : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données..... 117

Projet de loi n°8587 modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental..... 118

Projet de loi n°8583 relatif à la mise en place du portefeuille européen d'identité numérique et portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique et modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques..... 119

Projet de loi n°8560 relatif à la signature électronique en matière législative et réglementaire ..... 121

# SOMMAIRE

**Avis du 16 décembre 2025**

Projet de loi n° 8589 portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ..... 122

Projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant : 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS ..... 125

Projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence des membres du conseil d'administration de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » ..... 127

Amendements parlementaires du 8 octobre 2025 au projet de loi n° 8315 portant modification : 1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ; 2° 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 ; 3° de la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ; 4° du Code de la sécurité sociale ..... 127

III

## ACTIVITÉS INTERNATIONALES

**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)** ..... 130

Réunion du Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à Luxembourg en date du 10 février 2025 ..... 130

S.A.R. la Grande-Duchesse de Luxembourg et Monsieur le Ministre des Affaires intérieures Léon Gloden assistent à la 48e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg ..... 131

Une paix juste en Ukraine et la mobilisation des jeunes au cœur des discussions au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ..... 134

**Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)** ..... 137

Réunion du Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe les 4 et 5 décembre 2025 à Saint Julien, Malte ..... 137

**Comité européen des régions (CDR)** ..... 139

Séance inaugurale du mandat quinquennal du Comité européen des régions ..... 139

La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'État de droit au sein de l'Union européenne : présentation par Stephen De Ron de l'avis du Comité européen des régions ..... 140

La délégation luxembourgeoise a participé à la 166e session plénière du Comité européen des régions ..... 142

167e session plénière du Comité européen des régions à Bruxelles du 2 au 3 juillet 2025 ..... 143

168e session plénière du Comité européen des régions à Bruxelles du 13 au 15 octobre 2025 et 23e Semaine européenne des régions et des villes ..... 144

La délégation luxembourgeoise a participé à la 169e session plénière du Comité européen des régions ..... 146

## IV FORMATIONS

**Bilan de la formation continue pour élu(e)s du SYVICOL en 2025** ..... 148

## V MANIFESTATIONS

**Kommt schwätzt mat ! Plus de 200 élus locaux ont discuté du SYVICOL et de son fonctionnement lors de quatre réunions régionales en 2025** ..... 150

**Une délégation des communes luxembourgeoises en visite en Chine** ..... 152

**14e Forum fir d'Zesummeliewen an eise Gemengen à Grevenmacher** ..... 154

**Conférence sur la cybersécurité en collaboration avec le Luxembourg House of Cybersecurity (LHC) et le SIGI** ..... 156

**Séance d'information du Service de médiation scolaire (SMS) et de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJu) en coopération avec le SYVICOL** ..... 156

**« La gestion du personnel communal – cadre juridique et pratique journalière » : franc succès pour le séminaire organisé par le ministère des Affaires intérieures et le SYVICOL** ..... 157

## VI CIRCULAIRES

..... 158

## VII CALENDRIER

..... 159

# I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

## BUREAU

**PRÉSIDENT**

### EMILE EICHER

Échevin de la commune de Clervaux

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

**1ÈRE VICE-PRÉSIDENTE**

### LYDIE POLFER

Bourgmestre de la ville de Luxembourg

Déléguée de la ville de Luxembourg

**VICE-PRÉSIDENT**

### GUY ALTMEISCH

Bourgmestre de la ville de Differdange

Délégué représentant les communes de Differdange, Käerjeng et Pétange

**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**

### GUY WESTER

Échevin de la commune de Hesperange

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

# COMITÉ

## SIMONE ASSELBORN-BINTZ

Bourgmestre de la commune de Sanem

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

## JACQUES BAUER

Échevin de la commune de Niederanven

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

## CLAUDE CLEMES

Conseiller de la commune de Mondercange

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

## PAUL ENGEL

Bourgmestre de la commune de Groussbus-Wal

Délégué représentant les communes de Beckerich, Ell, Groussbus-Wal, Préizerdaul, Rambrouch, Redange, Saeul, Useldange et Vichten

## RAJESH ETGEN

Conseiller de la commune de Feulen

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

## TIM KARIUS

Bourgmestre de la commune de Lenningen

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

## CHANTAL KAUFFMANN

Échevine de la ville de Wiltz

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

## MICHEL MALHERBE

Bourgmestre de la commune de Mersch

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

## 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

## BEN STREFF

Conseiller de la commune de Berdorf

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

## NICO WAGENER

Conseiller de la commune de Parc Hosingen

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

## JEFF WAGNER

Conseiller de la commune de Flaxweiler

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

# ADMINISTRATION

## ELISABETH BECKER

Secrétaire

## NICOLE BERSCHEID

Employée communale

## EMILE CALMES

Attaché

## TOM DONNERSBACH

Rédacteur

## LAURENT GRAAFF

Employé communal

## RENÉE HOSTERT

Attachée

## GÉRARD KOOB

Directeur

## JOSY NEY

Receveur

## KATARINA OJEDA

Attachée

## VANESSA SCHMIT

Attachée

## RITA SIMÕES

Attachée

Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2025.

SYVICOL

# REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS NATIONAUX

## MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES

### COMMISSION CENTRALE

**Titulaires :** Serge Hoffmann, Michel Malherbe, Lydie Polfer, Nico Wagener
**Suppléants :** Frank Colabianchi, Patrick Comes, Diane Adehm, Chantal Kauffmann

### CONSEIL DE DISCIPLINE DES FONCTIONNAIRES COMMUNAUX

**Titulaires :** Michel Malherbe, Annie Nickels-Theis, Jacques Bauer
**Suppléants :** Patrick Goldschmidt, Paul Engel, Serge Hoffmann

### CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES COMMUNALES

Dan Biancalana, Emile Eicher, Tim Karius, Jeff Gangler, Serge Hoffmann, Laurent Mosar
**Experts :** Gérard Koob, Rita Simões

### COMMISSION CONSULTATIVE DE PRÉVENTION D'INCENDIE

**Titulaire :** Michel Malherbe
**Suppléant :** Rajesh Etgen

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

Dan Biancalana

### GROUPE DE TRAVAIL AD HOC CONCERNANT LA CPFEC

**Titulaire :** Serge Hoffmann
**Suppléant :** Rita Simões

## MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DE LA VITICULTURE

### COMITÉ DE SUIVI DU PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL (PSN) ET DE COORDINATION DU RÉSEAU NATIONAL POUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE 2023-2027

**Titulaire :** Guy Wester
**Suppléant :** Emile Calmes

## MINISTÈRE DE LA CULTURE

### CONSEIL SUPÉRIEUR DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES

Pascal Nicolay

### COMMISSION D'AMÉNAGEMENT ARTISTIQUE

Claude Clemes

### COMMISSION DU PATRIMOINE CULTUREL

**Titulaire :** Claude Clemes
**Suppléante :** Annie Nickels-Theis

## 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, Serge Hoffmann

### COMMISSION DU REGISTRE NATIONAL DES PERSONNES PUBLIQUES

**Titulaire :** Gérard Koob
**Suppléant :** Vanessa Schmit

## MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

### COMITÉ DE SUIVI FEDER 2021-2027

**Titulaires :** Dan Biancalana, Emile Eicher, Louis Oberhag, Nico Wagener
**Suppléants :** Jeannot Fürpass, Michel Malherbe, Ben Streff, Paul Engel

### COMITÉ CONSULTATIF DE KLIMA-AGENCE

**Titulaire :** Pierre Schmitt
**Suppléant :** Gérard Koob

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

### CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE

**Titulaire :** Flore Schank
**Suppléant :** Néckel Polfer

### CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JEUNESSE

**Titulaire :** Annie Loschetter
**Suppléant :** Nickie Lippert

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

Tim Karius, Ben Streff

### COMMISSION SCOLAIRE NATIONALE

**Titulaire :** Néckel Polfer
**Suppléant :** Simone Asselborn-Bintz

### COMMISSION GESTION ET FINANCES DU SECTEUR SEA CONVENTIONNÉ

Simone Asselborn-Bintz, Marcel Belche, Elisabeth Becker, Danielle Castagna, Gérard Koob, Luc Speller, Rita Simões

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

**Titulaire :** Simone Asselborn-Bintz
**Suppléant :** Marcel Belche

### COMMISSION NATIONALE DES PROGRAMMES DE L'ENSEIGNEMENT MUSICAL

**Titulaire :** Georges Glod
**Suppléant :** Simone Asselborn-Bintz

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

**Titulaires :** Simone Asselborn-Bintz, Elisabeth Becker

**Suppléants :** Marcel Belche, Luc Speller

## MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT ET DE LA BIODIVERSITÉ

### COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENTS CLASSÉS

**Titulaire :** Nico Wagener
**Suppléant :** Louis Oberhag

### COMITÉ DE LA GESTION DE L'EAU

**Titulaires :** Nico Wagener, Guy Wester
**Suppléants :** Serge Hoffmann, Emile Calmes

### GROUPE DE PILOTAGE « BRUIT »

Renée Hostert

### PLATEFORME POUR L'ACTION CLIMAT ET LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Thierry Lagoda, Louis Oberhag, Nico Wagener

### CONSEIL SUPÉRIEUR DES FORÊTS

**Titulaire :** Michel Malherbe
**Suppléant :** Emile Calmes

### PLATEFORME DE COORDINATION EN MATIÈRE DE DÉCHETS ET DES RESSOURCES

**Titulaire :** Daniel Marques

**Suppléant :** Emile Calmes

## MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DES SOLIDARITÉS, DU VIVRE ENSEMBLE ET DE L'ACCUEIL

### COMMISSION D'HARMONISATION

**Titulaire :** Simone Asselborn-Bintz
**Suppléant :** Elisabeth Becker

### COMITÉ DE SUIVI DU FONDS « ASILE, MIGRATION ET INTÉGRATION » (AMIF), DU FONDS POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (ISF) ET DU FONDS POUR LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES (BMVI)

**Titulaire :** Katarina Ojeda

**Suppléant :** Vanessa Schmit

### CONSEIL SUPÉRIEUR DES PERSONNES ÂGÉES

Jacques Bauer

### CONSEIL CONSULTATIF DE L'ACCESSIBILITÉ

**Titulaire :** Simone Asselborn-Bintz
**Suppléant :** Renée Hostert

### CONSEIL SUPÉRIEUR DU VIVRE-ENSEMBLE INTERCULTUREL

**Titulaire :** Rajesh Etgen, Flore Schank
**Suppléant :** Margaretha Inghelram-Maeyens

## MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

### COMMISSION ADMINISTRATIVE INAP

Vanessa Schmit

### COMMISSION DES PENSIONS

**Titulaire :** Chantal Kauffmann
**Suppléant :** Michel Malherbe

## MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rajesh Etgen, Tim Karius, Guy Wester

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

**Titulaire :** Ben Streff
**Suppléant :** Paul Engel

### CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FONDS DU LOGEMENT

Louis Oberhag

## MINISTÈRE DE LA MOBILITÉ ET DES TRAVAUX PUBLICS

### GROUPE DE TRAVAIL « MODIFICATION DU CODE DE LA ROUTE »

Emile Calmes

### GROUPE DE TRAVAIL « RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉNAGEMENT DE LA VOIE PUBLIQUE »

Emile Calmes

## MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

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

**Titulaires :** Patrick Comes, Jeff Wagner, Rajesh Etgen, Chantal Kauffmann, Tim Karius, Claude Clemes

**Suppléants :** Lucien Brosius, Dan Biancalana, Michel Malherbe, Bern Greischer, Jacques Bauer

### CONSEIL ARBITRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

**Titulaires :** Louis Pinto, Raymonde Conter-Klein, Nico Wagener

**Suppléants :** Serge Hoffmann, Rajesh Etgen, Chantal Kauffmann

### CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

**Titulaires :** Louis Oberhag, Diane Adehm, Jeff Wagner

**Suppléants :** Paul Engel, Guy Altmeisch, Jacques Bauer

## MINISTÈRE DES SPORTS

### COMMISSION INTERDÉPARTEMENTALE POUR LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS

**Titulaire :** Gérard Koob
**Suppléant :** Tom Donnersbach

## MINISTÈRE DU TRAVAIL

### COMITÉ DE SUIVI DU FONDS SOCIAL EUROPÉEN 2021-2027

**Titulaire :** Dan Biancalana
**Suppléant :** Katarina Ojeda

# REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS

## COMITÉ DES RÉGIONS (CDR)

### DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE

**Titulaires :** Simone Beissel, Roby Biwer, Tom Jungen, Natalie Silva, Lou Linster, Alex Donnersbach

**Suppléants :** Carole Hartmann, Liane Felten, Linda Gaasch, Vincent Reding, Jacqueline Breuer, Stephen de Ron

**Coordination :** Emile Calmes, Rita Simões

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

### MEMBRES LUXEMBOURGEOIS DU COMITÉ DIRECTEUR

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

**Suppléants :** Simone Asselborn-Bintz, Annie Nickels-Theis, Rajesh Etgen

**Coordination :** Katarina Ojeda

### GROUPE D'EXPERTS SUR LES JUMELAGES

Gérard Koob

### GROUPE 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 2021-2026

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

**Suppléants :** Josée Lorsché, Christian Weis, Christine Schweich

**Coordination :** Vanessa Schmit

## EUREGIO SAARLORLUX+

### DÉLÉGATION LUXEMBOURGEOISE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

**Titulaires :** Raymonde Conter-Klein, Paul Engel, 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 :** Katarina Ojeda

Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2025.

# II. AVIS

## Projet de loi n° 8469 portant modification : 1° de la loi du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal ; 2° de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal

**Avis du 3 mars 2025**

### I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de l'avoir demandé en son avis au sujet du projet de loi sous examen en date du 19 décembre 2024. Il convient de préciser que le projet de loi a été discuté lors de la réunion de la Commission centrale du 7 octobre 2024. En outre, l'Association des Écoles de Musique (AEM) a, en date du 15 novembre 2024, publié une évaluation de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, que le SYVICOL a pris en compte pour son analyse.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à rappeler son avis du 6 décembre 2021 sur le 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'État.

Concernant les dispositions de l'article 16, paragraphe 3 actuel de la loi du 27 mai 2022 réglant le taux de base annuel par minute de la participation financière de l'État aux coûts de l'enseignement musical communal, le SYVICOL demande toujours une augmentation du taux de base pour les cours de l'éveil, de la division inférieure et du degré inférieur ainsi que pour les cours d'adultes, et plaide pour une adaptation en continu des taux de base par minute de manière à ce qu'ils respectent invariablement le principe selon lequel les coûts salariaux de l'enseignement musical sont assurés à raison d'un tiers par l'État.

Il réitère également sa demande que le taux de participation de l'État soit calculé sur base de l'organisation scolaire rectifiée votée par le conseil communal en décembre, sans abstraction des élèves ayant abandonné l'enseignement musical au cours de l'année, ce qui offrirait plus de sécurité financière aux communes.

Le projet de loi sous examen a pour objet de modifier la loi du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal ainsi que la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, le projet de loi vise à rendre applicables au personnel occupé dans l'enseignement musical communal les dispositions de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022, introduites dans la Fonction publique étatique par la loi du 26 juillet 2023 portant modification : 1° 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 ; 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ou prévues par le projet de loi n°8377.

De même, le projet de loi entend apporter à la législation relative à l'enseignement musical dans le secteur communal certaines modifications pour résoudre des problèmes rencontrés par les communes et les établissements de l'enseignement musical dans l'application journalière de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal.

Finalement, les erreurs matérielles et incohérences figurant à la loi précitée du 26 juillet 2023 seront corrigées.

Le SYVICOL salue le projet de loi sous revue sous réserve des remarques suivantes.

### II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL demande d'augmenter de 8 à 12 semaines la période maximale d'un remplacement temporaire, et ceci pour donner aux communes plus de flexibilité (art. 1).
- De plus, il considère que pour des contrats de courte durée (entre 12 semaines et 10 mois) le remplaçant ne devrait pas être sujet aux conditions de l'article 96, paragraphe 1er, point 4° concernant la connaissance des 3 langues administratives pour la durée de son engagement (art. 1).
- Le SYVICOL salue la modification qui permettra dorénavant que, pour une école de musique régionale, le directeur et le directeur adjoint puissent être engagés sous le statut de fonctionnaire communal (art. 2).
- Concernant les décisions d'engagement de personnel enseignant frappées par une annulation en exécution des articles 104 et 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le SYVICOL demande de préciser si l'interdiction d'enseigner est censée être permanente et recommande d'inclure une disposition qui prévoit la possibilité de lever cette interdiction si le candidat remplit toutes les conditions à une date ultérieure (art. 2).
- Dans le même ordre d'idées, le SYVICOL demande, pour minimiser les conséquences financières sur les communes, que les ministères concernés doivent dès que possible, c'est-à-dire dès la réception de l'organisation scolaire et avant le début de l'année scolaire, informer les communes et écoles de musique si une irrégularité existe dans le dossier d'un enseignant et leur donner la chance de redresser cette irrégularité (art. 2).
- Le SYVICOL s'oppose à la nouvelle disposition selon laquelle la participation financière de l'État et la participation collective des communes via le Fonds de dotation globale des communes ne sont pas dues lorsque la commune n'a pas transmis la décision portant organisation de l'enseignement musical au commissaire du Gouvernement en bonne et due forme ou si celle-ci n'a pas été approuvée par le ministre. Il la considère comme disproportionnée et demande de l'enlever du texte du projet de loi (art. 2).
- Finalement, le SYVICOL regrette l'absence d'informations relatives à l'impact du projet de loi sur les finances communales et rappelle sa revendication de longue date de joindre une fiche financière spécifique aux communes à tous les projets de loi ou de règlement grand-ducal concernant le secteur communal.

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

Le point 15°, lettre a) de l'article en question modifie l'article 96 de la loi du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de

rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal en y ajoutant un nouveau paragraphe 5.

Celui-ci dispose : « En cas de nécessité, le collège des bourgmestres et échevins pourvoit au remplacement temporaire d'un enseignant pour une durée maximale de 8 semaines. […] Entre 2 engagements de la même personne en application du présent paragraphe, doit se situer une période correspondant au tiers de la durée du premier engagement. »

Le SYVICOL donne à considérer qu'un engagement limité à 8 semaines ne permettra pas de recruter un remplaçant pour la durée totale d'un trimestre dans l'enseignement musical. Dans certains cas de figure, par exemple si un enseignant doit être remplacé à partir du début d'un trimestre pour une durée non prévisible, on risque, vers la fin du même trimestre, que le cours en question doive être annulé parce que la période d'occupation maximale du remplaçant est atteinte et doit être interrompue d'au moins 2,6 semaines.

L'obligation d'interruption de l'occupation pendant une durée égale à un tiers de celle du premier contrat est empruntée de l'article L.122-7, alinéa 1er du Code du travail, sans cependant reprendre également les exceptions figurant à l'alinéa 2 du même article. Ce dernier dispose effectivement que la règle ci-dessus ne joue pas, notamment, « en cas de nouvelle absence du salarié remplacé ».

Le commentaire des articles indique à la page 4 (page 14 du projet de loi intégral) que la disposition concernant la coupure obligatoire correspondant au tiers de la durée du premier engagement entre deux engagements du même remplaçant a été introduite « afin d'éviter que de tels remplacements s'enchaînent sur une période prolongée, […]. » C'est sans doute également la motivation à la base de l'article L.122-7 du Code du travail, qui prévoit néanmoins des exceptions à cette règle, exceptions qui, aux yeux du SYVICOL, doivent s'appliquer sans équivoque également aux remplaçants dans l'enseignement musical engagés sous le statut de salarié.

Par conséquent, le SYVICOL demande aux auteurs de s'aligner plus clairement avec les dispositions du Code du travail ainsi que d'augmenter la période d'engagement temporaire initiale d'un remplaçant à 12 semaines, afin de garantir la continuation ininterrompue des cours de l'enseignement musical pendant la durée d'un trimestre scolaire.

Il propose donc de modifier le texte de la manière suivante :

« En cas de nécessité, le collège des bourgmestres et échevins pourvoit au remplacement temporaire d'un enseignant pour une durée maximale de ~~8~~ **12** semaines. […] Entre 2 engagements de la même personne en application du présent paragraphe, doit se situer une période correspondant au tiers de la durée du premier engagement, **sans préjudice des dispositions de l'article L.122-7 du Code du travail.** »

Un même renvoi à l'article L.122-7 du Code du travail s'impose en ce qui concerne le point 15°, lettre b) de l'article 1er du projet de loi sous analyse, qui complète l'article 96 de la loi par un paragraphe 6 relatif aux remplacements temporaires d'une durée maximale de dix mois.

De plus, le SYVICOL considère que, pour des contrats de courte durée visés sous la lettre b) du point 15°, le remplaçant ne devrait pas être soumis aux conditions de l'article 96, paragraphe 1er, point 4° de la loi du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal pour la durée de son engagement.

En effet, pour la facilitation du recrutement des candidats de courte durée (jusqu'à 10 mois) le SYVICOL propose d'éviter que les candidats doivent faire preuve d'une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives, telles que définies par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues, et, par conséquent, d'aligner les dispositions du point 15°, lettre b) à celles du point 15°, lettre a) :

« (6) En cas de nécessité, il peut être pourvu au remplacement temporaire d'un enseignant pour une durée maximale de 10 mois, sans que l'engagement porte sur deux années scolaires successives. L'engagement du remplaçant se fait sous le régime du salarié. ~~Les dispositions de l'article 99, alinéa 2 ne lui sont pas applicables pour la durée de son engagement.~~

L'agent visé par le présent paragraphe est classé dans l'un des groupes d'indemnité A2 ou B1 en exécution de l'article 101. Le classement se fait au troisième échelon du premier grade du groupe d'indemnité de l'agent intéressé.

**Les dispositions de l'article 96, paragraphe 1er, point 4°, de l'article 99, alinéa 2 ainsi que celles prévues à l'article 15 de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ne lui sont pas applicables pour la durée de son engagement.**

Entre 2 engagements de la même personne en application du présent paragraphe, doit se situer une période minimale de 2 mois. »

### Article 2

Le SYVICOL salue la modification de l'article 14 de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal par l'article 2, point 2°, lettre a) du projet de loi sous revue, selon laquelle, pour une école de musique régionale, le directeur et le directeur adjoint peuvent dorénavant aussi être engagés sous le statut de fonctionnaire communal, ce qui renforce l'autonomie communale dans le recrutement pour l'enseignement musical.

Le point 2°, lettre c) de l'article 2, qui modifie également l'article 14 de la loi du 27 mai 2022, dispose : « Ne peut intervenir dans l'enseignement musical dans l'une des qualités énumérées au paragraphe 1er que le membre du personnel enseignant dont l'engagement en qualité de salarié, l'engagement en qualité d'employé communal, respectivement la nomination en tant que fonctionnaire communal n'a pas fait l'objet d'une annulation en exécution des articles 104 et 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. »

Dans le commentaire des articles, il est indiqué que cette nouveauté est due aux raisons suivantes : « Le point c) pose le principe selon lequel une personne dont la décision d'engagement a fait l'objet d'une annulation par le ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions dans le cadre de la surveillance de la gestion communale, prévue par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, n'est pas en droit d'intervenir dans l'enseignement musical communal. Cette interdiction a pour but d'éviter qu'une commune permette à un candidat à un emploi d'enseignant pour lequel il ne remplit pas l'intégralité des conditions, de donner des cours dans l'enseignement musical et va plus loin que la sanction prévue à l'article 16, paragraphe 9 ayant trait au financement de l'enseignement musical communal ».

Le SYVICOL, tout en étant d'accord sur le principe, se demande si cette interdiction est censée être permanente. Il considère qu'il serait opportun de prévoir la possibilité de lever cette interdiction si un candidat, à un stade ultérieur, remplit toutes les conditions prévues par la loi.

Pour ce qui est du paragraphe 4 du point 2°, lettre c) de l'article 2 du projet de loi, le SYVICOL réitère sa demande d'augmenter la durée d'engagement pour un remplaçant temporaire de 8 à 12 semaines, à l'instar de ses remarques à l'endroit de l'article 1er du projet de loi.

Ensuite, le SYVICOL tient à attirer l'attention des auteurs sur une incohérence entre le projet de loi et le texte coordonné.

En effet, tandis que le projet de loi se réfère à l'article 96 de la loi modifiée du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal pour ce qui est des conditions d'engagement temporaire d'un salarié, le texte coordonné mentionne l'article 56 de la même loi.

Puisque ce dernier règle la rémunération du personnel enseignant engagé en qualité de fonctionnaire communal, tandis que l'article 96 concerne le personnel enseignant engagé en qualité de salarié, le SYVICOL présume qu'il s'agit d'une erreur de frappe dans le texte coordonné.

Vu ses remarques concernant cette disposition sur l'engagement temporaire d'un remplaçant à courte durée à l'endroit de l'article

1er du projet de loi, le SYVICOL propose de reformuler également l'article 2, point 2°, lettre c) paragraphe 4 de la manière suivante :

« (4) En cas de nécessité, le collège des bourgmestre et échevins pourvoit au remplacement temporaire d'un enseignant pour une durée maximale de ~~8~~ **12** semaines, respectivement de 10 mois. L'engagement du remplaçant se fait sous le régime du salarié dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 96 de la loi modifiée du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal. »

L'article 2, point 3°, lettre a) modifie l'article 16, paragraphe 9 de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, qui règle, entre autres, la participation financière de l'État, qui est uniquement due à la commune ou au syndicat de communes pour l'élève ayant achevé son année scolaire. Le point 3° ajoute la condition que le cours doit être assuré par un enseignant ou un professeur de conservatoire correspondant aux exigences de la loi.

Dans le commentaire des articles, il est indiqué que ce changement a pour objet de permettre au Gouvernement de refuser la participation financière prévue à l'article 16, paragraphe 9 pour des cours assurés par des enseignants dont l'engagement n'est pas conforme aux dispositions du nouvel article 14 ou pour lequel la décision d'engagement par la commune a fait l'objet d'une annulation par le ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions. Il est évident qu'une telle sanction ne saurait être appliquée qu'en présence d'une base légale afférente.

Concernant cet article, le SYVICOL considère que, pour minimiser les conséquences financières sur les communes, les ministères concernés devraient dès que possible, c'est-à-dire dès la réception de l'organisation scolaire et avant le début de l'année scolaire, communiquer aux communes et écoles de musique si une irrégularité existe dans le dossier d'un enseignant et leur donner la chance de régulariser cette irrégularité.

L'article 2, point 3°, lettre b), qui ajoute un nouveau paragraphe 11 à l'article 16 de la loi du 27 mai 2022, dispose que « les participations financières prévues aux paragraphes (2) et (10) du présent article ne sont pas dues lorsque la commune ou le syndicat de communes n'a pas transmis la décision portant organisation de l'enseignement musical au commissaire du Gouvernement ou au cas où cette décision n'est pas approuvée par le ministre ».

Donc, si une commune omet de soumettre au commissaire du Gouvernement la délibération portant organisation de l'enseignement musical ou pour le cas où cette délibération n'est pas approuvée par le ministre ayant l'enseignement musical communal dans ses attributions, la commune en question ne pourra toucher ni la participation financière de l'État ni la participation collective des communes via le Fonds de dotation globale des communes. Cette nouvelle disposition renforce en fait la disposition actuellement déjà prévue à l'article 11, paragraphe 8 de la loi du 27 mai 2022.

Au vu de ce qui précède, le SYVICOL est d'avis que l'introduction de ce nouveau paragraphe 11 n'est pas nécessaire. En plus, cette sanction financière pour ce qui est potentiellement un simple oubli est non proportionnée au but recherché. Le deuxième cas de figure, à savoir la non-approbation de l'organisation scolaire, soulève encore davantage de questions, notamment quant aux raisons pouvant motiver un refus d'approbation, à tel point qu'elle est source d'insécurité juridique pour les communes.

Partant, au lieu de la sanction, le SYVICOL préconiserait une coopération entre les différents acteurs en cas d'omission de la part de la commune, en procédant par un ou plusieurs rappel(s) écrit(s), le cas échéant, par la recherche de solutions en collaboration avec les différents acteurs, au lieu de procéder directement à une sanction financière, notamment quand celle-ci peut avoir d'importantes répercussions sur les finances communales.

Partant, il demande de rayer purement et simplement cette disposition du projet de loi.

### Fiche financière

La fiche financière du projet de loi indique que celui-ci n'aura pas d'effet sur le budget de l'État. Certes, les modifications apportées aux deux lois sous examen n'auront pas d'impact sur l'aide financière versée par l'État dans le cadre de l'enseignement musical du secteur communal.

Le SYVICOL se doit toutefois de rappeler que les modifications envisagées peuvent tout à fait avoir des répercussions sur les budgets communaux et il se doit dès lors de réitérer sa revendication de longue date que tous les projets de loi et de règlement grand-ducal ayant un impact sur le budget des communes soient accompagnés d'une fiche financière spécifique aux communes.

Cela permettrait aux acteurs du secteur communal de prendre des décisions en toute connaissance de cause et d'évaluer beaucoup plus précisément leurs projections financières pluriannuelles.

### Remarque finale

Enfin, pendant ses recherches dans le cadre de l'analyse de ce projet de loi, le SYVICOL a remarqué que l'article L.122-5, paragraphe 3, point 5 du Code du travail fait toujours référence à l'ancienne loi du 28 avril 1998 portant harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal. Puisque cette loi n'est plus en vigueur, le SYVICOL recommande de remplacer la disposition dépassée par une référence à la loi modifiée du 27 mai 2022 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'État.

## Amendements gouvernementaux au projet de loi n°8365 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat

### Avis du 3 mars 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 30 janvier 2025, au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8365 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

Le présent avis fait suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 30 septembre 2024[1], et il analyse le texte tel qu'amendé par le Conseil de Gouvernement en sa séance du 24 janvier 2025.

Selon l'exposé des motifs, les amendements sous revue visent, en premier lieu, à tenir compte des observations du Conseil d'État formulées dans son deuxième avis complémentaire du 10 décembre 2024.

Dans cet avis, le Conseil d'État a rappelé que les conditions essentielles d'un régime d'aides financières doivent nécessairement figurer dans une loi. Il a été retenu que l'amendement du 4 septembre 2024 ne suffisait pas à conférer une base légale suffisante au régime d'aides « Klimabonus Mobilitéit ». Les présents amen-

[1] Document parlementaire 8365 1

dements gouvernementaux visent dès lors à conférer au régime d'aides susvisé une base légale conforme à la Constitution.

En second lieu, en raison de la durée de la procédure législative et conformément à la réforme partielle des régimes d'aides financières « Klimabonus » décidée par le Gouvernement, les amendements proposent de conférer un effet rétroactif au 1er octobre 2024 à la disposition relative à la nouvelle aide financière pour l'achat de « vélos cargo ». Cette mesure est nécessaire pour que l'aide financière puisse être versée dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi pour tout « vélo cargo » acquis depuis le 1er octobre 2024.

Puisque ces changements ne concernent pas directement les communes, le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler à ce sujet.

## Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 14 juillet 2005 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable.

### Avis du 3 mars 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 28 janvier 2025, le projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 14 juillet 2005 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable.

Selon le règlement grand-ducal visé, la Commission interdépartementale du développement durable se compose actuellement de vingt-trois membres délégués de départements ministériels et d'une administration, mais ne comprend toutefois pas des représentants de tous les départements ministériels.[1]

Afin d'intégrer le développement durable dans tous les domaines et politiques des différents départements ministériels, les auteurs du projet sous revue considèrent qu'il est important que ces derniers soient tous représentés au sein de la commission.

De plus, le gouvernement a adopté son règlement interne en date du 28 juin 2023, qui prévoit à l'article 19 que les comités interministériels peuvent être créés, sur proposition du ministre du ressort, par arrêté du Gouvernement en Conseil.

Pour les raisons exposées ci-dessus, il a donc été décidé que le règlement grand-ducal du 14 juillet 2005 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable soit abrogé et remplacé par un arrêté du Gouvernement en Conseil.

Puisque le développement durable est un sujet qui concerne les communes à plusieurs niveaux, le SYVICOL demande que la composition de la Commission interdépartementale du développement durable soit élargie à au moins un représentant des communes à désigner sur proposition du SYVICOL.

Le SYVICOL tient à rappeler qu'une commission interdépartementale peut bien inclure un acteur non ministériel, comme c'est déjà le cas de la Commission interdépartementale pour les équipements sportifs, dont le SYVICOL fait partie à côté de nombreux délégués ministériels.

[1] Exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous revue, page 1

## Projet de règlement grand-ducal n° 6785 concernant l'institution d'une plateforme de coordination en matière de déchets et de ressources

### Avis du 3 mars 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 15 janvier 2025, le projet de règlement grand-ducal n° 6785 concernant l'institution d'une plateforme de coordination en matière de déchets et de ressources.

Le présent projet de règlement grand-ducal vise à mettre en œuvre les dispositions du paragraphe 6 de l'article 21 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Selon l'exposé des motifs, une bonne organisation de la gestion des déchets demande un dialogue constructif et une communication structurée avec l'ensemble des acteurs concernés, tant publics que privés et même la société civile.

L'objectif est de créer une plateforme de dialogue qui fonctionne d'une façon régulière, surtout sur un plan technique, mais également sur un plan politique. Afin de traiter tous les sujets avec tous les acteurs, la plateforme pourra instaurer des groupes de travail à composition variable pour des sujets très variés et divers.[1]

Le SYVICOL ne peut que saluer la création d'une telle plateforme de coordination et se félicite que sa revendication d'y être représenté ait été respectée par les auteurs du texte sous avis.

Il espère que la nouvelle plateforme sera rapidement opérationnelle et qu'elle sera dotée des moyens nécessaires pour un véritable échange sur le plan technique, mais également sur le plan politique, et avoir ainsi un impact sur les décisions prises au niveau national.

Dans ce cadre, le SYVICOL profite de l'occasion pour réitérer sa revendication de longue date d'être également 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.

[1] Exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous revue, page 1

## Projet de règlement grand-ducal n° 6784 abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes

### Avis du 3 mars 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 15 janvier 2025, le projet de règlement grand-ducal n° 6784 abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes.

Suite au grand besoin de création de nouvelles décharges, une des mesures de simplification administrative en matière de construction retenues par le groupe de travail logement « *Méi, a méi séier bauen* » est d'abroger le règlement grand-ducal du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes. Les critères y définis ont été jugés superfétatoires et seront supprimés.

Selon l'exposé des motifs, l'abrogation s'inscrit également dans un souci de rationalisation et d'adaptation aux nouvelles priorités de gestion des déchets inertes.

L'élimination des déchets inertes continuera donc à fonctionner moyennant un réseau de décharges régionales pour déchets inertes comme défini par le paragraphe 9 de l'article 26 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets mais sans que les modalités de sélection pour l'emplacement de décharges soient fixées par un règlement grand-ducal.

Vu le problème du manque de décharges pour déchets inertes au Luxembourg, le SYVICOL ne peut que saluer toute modification qui permet d'accélérer la réalisation de celles-ci.

## Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux

### Avis du 3 mars 2025

### I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures d'avoir sollicité son avis au sujet du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux en date du 19 décembre 2024.

Il convient de préciser que les modifications envisagées par le projet de règlement grand-ducal sous examen ont été discutées lors de la réunion de la Commission centrale du 7 octobre 2024.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, après deux années d'application du règlement grand-ducal en question, il est proposé de l'ajuster en prenant en considération les expériences faites par les services compétents du ministère des Affaires intérieures et les retours et suggestions provenant des agents intéressés et des entités communales, pour, entre autres, adapter les formations davantage aux besoins spécifiques des fonctionnaires communaux en service provisoire.

Pour rappel, le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux est complémentaire au règlement grand-ducal du 23 avril 2021 portant organisation de la formation pendant le service provisoire des fonctionnaires communaux ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés communaux. Tout comme pour la formation du tronc commun et la formation au choix, les fonctionnaires communaux ne sont plus regroupés, depuis l'entrée en vigueur du règlement dont question, en fonction de leur groupe de traitement, mais ils suivent des modules de la formation spéciale en fonction de leur affectation dans l'administration communale, dans le syndicat de communes ou dans l'établissement public placé sous la surveillance des communes dont ils relèvent.

Le SYVICOL avait salué, dans son avis du 8 novembre 2021, sous réserve de quelques remarques isolées, le projet qui est devenu le règlement grand-ducal du 11 mars 2022.

Il salue également le présent projet de modification, sous réserve des observations ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit et concernent uniquement l'article 1er du projet de règlement grand-ducal sous analyse :

- En principe, le SYVICOL approuve la réforme ponctuelle des modules de la formation spéciale et salue l'introduction de la partie générale dans la formation spéciale, y compris d'une formation obligatoire sur le statut général des fonctionnaires communaux.
- Il salue l'introduction d'un nouveau module « administration générale », qui vise des domaines essentiels de la législation communale, étant donné que beaucoup de fonctionnaires communaux, surtout dans les petites communes, ne sont pas affectés à un service ou à une matière précise.
- Il salue également les autres propositions pour améliorer la formation spéciale, en prenant en considération les expériences faites par les services compétents du ministère des Affaires intérieures et les retours et suggestions provenant des agents intéressés et des entités communales.
- Cependant, au niveau organisationnel, il met en garde contre un chevauchement éventuel des différentes parties de la formation du tronc commun, de la formation au choix et de la formation spéciale. Il faut s'assurer que les fonctionnaires stagiaires soient en mesure de terminer toutes leurs formations dans les deux ans prévus pour le stage.
- Dans le même ordre d'idées, il recommande d'éviter que le contenu de la formation spéciale ne soit qu'une simple répétition de la formation du tronc commun, surtout pour les fonctionnaires inscrits dans le nouveau module « administration générale » de la formation spéciale.

- Finalement, le SYVICOL remarque que les fonctionnaires en service provisoire qui sont inscrits dans le module « administration générale » de la formation spécifique auront 24 heures de formation sur le statut général des fonctionnaires communaux pendant leur stage, ce qui semble excessif étant donné que beaucoup de ces fonctionnaires ne réalisent guère de tâches en relation avec ce domaine dans le cadre de leur travail quotidien.

## III. Remarques article par article

### Art. 1er.

La première partie de l'article 1er dispose :

*« Le règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 11 mars 2022 fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux est modifié comme suit :*

*1° L'article 5 est remplacé par les dispositions suivantes :*

*(1) Les fonctionnaires en service provisoire doivent suivre une formation spéciale, qui comprend une partie générale et une partie spécifique, composées comme suit :*

*a) partie générale :*

- *une session d'introduction à la formation spéciale (1h)*
- *une formation intitulée « introduction au statut général des fonctionnaires communaux » (6h)*

*b) partie spécifique : des formations d'une durée minimale de 60 heures, définies en fonction de l'affectation du candidat.*

*(2) Le contenu des formations de la partie spécifique et le nombre d'heures de formation y afférentes sont fixés comme suit :*

*1° En fonction de son affectation, le candidat suit, parmi les modules suivants, les cours du module y correspondant.*

*Les heures des cours précités sont à compléter par des heures de cours au choix parmi ceux figurant à l'annexe afin de parvenir à un volume total de cours d'au moins 60 heures, conformément au paragraphe 1er.*

*Module « administration générale »*

*Ce module comporte les matières suivantes :*

- *Loi communale (15h) ;*
- *Statut général des fonctionnaires communaux (9h) ;*
- *Élaboration et exécution du budget (9h) ;*
- *Marchés publics (12h) ;*
- *Diversité et non-discrimination dans une société plurielle (3h)*

*[…] . »*

Le SYVICOL salue l'introduction d'un nouveau module « administration générale », qui vise des domaines essentiels de la législation communale, étant donné que beaucoup de fonctionnaires communaux, surtout dans les petites communes, ne sont pas affectés à un service ou à une matière précise.

Il s'inquiète cependant sur le cumul éventuel des différentes parties de la formation pendant le service provisoire, puisque certains modules du tronc commun et de la formation spéciale peuvent se recouper, ce qui peut poser un problème pour les fonctionnaires stagiaires, surtout pour ceux qui se voient accorder une réduction du service provisoire. Puisque le fonctionnaire peut être inscrit parallèlement à la formation du tronc commun, à la formation au choix et à la formation spéciale et puisque le candidat peut être admis à l'examen de fin de formation spéciale même s'il n'a pas encore passé l'examen de fin de formation générale, il importe au SYVICOL de rappeler aux auteurs du texte qu'il est essentiel que les dates des cours ainsi que les dates des examens pour le tronc commun et pour la formation spéciale de la formation pendant le stage soient organisées d'une telle manière qu'elles ne se recoupent pas.

Le SYVICOL ne s'oppose pas au principe de l'inscription simultanée aux différentes parties de la formation pendant le stage, un principe qu'il avait d'ailleurs clairement salué dans son avis du 8 novembre 2021 sur projet de règlement grand-ducal fixant les programmes et les modalités d'organisation de la formation spéciale et de l'examen de fin de formation spéciale des fonctionnaires communaux. Mais il importe de s'assurer que les fonctionnaires stagiaires soient en mesure de finir leur stage et passer leurs examens dans les deux ans prévus pour le stage. Autrement dit, il faudra éviter à tout prix qu'un fonctionnaire stagiaire ne puisse participer à un module spécifique ou à une partie spécifique de la formation, ou encore à un examen de la formation pendant le stage parce que les dates des différentes parties de la formation pendant le stage se chevauchent, à la suite de quoi ledit fonctionnaire devrait s'inscrire à une session ultérieure pour pouvoir conclure sa formation pendant le stage.

En plus, le SYVICOL, tout en étant d'accord sur l'importance à accorder à l'enseignement des dispositions de la loi modifiée du

24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, donc à informer les candidats sur leurs devoirs et la protection leur accordée par la loi à travers les formations sur le statut général des fonctionnaires communaux, il remarque néanmoins que 9 heures de formation sur le statut sont prévues dans le tronc commun de la partie générale de la formation pendant le stage des fonctionnaires communaux, 6 heures de formation sur le statut sont proposées dans la nouvelle partie générale de la formation spéciale et 9 heures de formation sur la même matière sont prévues dans le nouveau module « administration générale ». Cela signifie que les fonctionnaires qui sont inscrits dans le module « administration générale » de la formation spéciale, recevront autant d'heures de formation sur le statut que les fonctionnaires inscrits dans le module « gestion du personnel ».

Le SYVICOL est d'avis qu'il s'agit ici d'un volume excessif, surtout considérant que la plupart des fonctionnaires inscrits dans le module « administration générale » ne seront pas amenés à travailler dans le domaine des ressources humaines.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient également à souligner qu'il serait nécessaire de veiller à ce que le contenu de ces 24 heures ne se recoupe pas trop. Surtout pour les fonctionnaires inscrits dans le module « administration générale », il faudra éviter que les différentes matières de la formation spéciale soient une simple répétition de leur formation dans le cadre du tronc commun. Ceci risque surtout d'être le cas pour les modules « Statut et rémunération des agents communaux » (tronc commun) et « Statut général des fonctionnaires communaux » (formation spéciale), pour les modules « Budget et comptabilité communaux » (tronc commun) et « Élaboration et exécution du budget » (formation spéciale), ainsi que les modules « Législation communale » (tronc commun) et « Loi communale » (formation spéciale).

## Projet de loi n° 7139A portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

### Avis du 3 mars 2025

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet du projet de loi n° 7139A portant modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 6 « Mesures d'exécution des plans d'aménagement » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain par courrier du ministre des Affaires intérieures du 19 septembre 2024.

Le projet de loi dont question est la résultante de la scission du projet de loi n°7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, décidée par la Commission des Affaires intérieures, en deux projets de loi distincts lors de sa réunion en date du 17 juillet 2024 :

- le projet de loi n° 7139A sous rubrique, et
- le projet de loi n°7139B portant, pour sa part, modification de certaines dispositions du Titre 3 « Le plan d'aménagement général », du Titre 4 « Le plan d'aménagement particulier » et du Titre 8 « Dispositions transitoires » de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

À noter, premièrement, que le projet de loi n°7139A reprend les articles 1er, 3 à 6 et 8 du projet de loi n°7139, dans l'objectif de poursuivre la procédure législative ayant trait – essentiellement – aux mesures d'exécution des plans d'aménagement.

À noter, enfin, que le SYVICOL a eu, dans le cadre de la procédure législative relative au projet de loi n°7139 précité, l'occasion d'émettre trois avis, adoptés respectivement par le comité en date des 13 novembre 2017, 25 janvier 2021 et 12 décembre 2022. Il y est renvoyé pour le surplus.

Le SYVICOL a eu l'occasion de participer au groupe de travail (GT) qui a assisté le ministère des Affaires intérieures, auquel étaient du reste également représentés le ministère des Finances, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la T.V.A., la Ville de Luxembourg, l'Administration du cadastre et de la topographie et un bureau d'ingénieurs-conseils. Dans le cadre des travaux réalisés par ce GT, un document technique retraçant dans les moindres détails les différentes étapes de la procédure du remembrement ministériel a été présenté (« workflow »).

Depuis la saisine ministérielle du 19 septembre 2024, la commission technique du SYVICOL s'est en outre réunie en date du 4 novembre 2024, afin d'échanger sur le projet de loi soumis pour avis.

Avant d'aborder le projet de loi en soi, le SYVICOL aimerait exposer certaines considérations concernant le remembrement ministériel.

#### Un changement de paradigme

Les dispositions ayant trait au remembrement urbain ministériel constituent une entorse indéniable au principe de l'autonomie communale, alors que le ministre ayant les Affaires intérieures dans ses attributions (ci-après, le « ministre ») n'est plus, dans le texte soumis pour avis, une autorité de tutelle de la gestion communale en matière d'aménagement communal et de développement urbain, mais bien une autorité directement compétente en la matière[1].

[1] Le SYVICOL ne partage pas le commentaire de l'article 51 du projet de loi 7139 initial (dans le cadre duquel l'approche « top down » avait déjà été adoptée), déposé le 18 mai 2017, selon lequel : « *Dès que le ministre dispose du dossier complet concernant le projet de remembrement, il exerce son pouvoir de tutelle par une décision dans laquelle il se prononce sur l'approbation du projet de remembrement en même temps qu'il statue sur les réclamations qui lui sont parvenues.*

*L'on ne saurait considérer qu'en statuant sur son propre projet de remembrement le ministre enfreindrait le principe général du droit duquel « nul ne peut être juge et partie à la fois », notamment consacrée par l'arrêt PROCOLA de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995. En effet, le ministre n'a aucun intérêt propre à ce que le projet de remembrement aboutisse à un remembrement effectif, car il se contente de veiller à la régularité de la procédure d'adoption et de faire droit aux observations pertinentes, le cas échéant.* ».

D'après le SYVICOL, il n'y a jamais eu de pouvoir de tutelle, ni dans le cadre du projet de loi tel que formulé initialement, ni dans le cadre du texte soumis pour avis, la tutelle d'approbation s'exerçant sur des actes émanant des organes communaux, tandis que le pouvoir de réformation permettant au ministre de statuer sur des réclamations est un pendant complémentaire et nécessaire du pouvoir de tutelle d'approbation (tutelle spéciale). Or, la nouvelle procédure ne prévoit, ni dans la version initiale du texte, ni dans le texte soumis pour avis, un acte communal dont il faudrait vérifier la légalité ou la conformité à l'intérêt général.

Il est vrai que le contexte, et notamment les défis à surmonter en matière de logement en particulier et en matière d'aménagement du territoire plus globalement, exige une accélération des procédures ainsi que l'établissement de processus de mobilisation, de viabilisation et de construction efficaces, mais l'absence de rôle proactif des organes communaux dans le texte soumis pour avis, est pour le moins étonnante et contribue bel et bien à un changement de paradigme en matière de gestion de l'aménagement communal et du développement urbain.

En effet, la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit à l'heure actuelle 3 voies en matière de remembrement : 1/ la voie de l'accord des propriétaires, 2/ celle du remembrement conventionnel et 3/ celle du remembrement légal (art.63, al. 2).

Sans rentrer dans les méandres des procédures de remembrement précitées, aussi bien le remembrement conventionnel que le remembrement légal passent par un vote du conseil communal (art. 68 et 69 pour le remembrement conventionnel, art. 75 et 76 pour le remembrement légal).

Qui plus est, les dispositions relatives au remembrement légal, qui est indéniablement la procédure qui se rapproche le plus des dispositions soumises pour avis, prévoient un vote définitif du conseil communal, lors duquel *« Le conseil communal peut soit adopter le projet tel qu'il l'avait voté, soit y apporter des modifications répondant aux observations présentées, soit rejeter le projet. Dans ce dernier cas, le ministre déclare le dossier clôturé »* (art. 76 de la loi précitée du 19 juillet 2004).

Le ministre revêt, dans les textes actuellement en vigueur, le rôle d'une autorité de tutelle exerçant tant une tutelle d'approbation, ainsi qu'un pouvoir de tutelle spéciale.

Le texte soumis pour avis ne prévoit plus de vote de la part du conseil communal et le ministre sera, à l'avenir, appelé à prendre des décisions propres, tout en adoptant un acte administratif à caractère réglementaire.

### Une procédure sans rôle proactif des organes communaux

Le remembrement ministériel est en principe une « mesure d'exécution des plans d'aménagement ». Toutefois, la complexité de l'urbanisme de projets est telle, qu'il est fort probable qu'avant de procéder à l'élaboration d'un projet de remembrement ministériel, une modification du PAP NQ ou du lotissement doive se faire « parallèlement » à l'élaboration du projet de remembrement[2].

Au cas où la modification desdits documents devait poser un problème pour la commune, celle-ci disposerait de la possibilité de réagir au niveau de la procédure de modification du PAP (art. 30, al. 10, de la loi précitée du 19 juillet 2004) ou lors de la procédure de modification du lotissement (art. 29 (1), alinéas 4 et 5, de la même loi) les deux documents étant par nature des règlements communaux.

Si le SYVICOL comprend que le texte soit rédigé de sorte à garantir un maximum de flexibilité pour la gestion des opérations de remembrement (complété, pour les besoins de la cause, par le « workflow » précité), il craint que, dans certains cas de figure, les communes puissent se trouver dans un « zugzwang » sans disposer de la possibilité formelle de préserver leurs intérêts. Le workflow ne saurait alors, selon le SYVICOL, faire office de règles de procédure.

Les cas de figure concernent :

- d'une part le recours de la part de l'État à tout un arsenal juridique en matière de plans d'aménagement[3], suivi d'un éventuel remembrement ministériel. L'exemple est certes extrême, mais néanmoins théoriquement possible : dans un pareil cas de figure, l'autonomie communale serait réduite à néant, les procédures des plans d'aménagement en question ne supposant que de simples avis de la part des communes et le texte soumis pour avis ne prévoyant formellement parlant aucun rôle proactif de la commune ;
- d'autre part les conséquences de la nouvelle formulation de l'article 42, alinéa 2 (amendement 5, point 2°, litera b)), qui prévoit une dérogation au profit du ministre, lui permettant de ne pas remodeler le parcellaire des propriétaires récalcitrants de manière à le faire concorder avec les lots retenus dans le cadre du PAP NQ ou du lotissement. Au vu de la nature juridique nouvelle de la décision du ministre portant adoption du projet de remembrement et de la hiérarchie des normes, le SYVICOL s'interroge quant aux conséquences de cette disposition sur les PAP NQ ou les lotissements adoptés au préalable.

Le SYVICOL reviendra plus tardivement sur ce point.

Il souligne néanmoins d'ores et déjà l'importance de formaliser un rôle proactif (soit, au moins la faculté de formuler un avis) du conseil communal dans le texte afin d'éviter que les communes doivent faire face à des imprévus, notamment en présence de projets d'une certaine envergure qui auraient un impact indéniable sur leurs équipements collectifs ou leurs infrastructures.

### Une procédure qui pourrait être optimisée par des dispositions fiscales

Le SYVICOL se demande s'il ne convient pas de prévoir des dispositions fiscales « incitatives », notamment dans l'optique d'éviter d'avoir recours à l'instrument du remembrement ministériel. La logique serait identique à celle de l'article 14 du projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat (article entretemps repris par la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement), qui permet une exemption des bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis ou des bénéfices de cession au sens de l'article 99ter LIR pour les immeubles aliénés par des personnes physiques à l'État, une commune ou un syndicat de communes, à l'exception des terrains aliénés via l'exercice d'un droit de préemption.

Une telle disposition pourrait par exemple avoir trait à une exemption des droits de timbre, d'enregistrement, de transcription et d'hypothèque, tel que cela existe actuellement dans le cadre de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux. Le SYVICOL est toutefois conscient que l'assiette potentielle d'une telle exemption est autre que celle prévue dans la législation relative au remembrement des biens ruraux.

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le texte manque de clarté : il y gagnerait à distinguer le remembrement à l'amiable et le remembrement ministériel et à reformuler certains passages (cf. amendement 5, point 2°, litéras b) et d) - amendement 5, point 3°) ;
- L'absence de rôle proactif du conseil communal au niveau de la procédure est problématique : le SYVICOL demande que le conseil communal puisse formuler un avis officiel pendant la phase de l'enquête publique, en prenant en considération les observations éventuellement formulées par des tiers ;
- La procédure relative à la décision d'ordonner la clôture devrait être précisée (cf. amendement 5, point 4°, litera a)) ;
- L'amendement 5, point 9°, litera c) concernant l'article 51 relatif aux frais d'exécution et d'indemnisation prévoit que les frais avancés sont récupérés au moyen de la conclusion d'une convention entre les personnes qui ont avancé les frais et les autres propriétaires. En l'absence d'une telle convention, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée pour les parcelles attribuées aux propriétaires, tant que les propriétaires des parcelles nouvellement attribuées ne se sont pas acquittés des frais d'exécution.

---

[2] Le Ministère des Affaires intérieures a d'ailleurs présenté ceci dans le cadre du « workflow » détaillé durant les travaux du groupe de travail mentionné ci-dessus

[3] Plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; pour les avis prévus dans le cadre de ladite législation, il s'agit des articles 12(4) et 18(4) de la loi en question.

Sans que le texte ne porte lui-même à discussion, le SYVICOL se demande s'il ne convient toutefois pas de prévoir que la commune obtienne certains documents au préalable (copie de l'acte de remembrement, etc.) ;

- Le SYVICOL attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que des exemptions fiscales, similaires à celles prévues par la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux pourraient "stimuler" des échanges à l'amiable.

## III. Remarques amendement par amendement

Le SYVICOL ne parcourra pas *stricto sensu* chaque amendement, mais se contentera de formuler quelques observations ponctuelles.

### Amendements 1 et 2

L'article 1er du projet de loi est supprimé (amendement 1). Il s'agissait en l'occurrence d'une modification de l'article 8 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pour y introduire la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins d'entamer une procédure de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

À la suite de la tenue de la réunion nationale du logement en février 2024 et de la mise en place subséquente par le Gouvernement du groupe de travail « Simplification administrative », le maintien de l'article 1er du projet de loi n'a plus lieu d'être. Le groupe de travail a en effet estimé qu'il était plus judicieux d'élaborer un projet de loi ayant pour objet une harmonisation des procédures d'adoption des plans d'aménagement particulier et général et d'une réduction des délais y afférents.

L'article 2 du projet de loi est également supprimé (amendement 2). Il entendait insérer un article 18*bis* relatif à la procédure allégée pour concrétiser une modification ponctuelle du PAG. L'article en question est supprimé en raison des mêmes considérations que celles relatives au premier amendement.

Le SYVICOL n'a pas d'observation particulière à faire à ce sujet.

### Amendements 3 et 4

Le troisième amendement concerne l'article 5 du projet de loi (devenant ainsi l'article 2) relatif à l'article 35, paragraphe 1er, alinéa 1er de la loi précitée du 19 juillet 2004, qui est amendé de sorte à remplacer les termes *« l'initiateur du projet élabore un projet d'exécution »* par les termes suivants : *« un projet d'exécution est élaboré pour l'ensemble ou une partie des fonds concernés par le propriétaire ou son mandataire »*. L'amendement 4 vise quant à lui l'article 6 du projet de loi (devenant par conséquent l'article 3) relatif à l'article 36 de la loi précitée du 19 juillet 2004 qui est amendé comme suit : le terme *« l'initiateur du projet »* est remplacé par les termes *« le propriétaire ou son mandataire »*.

Le SYVICOL accueille favorablement les deux modifications entreprises.

### Amendement 5

L'amendement a trait à l'article 8 du projet de loi (devenant à présent l'article 4) portant modification de la quasi-totalité des articles relatifs au remembrement urbain, tant dans sa forme « amiable » que « forcée » (ministérielle).

Amendement 5, point 1° :

Il est proposé de compléter l'article 41 par les termes « *nouveau quartier* » afin de clairement distinguer les projets de remembrement qui auront lieu dans le cadre d'un PAP NQ et ceux ayant trait aux lotissements ayant été effectués dans le cadre d'un PAP QE.

Le SYVICOL ne peut que soutenir une telle initiative, qui revient en somme à préciser et éclaircir le texte sous avis.

Amendement 5, point 2°, litera b) :

L'amendement en question vise à remplacer l'alinéa 2 de l'article 42 par une dérogation aux articles 41, alinéa 1er (définition du remembrement urbain) et 42, alinéa 1er (conditions légales du remembrement urbain), selon laquelle le ministre peut, dans le cadre du remembrement ministériel cette fois-ci, ne pas faire coïncider le parcellaire des propriétaires récalcitrants aux lots retenus dans le cadre du PAP NQ ou dans le cadre du lotissement.

Le SYVICOL s'interroge quant à la formulation du texte en question.

En somme, il s'agit de pouvoir attribuer du terrain brut aux propriétaires récalcitrants (d'une surface équivalente aux surfaces apportées par ces derniers) ou de pouvoir procéder à un phasage des opérations de remembrement (remembrement à l'amiable ou ministériel dans une étape ultérieure d'exécution du PAP ou du lotissement).

S'il comprend la flexibilité que l'amendement entend apporter au texte au vu des deux objectifs cités dans le commentaire des articles, le SYVICOL estime qu'il est nécessaire de reformuler le texte afin d'y introduire l'idée d'une exécution partielle du PAP NQ / du lotissement et de faire abstraction de la notion de « dérogation », sauf à accorder une liberté totale au ministre en la matière. Dans ce cadre, le SYVICOL se demande quelles peuvent bien être les conséquences de ce texte…

Formulé tel quel et sans tenir compte du commentaire des articles, le texte accorde la possibilité de pouvoir passer outre les lots définis dans le cadre du PAP NQ ou du lotissement pour le parcellaire des propriétaires récalcitrants. Combiné avec la nature juridique nouvelle de la décision d'adoption du ministre, qui est hiérarchiquement supérieure à celle d'un règlement communal[4], le point est d'autant plus critique.

Amendement 5, point 2°, litera d) :

L'amendement vise à répondre à des objections de la part de la Haute corporation.

Le SYVICOL regrette que le futur article 42 soit difficilement lisible et se demande s'il ne convient pas de prévoir différents paragraphes pour exprimer différentes idées, de sorte à pouvoir distinguer les dispositions à caractère général (actuel alinéa 1er) d'une part, des dispositions spécifiques au remembrement ministériel (les autres alinéas) d'autre part.

Amendement 5, point 3° :

Alors que l'alinéa 2 et les alinéas suivants de l'article 43 visent exclusivement le remembrement ministériel, le SYVICOL se demande s'il n'est pas, en fin de compte, plus approprié de les mettre dans la section 2, et plus précisément de les intégrer dans l'article relatif à l'élaboration du projet de remembrement. Cette façon de procéder aurait comme avantage de rendre le texte plus lisible. S'il ne devait toutefois pas être procédé de la sorte, il serait peut-être utile de rajouter l'adjectif « ministériel » au niveau de la dernière phrase de l'article, et non juste au niveau de l'avant dernière phrase. Il ressort en effet du commentaire des amendements que la liberté contractuelle est de mise en ce qui concerne le remembrement à l'amiable.

Concernant les pièces que doit contenir le projet de remembrement ministériel, le SYVICOL se demande, au point 5°, de quelles *« surfaces cédées à la commune »* il peut bien s'agir et s'il ne s'agit pas d'un oubli, alors que le texte prévoyait initialement une énumération des pièces pour les deux types de projets de remembrement (à l'amiable et ministériel) ?

Ensuite, la contenance et la constructibilité des surfaces faisant l'objet d'un remembrement ministériel étant indubitablement des critères impactant la valeur des surfaces, le SYVICOL donne à considérer, au niveau de l'alinéa 4 relatif aux surfaces attribuées, que le degré d'utilisation du sol est déterminé par la délimitation et la contenance des lots tels que résultant du lotissement que le remembrement ministériel est censé exécuter[5]. À ce titre, il se demande si la seule référence au PAP QE est suffisante.

Amendement 5, point 4°, litera a) :

La nature de la compétence du ministre en matière de décision de clôture

[4] Soit dit en passant, le SYVICOL regrette à ce titre que l'attestation certifiant la conformité avec le PAP NQ ou le lotissement de terrains de l'article 31, paragraphe 2, alinéa 3 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne figure plus parmi les pièces devant figurer dans le projet de remembrement.

L'article 44, alinéa 1er est complété d'une disposition permettant au ministre de clôturer la procédure sur demande de la commune, de l'ensemble des propriétaires, ou de sa propre initiative. Le SYVICOL comprend qu'il est essentiel de pouvoir clôturer la procédure, de sorte à pouvoir passer d'un remembrement ministériel à un remembrement à l'amiable, mais il s'interroge quant aux potentielles autres finalités poursuivies par le ministre lui permettant de procéder à une telle clôture.

L'emploi du « peut » est en effet déconcertant : doit-on comprendre que le ministre recouvre un pouvoir d'appréciation au niveau de la décision de clôture ?

Que se passe-t-il lorsque le collège des bourgmestre et échevins demande au ministre d'ordonner la clôture ? Notamment, quand le remembrement a été ordonné sur la propre initiative du ministre ? Ou inversement, le ministre peut-il clôturer la procédure sur propre initiative lorsqu'il a ordonné le remembrement sur demande du collège des bourgmestre et échevins ? Et alors, pour atteindre quel(s) objectif(s) ? La clôture est-elle envisageable pour des raisons techniques ? Et ainsi de suite…

Ce point devrait, de l'avis du SYVICOL, être précisé de la façon suivante : le ministre ordonne la clôture lorsque celui qui a fait la demande d'ordonner l'élaboration d'un projet de remembrement (commune ou moitié des propriétaires représentant la moitié des surfaces) lui en fait la demande ; il peut également le faire de sa propre initiative, lorsqu'il a ordonné l'élaboration de sa propre initiative.

À défaut de procéder comme tel, le SYVICOL craint que la compétence liée du début de la procédure, lorsque le ministre ordonne l'élaboration d'un projet de remembrement sur demande de la commune ou de la moitié des propriétaires représentant la moitié des surfaces, soit dépourvue de sens.

Amendement 5, point 5°, litera a) :

L'hypothèse est peu probable, alors que les observations dans le cadre de l'enquête publique doivent être faites sur le portail national des enquêtes publiques, mais quid en cas de différences entre le projet de remembrement du portail national des enquêtes publiques et celui envoyé par le ministre au collège des bourgmestres et échevins (et donc déposé auprès de la maison communale) ?

Amendement 5, points 5° et 6° :

Le texte soumis pour avis prévoit une notification du collège des bourgmestre et échevins l'informant du périmètre du projet de remembrement au collège des bourgmestre et échevins à l'article 44, alinéa 3. Il prévoit aussi l'envoi du projet de remembrement au collège des bourgmestre et échevins en vue du dépôt de ce dernier aux fins d'enquête publique.

La commune ne se voit attribuer aucun rôle proactif dans le cadre du texte soumis pour avis, notamment, il n'est nulle part fait mention d'une prise de position officielle de la part de la commune, ni sur le projet de remembrement, ni par rapport aux observations introduites lors de l'enquête publique. Le SYVICOL estime toutefois que c'est la commune qui est le plus à même de connaître les spécificités sociales, historiques, techniques, urbanistiques et environnementales de son territoire et de la population qui y vit.

Ainsi, et compte tenu de ce qui a été précisé dans l'introduction[6], le SYVICOL se demande s'il ne convient pas de formellement prévoir le principe d'un avis de la part du conseil communal, y compris sur les observations présentées par le public, notamment lorsque l'élaboration du projet de remembrement n'a pas été faite sur sa propre demande.

Pour ce faire, il conviendrait aussi de prévoir, à l'instar du ministre, la faculté de consulter les observations sur le portail national des enquêtes publiques.

### Article 47

Bien que ledit article ne fasse pas l'objet d'un amendement, le SYVICOL attire l'attention des auteurs des amendements du projet de loi qu'il fait une référence au « délai prévu à l'article 46 », délai qui a entretemps disparu.

### Article 49

Bien qu'il ne fasse pas l'objet d'amendements, le SYVICOL se demande pourquoi l'alinéa 7 du futur article 49 figure encore dans le texte, sans que cela ne porte forcément à conséquence. L'alinéa en question prévoit que l'acte de remembrement est transcrit le même jour dans les différents bureaux hypothécaires, lorsque les parcelles attribuées à un propriétaire sont situées dans un autre ressort hypothécaire que celles que le propriétaire abandonne. Si une disposition équivalente existe dans la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux, elle y trouve sa justification au vu de l'ampleur des remembrements à opérer. Ceci semble ne pas être le cas dans le présent texte.

Amendement 5, point 9°, litera c) :

L'amendement en question opère une modification de l'article 51 relatif aux frais d'exécution et d'indemnisation. Il y est prévu que divers frais (opérations de remembrement, frais relatifs à l'acte de remembrement etc) soient avancés soit par le ministre, lorsque ce dernier a initié la procédure, soit par la commune, soit par un ou plusieurs propriétaires, lorsque ces derniers ont demandé au ministre de lancer la procédure. Ces frais sont récupérés au moyen de la conclusion d'une convention entre les personnes qui ont avancé les frais et les autres propriétaires. En l'absence d'une telle convention, aucune autorisation de construire ne peut être délivrée pour les parcelles attribuées aux propriétaires, tant que les propriétaires des parcelles nouvellement attribuées ne se sont pas acquittés des frais d'exécution.

Si le SYVICOL comprend bien que, conformément à l'article 1315, alinéa 1er du Code civil : *« Celui qui réclame l'exécution d'une obligation, doit la prouver »*, il se demande s'il ne serait pas approprié de formellement prévoir la communication de certains documents à des fins d'information.

Le SYVICOL se demande ainsi s'il ne convient pas de prévoir dans un premier temps la communication de la convention entre les personnes qui ont avancé les frais et les autres propriétaires, hormis le cas évident où ce serait la commune qui aurait avancé les frais.

Le SYVICOL tient en outre à rappeler que l'acte de remembrement, dont mention à l'article 48, prévoit les conditions et délais (...) des frais incombant aux propriétaires, l'institution d'une hypothèque légale au profit des demandeurs sur les fonds remembrés appartenant aux propriétaires qui n'ont pas effectué de demande prévue à l'article 44, destinée à garantir la récupération des frais avancés ainsi que leur délai de recouvrement, l'éventualité d'une inscription hypothécaire et ainsi de suite.

Par conséquent, et alors que cet acte de remembrement forme titre des droits de propriété et des autres droits réels et des créances qui y sont réglés, ne convient-il pas de prévoir l'envoi d'une copie par lettre recommandée avec accusé de réception à la commune territorialement concernée, et ce à partir du moment où l'acte de remembrement est transcrit au bureau des hypothèques compétent (hormis l'hypothèse évidente, encore une fois, dans laquelle elle aurait elle-même initié la procédure par une demande adressée au ministre)?

Qui plus est, l'amendement 5, point 9°, litera c), visant manifestement à préserver les intérêts financiers du ou des demandeur(s) initiateur(s), la commune ne devrait-elle pas être informée de la radiation de l'hypothèque légale ?

L'article 51, voire l'article 48, devraient, aux yeux du SYVICOL, être précisés.

---

[5] Ce d'autant plus que la surface attribuée ne correspond pas forcément à la surface apportée, la différence étant compensée par le paiement d'une soulte.

[6] Il aurait été préférable de prévoir le principe d'un avis contraignant dans le cadre de la législation relative à l'aménagement du territoire, afin que les communes puissent effectivement sauvegarder leurs intérêts (un remembrement urbain n'étant pas toujours de mise).

## Projet de loi n°8395
## 1° relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance ;
## 2° relatif à la mise en œuvre du principe « once only » ;
## 3° relatif à la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ;
## 4° relatif à la mise en application de certaines dispositions 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)

**Avis du 31 mars 2025**

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été demandé en son avis par Madame la Ministre de la Digitalisation au sujet du projet de loi sous examen en date du 12 juin 2024. Le syndicat a également été invité à une présentation des grandes lignes du projet de loi au ministère de la Digitalisation en date du 29 novembre 2024 et il souhaite profiter de l'occasion pour remercier Madame la Ministre pour ces démarches.

Le présent avis a été élaboré à l'aide de la commission consultative 1 – volet administratif du SYVICOL. Le SYVICOL tient à remercier les membres de la commission pour leurs contributions importantes.

Le projet de loi n°8395 relatif à la valorisation des données dans un environnement de confiance précise au niveau national luxembourgeois les règles pour l'accès aux données détenues par les entités du secteur public ainsi que les règles concernant la réutilisation de ces données contenues dans le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données).

Tout comme le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022, le projet de loi n°8395, qui reprend les dispositions de fond du règlement européen, vise à instaurer une certaine confiance entre les citoyens et les acteurs du secteur public, qui détiennent une panoplie de données à caractère personnel et à caractère non personnel de leurs administrés.

Il complète et précise pour le Luxembourg les dispositions contenues dans le règlement (UE) 2022/868, qui est d'application directe depuis le 24 septembre 2023, concernant en particulier la désignation des organismes compétents au niveau national, la procédure à suivre pour l'octroi des autorisations d'accès et de réutilisation des données, et les conditions applicables à l'accès et à la réutilisation des données.

Les principaux objectifs du projet de loi sont la simplification administrative pour le citoyen, pour les entreprises et pour les administrations publiques ; la valorisation des données détenues par le secteur public pour promouvoir l'économie, la recherche et l'innovation fondées sur les données ; l'habilitation des administrations à proposer des démarches de manière proactive aux citoyens et la facilitation de la prise de décision éclairée basée sur les données, le tout dans un environnement de confiance entre les citoyens et les détenteurs des données du secteur public.

Les dispositions du projet de loi peuvent être divisées en quatre grands piliers, à savoir le traitement primaire de données à caractère personnel (Titre II), le principe du « once only » (Titre IV), les traitements ultérieurs de données personnelles (Titres V et VII) et la réutilisation de données personnelles (Titres VI et VII).

Tandis que le SYVICOL ne veut pas remettre en cause les grands principes du projet de loi ou l'introduction du système « once only », il souhaite néanmoins faire part de ses réflexions ci-dessous concernant surtout la mise en œuvre pratique du texte.

### II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL se demande si une commune spécifique ou le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) pourra être désigné « tiers de confiance » au sens de la loi en projet. Dans la négative, il préconise de prévoir cette possibilité. (art. 6)
- Il salue la désignation d'une autorité centrale et l'introduction d'un « point d'information unique » pour le traitement ultérieur et l'accès, ainsi que la réutilisation des données à caractère personnel. ». (art. 7)
- Il note que les membres du conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance sont uniquement des représentants issus des ministères et administrations de l'État. Il demande que le niveau communal soit représenté par au moins deux membres dans cet organe consultatif. (art. 8)
- De l'avis du syndicat, il ne ressort pas clairement de la formulation actuelle du texte que les communes ne sont pas obligées à informer les administrés qu'ils ont droit à une éventuelle prestation ou un avantage supplémentaire auprès de leur commune de résidence après avoir fait une demande auprès d'une entité étatique. Il recommande de clarifier cette disposition dans le texte du projet de loi. (art. 9)
- Le SYVICOL n'est pas convaincu qu'on puisse parler d'une simplification administrative et d'un gain de temps tels qu'avancés par les auteurs du texte, surtout en relation avec le principe du « once only » et plus spécifiquement dans le contexte de la notification d'un administré relative au droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage supplémentaire. Contrairement aux administrés, cette disposition entraînera un surplus de démarches à effectuer par les communes et donc une augmentation de leur charge de travail et une hausse des coûts y afférents. (art. 9 et 11)
- D'une manière plus générale, le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier les dispositions sur le principe « once only » afin de préciser les responsabilités et obligations exactes des communes dans la mise en œuvre de ce principe. (art. 9 à 11)
- Il propose de simplifier la tâche de recensement pour les 100 communes, pour les 30 offices sociaux et les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes en instituant un groupe de travail composé d'experts du ministère et du niveau communal pour identifier les données à caractère personnel et les informations pour lesquelles les communes devront signer un « protocole once only ». (art.12 et 13)
- Il propose de mettre à disposition des communes des protocoles types pour les échanges qui seront identiques dans les 100 communes du pays ou même d'élaborer des protocoles uniques pour chaque type d'échange de données qui est identique dans le secteur communal. (art.12 et 13)
- De l'avis du syndicat, la complexité des procédures relatives au traitement ultérieur des données à caractère personnel et à l'accès et à la réutilisation des données à caractère personnel ne reflètent pas l'affirmation des auteurs qu'il sera « superflu de recruter un spécialiste disposant des connaissances et de l'expérience pratique auprès de chacune des plus d'une centaine d'entités étatiques, de chacune des plus d'une centaine de communes luxembourgeoises » et que les communes seront, bien au

contraire, quasi obligées à engager un spécialiste dans la matière ou de travailler avec un expert externe. (art.15 à 18 et 25 à 38)

- Enfin, le SYVICOL plaide pour l'application rigoureuse du principe de connexité ancré à l'article 123, paragraphe 3 de la Constitution, puisque les nouvelles missions pour les communes contenues dans le projet de loi exigent un grand investissement en termes de finances, de temps et de ressources de la part des communes. (art.15 à 18 et 25 à 38)

## III. Remarques article par article

### Titre Ier et II – articles 1er, 2 et 3

Les articles 1er et 2 énoncent l'objet de la loi en projet ainsi que les définitions de certains termes utilisés dans le texte de la future loi. Les dispositions du projet de loi s'appliquent sans préjudice des dispositions plus spécifiques relatives au traitement de données à caractère personnel, comme celles prévues par exemple dans le 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).

Les dispositions du projet de loi s'appliquent aux entités publiques, à savoir : les ministères et leurs services, les administrations et les communes, les établissements publics, les groupements d'intérêt économique, les personnes morales d'utilité publique. Le SYVICOL a été informé lors de la réunion avec le ministère de la Digitalisation que la définition d'entité publique n'inclut pas les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes, comme les offices sociaux par exemple. Cependant, de l'avis du SYVICOL, l'application du principe « once only » serait certainement utile dans ces entités publiques.

L'article 3 introduit une base légale générale pour le traitement de données à caractère personnel par les entités publiques, la base de licéité générale du traitement de données à caractère personnel se fondant dans le cadre de la future loi sur la condition que les données soient traitées par les entités publiques dans l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont les entités publiques sont investies : « Les entités publiques sont habilitées à traiter les données à caractère personnel nécessaires aux fins relevant de l'exécution de leurs missions d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont elles sont investies par une disposition de droit de l'Union européenne ou de droit national applicable. »

### Titre III – articles 4 à 8

Le titre III du projet de loi définit les acteurs compétents en matière de traitement de données à caractère personnel, ainsi qu'en matière d'accès et de réutilisation de données tel qu'exigé par le règlement (UE) 2022/868.

Le Commissariat du gouvernement à la protection des données auprès de l'État est désigné comme organe centralisé compétent habilité à octroyer ou à refuser les accès et les réutilisations des données, le Commissariat est donc désigné « Autorité des données » au sens du règlement européen.

Le commentaire des articles explique que « pour des raisons de cohérence et d'économie budgétaire, cette option est mise en œuvre par la création d'une Autorité des données centralisée. En effet, il s'avère excessif de recruter un spécialiste disposant des connaissances et de l'expérience pratique afférente auprès de chacune des plus d'une centaine d'entités étatiques ainsi qu'auprès de chacune des plus d'une centaine de communes luxembourgeoises et des autres organismes de droit public relevant du champ d'application du règlement (UE) 2022/868. »

L'autorité des données sera soutenue au niveau technique et dans ses décisions par le Centre des technologies de l'information de l'État (Centre) ainsi que par le groupement d'intérêts économiques Plateforme nationale d'échange de données (LNDS) ainsi que par des « tiers de confiance » (article 6) et le Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance (article 8).

Les « tiers de confiance » aideront l'autorité des données, le Centre et le LNDS à « effectuer des opérations de sécurité d'authentification, de transmission et de stockage d'informations permettant la réidentification, y compris, le cas échéant, l'anonymisation, la pseudonymisation et l'agrégation des données, ainsi que la gestion des clés d'anonymisation, de pseudonymisation et d'agrégation des données ».

Pour l'accès aux données, un « point d'information unique » est créé sous l'autorité du ministre ayant la digitalisation dans ses attributions. Le point d'information unique recevra, entre autres, les demandes d'accès et de réutilisation de données, les transmettra électroniquement, le cas échéant par des moyens automatisés, à l'Autorité des données et mettra une liste des ressources consultable contenant un aperçu de toutes les ressources en données disponibles à l'accès et à la réutilisation de données à disposition du grand public.

Le SYVICOL salue la désignation d'une autorité centrale et l'introduction d'un point d'information unique pour l'accès aux données et pour la réutilisation de données. Il se demande cependant si une commune particulière ou le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) pourra être désigné « tiers de confiance ».

Le Centre, donc le CTIE, a uniquement pour mission de « s'assurer de la mise en œuvre des mesures d'anonymisation et de pseudonymisation des données à caractère personnel et/ou de modification, d'agrégation, de suppression et de traitement des informations et données selon toute autre méthode de contrôle de la divulgation des données conformément au plan de confidentialité, préalablement à la mise à disposition des données dans l'environnement de traitement sécurisé ». D'après la lecture du texte faite par le SYVICOL, dans la pratique, il incombera donc également aux communes d'anonymiser et de pseudonymiser les données à caractère personnel avant leur introduction dans l'environnement de traitement sécurisé.

Le SIGI s'occupe de la gestion informatique pour 99 des 100 communes du pays et devra constituer un acteur incontournable pour aider les communes à mettre en œuvre les dispositions du projet de loi n°8395. Mais étant donné que la Ville de Luxembourg n'est pas membre du syndicat intercommunal, il est nécessaire, selon l'avis du SYVICOL, de prévoir la possibilité de désigner une commune spécifique ainsi que le syndicat intercommunal en tant que « tiers de confiance ».

Quant au Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance, le SYVICOL note que les membres dudit conseil sont des représentants issus des ministères et administrations de l'État. Cet organe n'incluerait donc pas de représentants provenant des communes ou du SYVICOL, un fait qui est regrettable.

Puisque les 100 communes du pays sont des détenteurs d'un grand nombre de données à caractère personnel ou non personnel de leurs administrés et puisqu'elles joueront un rôle important dans l'application du principe du « once only » introduit au titre IV ainsi que dans la mise à disposition des données pour la réutilisation ultérieure, le SYVICOL est d'avis que les communes devraient avoir au moins deux représentants au sein du Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance, à nommer ou bien par le SYVICOL ou par le SIGI et la Ville de Luxembourg, tel qu'il est d'ores et déjà le cas pour la Commission du registre national instaurée par la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, pour laquelle le SYVICOL est habilité à nommer un membre titulaire et un membre suppléant.

### Titre IV – articles 9 à 14

L'article 9 introduit le principe du « once only » pour les informations et données à caractère personnel obtenues par les entités publiques auprès d'une autre entité publique. Ce principe comprend la règle générale qu'un « administré présentant une demande ou produisant une déclaration à une entité publique ne peut être tenu de produire des informations ou des données à caractère personnel que celle-ci détient déjà ou qu'elle peut obtenir auprès d'une autre entité publique conformément à l'article 11. » Cette manière de procéder est obligatoire pour toutes les entités publiques.

L'article 9, paragraphe 2, alinéa 2 dispose : « Elles (les entités publiques) échangent entre elles les informations ou les données à caractère personnel nécessaires pour pouvoir informer les administrés sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévus par des dispositions législatives ou réglementaires et pour pouvoir leur attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages. »

Cette situation se présente régulièrement dans les administrations communales, par exemple, si un administré a fait une demande pour une subvention en matière d'énergie auprès de l'État, disons pour l'installation de panneaux photovoltaïques, et si une commune offre une subvention pour le même type d'installation fixée à un certain pourcentage du subside de l'État sous condition que la subvention étatique ait déjà été accordée à l'administré.

Lors de la réunion du 29 novembre 2024 entre le SYVICOL et les services compétents du ministère de la Digitalisation, il a été expliqué que cette disposition n'est pas obligatoire. De l'avis du syndicat, la formulation actuelle du paragraphe en question ne reflète cependant pas cette subtile différence. Il ne ressort pas clairement de la formulation actuelle du texte que les communes ne sont pas obligées à informer les administrés qu'ils ont droit à une éventuelle prestation supplémentaire auprès de leur commune de résidence après avoir fait une demande auprès d'une entité étatique, surtout si on lit l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2 en conjonction avec l'article 11, paragraphe 2, alinéa 2 et l'article 12, paragraphe 1er, lettre b).

Vu ce qui précède, il sera difficile pour les communes de déterminer exactement quelles seront leurs responsabilités et obligations pour l'application du principe « once only ». Dès lors, le SYVICOL demande au gouvernement de clarifier la disposition en question afin d'éviter toute source de confusion et d'insécurité juridique.

L'article 10 place la responsabilité de vérifier l'exactitude des données échangées entre les entités publiques fermement entre les mains de l'administré, son curateur ou son administrateur légal, son administrateur ad hoc ou son mandataire spécial.

D'abord, le SYVICOL note qu'aucune disposition du projet de loi n'explique comment cette vérification sera effectuée. Est-ce que les administrés seront simplement tenus de cocher une case dans un système numérique ?

Dans ce cas, quid des administrés en situation d'illectronisme ? Même de nos jours, un nombre non négligeable de citoyens sont frappés par la fracture numérique, c'est-à-dire par les inégalités dans l'accès aux technologies de l'information et de la communication. Cette fracture peut se présenter à au moins deux niveaux : le niveau de l'accès et le niveau de l'usage.Bas du formulaire.

Surtout au vu de l'affirmation des auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs de vouloir réduire tout particulièrement cette fracture numérique, la vérification devra donc rester possible sous forme de papier : « Afin que l'économie et la recherche fondées sur les données soient inclusives à l'égard de tous les citoyens, il faut veiller tout particulièrement à réduire la fracture numérique et à promouvoir une expertise de pointe nationale dans le secteur des technologies. L'économie des données doit être construite de manière à permettre aux entreprises de prospérer, en garantissant la neutralité de l'accès aux données ainsi que la portabilité et l'interopérabilité des données, et en évitant les effets de verrouillage. »

Ensuite, au cas où les données s'avèrent inexactes, l'administré est tenu de demander une rectification auprès de l'entité publique dont elles proviennent et communiquer la correction à l'entité publique qui traite les données. Le SYVICOL se demande comment les auteurs du texte visent à s'assurer que l'administré soit en mesure d'identifier l'entité publique originaire des données afin de pouvoir demander une rectification ? De l'avis du syndicat, il est en fait non réaliste que tous les administrés sachent quelles entités publiques détiennent quelles données à caractère personnel sur leur personne.

En plus, il se demande si cette manière de procéder n'est pas tout à fait contraire au principe du « once only », un élément clé du projet de loi, vu que l'administré est tenu de communiquer la rectification de ses données à l'entité publique dont elles proviennent et à l'entité publique en charge du traitement. Ne serait-il pas suffisant pour l'administré de communiquer la rectification à l'entité originaire, puisque les entités publiques sont de toute façon soumises à l'obligation d'échanger ces dernières entre elles ?

Puisque le texte du projet de loi reste muet sur les modalités techniques concernant l'échange d'informations pour la vérification de l'exactitude et, le cas échéant, la rectification des données personnelles de l'administré, le SYVICOL part de l'hypothèse que ces démarches seront d'une manière ou d'une autre intégrées dans l'espace individuel « My Guichet » des administrés. Dans cette hypothèse, il est concevable que l'espace personnel de l'administré puisse afficher les entités publiques détentrices des informations et données personnelles, et que l'administré puisse simplement cocher une case pour la vérification de ses données personnelles, demander la rectification de ces dernières et même donner son consentement, le cas échéant quasi généralisé, pour la transmission de ses données à une autre entité publique pour pouvoir bénéficier d'une prestation ou d'un avantage supplémentaire.

L'article 11 explique les conditions applicables au « once only », notamment que « l'entité publique chargée de traiter la demande ou la déclaration fait connaître à l'administré les informations ou données à caractère personnel nécessaires au traitement de la demande ou de la déclaration qu'elle se procure auprès d'autres entités publiques. L'information contient, pour chaque catégorie d'informations et de données à caractère personnel, les coordonnées des entités publiques d'où proviennent les informations […]. »

Dans le cas de figure où un administré aurait droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage supplémentaire et se trouverait en situation d'illectronisme, une commune qui souhaiterait faire bénéficier ledit administré de prestations ou d'avantages additionnels devrait d'abord informer ce dernier par lettre recommandée (afin de s'assurer que l'administré reçoive le courriel) qu'il a droit à des aides supplémentaires, puis de quelles données la commune aurait besoin pour traiter le dossier et de quelle(s) entité(s) publique(s) les données ou informations proviendraient, lui demander s'il désire rectifier des données nécessaires et enfin demander à l'administré concerné s'il est d'accord avec le traitement de ses données pour cette démarche administrative ou s'il veut s'opposer au traitement et par conséquent probablement renoncer à une aide supplémentaire.

Dans ce contexte, on peut se demander si on peut toujours parler d'une simplification administrative et d'un gain de temps, comme avancé par les auteurs du texte dans l'exposé des motifs ? Ceci vaut avant tout pour les administrations communales, pour lesquelles, contrairement aux administrés, ces obligations entraîneront un surplus de démarches à effectuer et donc une augmentation de leur charge administrative et une hausse des coûts y afférents au lieu d'une simplification administrative et d'une réduction des dépenses et du temps de travail.

Afin de pouvoir exécuter les procédures « once only », les entités publiques « sont tenues d'identifier, dans les meilleurs délais, les informations et données à caractère personnel qu'elles peuvent obtenir auprès d'une autre entité publique […] et de notifier, sans délai, les échanges d'informations et de données à caractère personnel identifiées conformément […] aux entités publiques auprès desquelles les informations et données à caractère personnel pourraient être obtenues. » Dans un délai d'un mois à partir de la notification visée, les entités publiques notifiées certifient la disponibilité ou non des informations et des données en question et renseignent l'entité publique demanderesse si ces dernières sont communicables dans un format adéquat. (article 12)

Si les informations et données sont disponibles et techniquement communicables, les entités publiques concluent dans les meilleurs délais, et au plus tard après trois mois, un « protocole once only » (article 13).

Chaque commune devra donc identifier toutes les données à caractère personnel et toutes les informations qu'un ministère ou une administration détient et dont elle aura besoin pour traiter les demandes et les déclarations des administrés et, le cas échéant, pour communiquer à l'administré qu'il a droit à des prestations ou à un avantage supplémentaire, et ceci dans les meilleurs délais.

D'abord, le SYVICOL se demande, vu l'ampleur de la tâche, quel délai exact les auteurs du texte ont envisagé en employant les termes « meilleurs délais » ? Il serait utile de préciser cette disposition afin d'offrir plus de prévisibilité aux administrations communales dans la mise en œuvre du projet de loi sous examen.

Ensuite, puisqu'un grand nombre de démarches sont identiques dans chaque commune du pays, le SYVICOL propose de simplifier cette tâche de recensement pour les 100 communes, et même pour les 30 offices sociaux et les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes, en instituant un groupe de travail composé d'experts du ministère de la Digitalisation et du niveau communal pour identifier et recenser les données à caractère personnel et les informations pour lesquelles les communes devront signer un « protocole once only ».

Dans le même ordre d'idées, il se demande s'il serait possible de mettre à disposition des communes des protocoles types pour les échanges qui seront identiques dans chacune des 100 communes du pays ou même d'élaborer des protocoles uniques pour chaque type d'échange de données avec le secteur communal. A titre d'exemple, on peut citer les autorisations à bâtir pour lesquelles les administrés ont besoin d'un extrait cadastral de la parcelle sur laquelle ils planifient leurs travaux.

Pour traiter une telle demande, les communes ont donc besoin du même type de document et du même type d'échange provenant de l'Administration du cadastre et de la topographie (ACT). Ainsi, au lieu de faire signer un « protocole once only » entre l'ACT et les 100 communes individuellement, une vraie simplification administrative, de l'avis du SYVICOL, consisterait en un « protocole once only » entre l'ACT et toutes les communes pour le type d'échange de la transmission de l'extrait du plan cadastral dans le cadre d'une autorisation à bâtir.

### Titre V et VII – articles 15 à 18 et 25 à 38

Le Titre V définit le cadre du traitement ultérieur de données à caractère personnel par les entités publiques. Le traitement ultérieur est uniquement possible sous les conditions et pour les finalités énoncées aux articles 15 et 16.

Une entité publique est autorisée à traiter ultérieurement les données à caractère personnel qu'elle détient, le cas échéant après anonymisation ou pseudonymisation (article 17).

Si une entité publique souhaite traiter ultérieurement des données à caractère personnel détenues par une autre entité publique, l'entité détentrice doit marquer son accord de principe pour le traitement ultérieur en inscrivant les données sur la liste des ressources consultables auprès du point d'information unique et, dans un deuxième temps, en marquant son accord spécifique au traitement ultérieur en contresignant la demande de traitement ultérieur de données à caractère personnel par l'entité publique demanderesse. (article 18)

Le SYVICOL se demande quel organe de la commune sera responsable pour prononcer l'accord de principe et pour donner l'accord spécifique pour le traitement ultérieur des données à caractère personnel. Il propose donc de clarifier cette disposition pour les communes.

En cas de refus par l'entité publique qui détient les données, le Conseil consultatif peut être saisi par la partie demanderesse et émet un avis endéans 3 semaines. La décision finale réside cependant toujours avec l'entité détentrice des données.

Le Titre VII définit les modalités applicables au traitement ultérieur des données à caractère personnel par les entités publiques et à l'accès et à la réutilisation de données par des réutilisateurs de données qui sont soumis à autorisation de l'Autorité des données. (article 25) Toute demande doit être introduite sous forme écrite et de manière précise. (article 26)

Avant chaque traitement ultérieur de données à caractère personnel, des mesures effectives et efficaces d'anonymisation et/ou de pseudonymisation doivent être mises en place et une évaluation spécifique des méthodes et des modalités de mise en œuvre de ces mesures doit être effectuée et enregistrée dans un plan de confidentialité par l'entité publique qui vise à effectuer le traitement ultérieur des données. Ce plan de confidentialité est uniquement validé au moment où il est signé par le Centre ou par le tiers de confiance mandaté par le Centre et par l'entité publique effectuant le traitement ultérieur de données à caractère personnel.

Dans le cas de figure d'une demande d'accès et de réutilisation des données par un réutilisateur, le plan de confidentialité doit être signé par l'entité publique détentrice des données et par le réutilisateur. Le plan de confidentialité est ensuite transmis au Centre ou à un tiers de confiance mandaté par le Centre, qui certifie alors l'effectivité et l'efficacité des mesures en apposant sa signature.

L'attestation du Centre est jointe à la demande de traitement ultérieur ou à la demande d'accès et de réutilisation selon le cas de figure qui se présente, après quoi les données sont mises à disposition dans l'environnement de traitement sécurisé par le Centre. (article 35)

En lisant les paragraphes précédents, on peut vraiment se demander si une commune ne sera pas obligée d'engager un expert en matière de réutilisation et de traitement ultérieur de données.

Il est bien sûr tout à fait compréhensible que les données à caractère personnel de nos citoyens doivent être protégées de manière adéquate et que nous ne pouvons pas traiter ces données à caractère personnel, même ultérieurement, à la légère.

Les procédures décrites ci-dessus sont toutefois si complexes qu'elles ne peuvent pas être mises en œuvre facilement par les communes. L'anonymisation et la pseudonymisation, en particulier, sont des procédures hautement spécialisées qui nécessitent de l'expérience et une formation spécialisée. Les communes seront donc quasi obligées à engager un spécialiste dans la matière ou travailler avec un expert externe.

Partant, tandis que l'exposé des motifs déclare que « en effet, il s'avère excessif de recruter un spécialiste disposant des connaissances et de l'expérience pratique afférente auprès de chacune des plus d'une centaine d'entités étatiques, de chacune des plus d'une centaine de communes luxembourgeoises […] », la complexité du texte et des procédures y comprises ne reflète pas cette affirmation de l'avis du SYVICOL.

Dans ce contexte, il souhaite également renvoyer à l'article 123 de la Constitution, et plus précisément au paragraphe 3 de cet article qui dispose que « les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. » La mise en œuvre du projet de loi n°8395 au niveau communal, notamment le recensement des données, l'application du principe « once only », la rédaction et la gestion des protocoles « once only », la rédaction et la gestion des plans de confidentialité, la gestion des demandes de traitement ultérieur et les demandes d'accès et de réutilisation, peuvent être considérées comme des nouvelles missions pour les communes. Considérant que ces missions exigent un grand investissement en termes de finances, de temps et de ressources de la part des communes, il serait tout à fait justifié que les communes reçoivent des moyens financiers supplémentaires pour exercer ces nouvelles missions.

## Projet de règlement grand-ducal fixant certaines modalités d'application de la loi du […] relative à la valorisation des données dans un environnement de confiance

### Avis du 31 mars 2025

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été demandé en son avis par Madame la Ministre de la Digitalisation au sujet du projet de règlement grand-ducal sous examen en date du 12 juin 2024 et il en remercie Madame la Ministre.

Le projet de règlement grand-ducal est un règlement d'exécution de la loi du […] relative à la valorisation des données dans un environnement de confiance. Le projet de loi n°8395 dont question a également été analysé et avisé par le comité du SYVICOL en date de ce jour.

Le projet de règlement grand-ducal prévoit la composition, le mode de fonctionnement et les attributions du Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance, qui aura pour mission de conseiller l'Autorité des données et d'élaborer des avis sur le traitement et la réutilisation des données à caractère personnel et il précise les règles relatives au calcul et à la perception des redevances prévues à l'article 30 de la loi en projet.

En ce qui concerne la composition du Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance, le SYVICOL renvoie à ses remarques concernant le Titre III du projet de loi mentionné ci-dessus.

Le SYVICOL note que les membres dudit conseil sont des représentants issus des ministères et administrations de l'État. Cet organe n'inclurait donc pas de représentants provenant des communes ou du SYVICOL, un fait qui est regrettable de l'avis du syndicat.

Puisque les 100 communes du pays sont des détenteurs d'un grand nombre de données à caractère personnel ou non personnel de leurs administrés et puisqu'elles joueront un rôle important dans l'application du principe du « once only » introduit au titre IV de la loi en projet ainsi que dans la mise à disposition des données pour la réutilisation ultérieure des données, le SYVICOL est d'avis que les communes devraient avoir au moins deux représentants au sein du Conseil consultatif de la valorisation des données dans un environnement de confiance, à nommer ou bien par le SYVICOL ou par le SIGI et la Ville de Luxembourg, tel qu'il est d'ores et déjà le cas pour la Commission du registre national instaurée par la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, pour laquelle le SYVICOL est habilité à nommer un membre titulaire et un membre suppléant.

A part cela, le SYVICOL n'a pas de remarques concernant le règlement grand-ducal en projet.

## Projet de règlement grand-ducal désignant zone spéciale de conservation et déclarant obligatoire la zone « Vallée de l'Ernz blanche », et modifiant le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation

### Avis du 31 mars 2025

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet du projet de règlement grand-ducal (PRGD) désignant zone spéciale de conservation (ZSC) et déclarant obligatoire la zone « Vallée de l'Ernz blanche » (LU0001015), et modifiant le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation par courrier du ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité du 15 janvier 2025.

D'après l'exposé des motifs (p.50 du dossier soumis pour avis), le PRGD sous rubrique désigne la zone « Vallée blanche de l'Ernz » en tant que ZSC et supprime les dispositions relatives à la « Vallée de l'Ernz » dans le RGD du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation. Pareille démarche – adopter un RGD individuel pour chacune des ZSC au fur et à mesure de l'actualisation des ZSC – est effectuée dans un souci de sécurité juridique, afin de « *donner une meilleure visibilité aux différentes zones spéciales de conservation et de leurs objectifs et mesures de conservation, ainsi qu'aux modifications apportées* ».

L'article 4 du PRGD précise que : « *Les mesures de conservation spéciales de la zone spéciale de conservation sont déclinées en objectifs opérationnels et précisées dans un plan de gestion approprié* ».

L'article 5 du même texte dispose quant à lui que « *La délimitation de la zone spéciale de conservation est indiquée sur le plan figurant en annexe. La zone spéciale de conservation couvre une superficie totale de 2063,17 hectares.* » Le PRGD comporte en annexe un plan défini à l'échelle 1: 20000.

Alors que le PRGD concerne seulement six communes (Fischbach, Heffingen, Larochette, Nommern, Vallée de l'Ernz, Waldbillig) et non les « intérêts généraux et communs [des communes][1] », le SYVICOL se permet toutefois d'intervenir alors que plusieurs communes (Fischbach, Larochette et Vallée de l'Ernz[2]) ont fait des remarques similaires dans le cadre de leurs avis respectifs lors de l'enquête publique de 2022 par rapport à l'avant-projet de règlement grand-ducal effectuée sur base de l'article 31 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ces remarques pourraient, d'après le SYVICOL, trouver une solution plus satisfaisante par une modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Il s'agit du passage suivant, repris quasi à l'identique dans les avis des communes de la Vallée de l'Ernz (p.17 du dossier soumis pour avis), de Fischbach (p.25) et de Larochette (p.28)[3] :

« *En général il est à noter que les documents mis à notre disposition ne sont que très difficilement à traiter respectivement à comparer avec les zones déjà existantes.*

---

1 Cf. Art. 1er (2) de l'arrêté grand-ducal du 10 juillet 2006 portant approbation des nouveaux statuts du SYVICOL

2 D'après le dossier soumis pour avis au SYVICOL.

3 L'extrait reproduit ici est issu de l'avis de la commune de Larochette. De petites différences existent en effet entre les 3 avis : échelle (1 :2000 vs 1 :20000), année probable du plan topographique (avant 2015 vs avant 2016), personne qui a communiqué à la commune que des fichiers informatiques complémentaires ne pouvaient être mis à disposition etc

*Suite à notre demande, nous avons été informés par un représentant du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, que des fichiers informatiques complémentaires ne seraient pas mis à disposition des intéressés. Ce qui est fort regrettable, puisqu'une superposition des zones actuelles avec celles du projet ne sont dès lors possible (…).*

*Il est à souligner que le plan mis à disposition en format A2 et à l'échelle 1/ 20000 est nullement utilisable pour une analyse précise du projet et nous nous posons la question comment un agent peut déterminer avec un tel plan au mètre précis la délimitation de la zone sur place !*

*De plus, nous constatons que sur le plan topographique de base ne sont indiquées ni de date, ni de légende et que la résolution du document est déplorable. Le plan topographique n'est également pas actuel, il date probablement d'avant 2015. Il manque par exemple une multitude de constructions et la végétation indiquée ne correspond pas toujours à la situation existante.*

*Il est également à noter que par la superposition de la zone Natura 2000 projetée, une distinction de couleur du plan topographique de base, n'est quasi pas possible.*

*Compte tenu de ce qui précède, nous mettons en question quasi l'ensemble de la délimitation de la zone projetée. Suite à la mauvaise qualité du plan et le manque de délimitations précises, une évaluation sur le terrain sur base de délimitations cadastrales s'avère impossible. »*

S'il arrive lors d'une enquête publique que des erreurs et omissions surviennent, il est néanmoins très problématique lorsque les autorités publiques consultées, tout comme les particuliers d'ailleurs, ne peuvent formuler une observation, respectivement dès que le dossier à consulter ne comporte pas d'informations suffisamment précises. L'objectif et notamment le résultat de l'enquête publique risquent, selon le SYVICOL, d'en être compromis, respectivement faussés.

L'extrait suivant des avis des trois communes précitées est, à cet égard, significatif (pp. 18, 27 et 33 du dossier soumis pour avis) :

« *Compte tenu de ce qui précède nous mettons en question la transparence et la volonté réelle de consultation et d'information du dossier de la part du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. Le manque d'informations et de détails des critères de délimitation des zones projetées, ainsi que les plans fournis, ne sont pas adaptés pour un dossier d'une telle envergure et ayant des répercussions aussi importantes pour les propriétaires des terrains, respectivement pour l'évolution de la commune* ».

## II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVCOL recommande par conséquent de prévoir systématiquement des plans à l'échelle 1:5.000 lors des futures enquêtes publiques, alors que le plan d'aménagement général est souvent défini à une échelle équivalente. Il convient à ce titre de se référer à l'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Il est évident que l'échelle devrait être la même pour la partie graphique lors de la procédure réglementaire et de la publication subséquentes du PRGD / RGD.

Voire, il recommande d'avoir recours à une échelle 1: 2.500, comme cela est prévu à l'art. 11(1), point 1° de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, à la suite de l'avis émis par la Haute Corporation en date du 13 juin 2017 par rapport au projet de loi n°7065 concernant l'aménagement du territoire. Par conséquent, il conviendrait de prévoir cette échelle à l'article 31(2), point 2° de la loi modifiée du 18 juillet 2018.

Enfin, il se demande s'il ne convient pas de prévoir une couche supplémentaire provisoire ayant trait aux futures ZSC, et plus généralement aux zones Natura 2000 (ou de leurs modifications), le temps de l'enquête publique sur le Géoportail.

## III. Remarques

Le projet de RGD soumis pour avis – et, par conséquent, dans le cadre de la procédure réglementaire - ne contient quant à lui également qu'un plan à l'échelle 1 : 20000 au niveau de sa partie graphique. Si l'on se réfère aux autres RGD « individuels » désignant une ZSC qui, depuis 2022, ont été publiés au Journal officiel, ils semblent tous comporter une partie graphique définie à l'échelle 1:20000[4] (avec un lien menant à une carte en haute définition).

La loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit effectivement que de tels plans peuvent être définis à une échelle de 1 : 5.000 à 1 : 50.000 (art. 31(2) point 2° de la même loi du 18 juillet 2018).

Certes, et comme le précise le projet de règlement sous rubrique, plusieurs plans de gestion devront être pris par après, conformément à l'art.35(2) de la loi précitée du 18 juillet 2018[5]. Ceux-ci peuvent, pour leur part, être définis à une échelle de 1 : 2.500 à 1 : 10.000.

Le SYVICOL estime toutefois qu'il est essentiel que :

- pour que les observations et avis rendus dans le cadre d'une enquête publique relative à une ZSC, et plus généralement aux zones Natura 2000, soient rendus en connaissance de cause, et ;
- pour que les objectifs dont mention à l'art. 35 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 – et à l'art. 4 du PRGD dans le présent cas d'espèces - puissent être déclinés dans des plans de gestion de façon opérationnelle endéans des limites clairement définies au préalable,

il soit systématiquement recouru à des plans à l'échelle 1: 5000 lors des futures enquêtes publiques et des futures procédures réglementaires. Le plan d'aménagement général est en effet défini à une échelle équivalente. Il convient à ce titre de se référer à l'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, lequel prévoit le principe, à côté d'un plan d'ensemble, d'un plan par localité défini à l'échelle 1: 2.500 ou 1: 5.000 sur base du plan cadastral numérisé (PCN)[6].

Voire, le SYVICOL se demande s'il ne convient pas, à l'instar de ce que prévoit l'art. 11(1), point 1° de la loi modifiée concernant l'aménagement du territoire en matière de partie graphique des plans directeurs sectoriels, de prévoir une échelle 1 : 2500.

La Haute Corporation a en effet précisé lors de la procédure législative par rapport au projet de loi n°7065 précité : « *Un premier préalable pour résoudre les difficultés en perspective ne devrait-il pas consister à* ***concevoir la planification étatique à l'échelle retenue pour les plans d'aménagement général dans le but de faciliter la comparabilité des instruments de planification étatique et communaux*** *?* » (p. 2 de l'avis), « (…) *le Conseil d'État constate avec satisfaction que désormais les parties graphiques des PDS sont établies à l'échelle 1: 2.500 ce qui, par rapport à l'échelle actuelle de 1: 50.000, donne* ***plus de clarté aux communes et aux propriétaires frappés par des servitudes*** *résultant des PDS. Le Conseil d'État, (…) approuve cette décision* » (p.7).

Il est entendu que les dispositions du présent PRGD soient loin d'avoir les mêmes effets juridiques et conséquences que les plans susmentionnés, néanmoins les avis rendus par les différentes communes dénotent que les pratiques du ministère ne permettent pas au public cible de formuler des observations ou avis en connaissance de cause et ne sont, de plus, pas conformes à une administration ouverte et transparente.

Ces précautions s'avèrent particulièrement nécessaires, par exemple, lorsque la future ZSC, et plus généralement la future zone Natura 2000, est limitrophe à des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

---

[4] https://legilux.public.lu/eli/État/leg/rgd/2009/11/06/n6/jo / l'ensemble des 44 RGD publiés à ce jour n'ont pas été consultés par l'auteur du présent avis, mais une consultation de plusieurs desdits RGD a été faite de façon sporadique, menant au même résultat

[5] https://environnement.public.lu/fr/natur/biodiversite/mesure_3_zones_especes_proteges/natura_2000.html

[6] Cf à ce titre : https://legilux.public.lu/eli/État/leg/rgd/2017/03/08/a321/jo

## Projet de loi n°8511 modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre

### Avis du 31 mars 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 6 février 2025, le projet de loi n°8511 modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre.

L'article 2 de la loi susmentionnée dispose que les délibérations quant à l'adhésion de nouveaux membres au syndicat doivent garantir le principe de la parité de voix entre les membres délégués de l'État et ceux du secteur communal.

Selon l'exposé des motifs, le présent projet vise à appliquer ce principe pour toutes les décisions du comité.

Lors de sa réunion du 12 juillet 2024, le comité du Syndicat des eaux du barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) a donné un vote indicatif favorable sur le projet de modification des statuts du SEBES, joint en annexe du projet de loi sous avis.

### II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL tient à signaler aux auteurs du texte certaines incohérences concernant le nouveau nombre de délégués de l'État au sein du comité du SEBES. (art. 1)
- Il remet en question l'extension de contrôle financier au ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité. (art. 3)

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

L'article 1er porte sur l'article 1er de la loi à modifier.

Afin de garantir une parité de voix entre les membres délégués de l'État et ceux du secteur communal, le point 3 prévoit d'augmenter le nombre de délégués de l'État au sein du comité au nombre de neuf, dont deux du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, deux du Ministre ayant les Finances dans ses attributions, deux du Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, un du Ministre ayant la Santé dans ses attributions et un du Ministre ayant les Travaux Publics dans ses attributions, chaque délégué de l'État ayant deux voix.

S'ajoute à ces délégués le représentant du Ministre en charge de l'Agriculture, disposant d'une voix consultative. Sa présence se justifie par son expertise en gestion des terres agricoles et sa responsabilité sur les exploitations agricoles directement impactées par les mesures de protection dans la zone de captage du barrage ainsi que des captages d'eau souterraine servant de solutions de secours.

Les nouveaux statuts du syndicat qui entreront en vigueur après l'entrée en vigueur du présent projet de loi stipulent que les membres du secteur communal, qui sont au nombre de cinq (le Syndicat de distribution d'eau des Ardennes (DEA), le Syndicat des Eaux du Centre (SEC), le Syndicat des Eaux du Sud (SES), le Syndicat intercommunal pour la distribution d'eau dans la région de l'Est (SIDERE) et la Ville de Luxembourg (VdL) ont le même nombre de voix. Le nombre de délégués dont dispose chaque membre du secteur communal dépend de la quantité d'eau potable fournie par le syndicat à chaque membre.

Le SYVICOL souhaite faire remarquer aux auteurs du texte qu'il y a des incohérences au niveau du nouveau nombre de délégués de l'État au sein du comité du SEBES. Ainsi, l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 1er indiquent que « le texte vise à augmenter le nombre de délégués de l'État au sein du comité au nombre de huit (8) » alors que le texte du projet de loi sous revue dispose que « l'État est représenté au sein du comité du syndicat par neuf délégués ».

En outre, même si le délégué représentant le Ministre en charge de l'Agriculture ne disposera que d'une voix consultative, il semblerait au SYVICOL qu'il doive néanmoins être mentionné dans les statuts. Or le projet de modification de ces derniers, qui fait partie du dossier soumis pour avis au SYVICOL, n'évoque que les huit délégués disposant chacun de deux voix délibérantes.

Il est à supposer qu'il s'agit d'erreurs matérielles. Néanmoins, le SYVICOL invite les auteurs à les corriger pour éliminer toute incertitude.

#### Article 3

L'article 3 modifie l'article 14 de la même loi qui fait actuellement référence à l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant les syndicats de communes.

Selon le commentaire de l'article 3, les modifications sont nécessaires pour adapter la loi modifiée du 31 décembre 1962 à la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Étant donné que 50 % des dépenses en capital du SEBES proviennent des crédits du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, le projet de loi prévoit que toute décision du comité du syndicat dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État soit soumise à l'approbation conjointe des ministres ayant respectivement les Affaires communales, les Finances et l'Environnement dans leurs attributions.

Ceci sera également le cas pour l'approbation du budget, du compte de profits et pertes et du bilan, ainsi que du contrôle des budgets, des comptes, de la comptabilité et de la caisse du SEBES.

Actuellement, le contrôle financier du SEBES est de la compétence des ministres ayant les Affaires communales et les Finances dans leurs attributions. Ceci est tout à fait compréhensible, vu la nature de syndicat mixte.

En revanche, le SYVICOL ne comprend pas pourquoi les mêmes compétences seraient attribuées également au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Il est d'avis que l'implication d'un troisième ministère serait diamétralement opposée aux objectifs de simplification administrative – une des priorités, rappelons-le, du gouvernement actuel – sans qu'elle n'apporte une plus-value apparente.

Qui plus est, le fait de soumettre « toute décision du comité du syndicat dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État » à une approbation ministérielle supplémentaire risquerait d'entrainer une perte d'autonomie du comité et un déséquilibre entre les acteurs communaux et étatiques.

© SYVICOL

## Projet de loi n°8482 modifiant :
## 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
## 2° la loi modifiée du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;
## 3° la loi du 9 juin 2022 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

**Avis du 31 mars 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 15 janvier 2025, le projet de loi n°8482 modifiant 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages ; 3° la loi du 9 juin 2022 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

Selon l'exposé des motifs, l'objectif du projet de loi sous revue est d'harmoniser certaines dispositions avec celles au niveau européen et d'adapter certaines dispositions aux circonstances actuelles au niveau national.

Le SYVICOL remercie les services compétents du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir donné l'occasion de discuter les modifications législatives prévues au stade d'avant-projet lors de deux réunions en juillet 2024 et en mars 2025.

Par ailleurs, il renvoie de manière générale à ses avis précédents qui conservent toute leur pertinence.

De prime abord, il importe au SYVICOL de présenter des observations concernant deux articles de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, même s'ils ne seront pas modifiés par le texte sous revue.

D'abord, selon l'article 25, paragraphe 4, il est interdit de collecter en mélange ou de traiter conjointement des biodéchets et des déchets de verdure avec des matières plastiques, biodégradables ou non. Le SYVICOL se pose la question de savoir si cette interdiction vaut aussi pour les sacs de poubelle que les citoyens sont censés utiliser pour la collecte des biodéchets. Il demande une réglementation ou une ligne directrice claire au niveau national en ce qui concerne cette matière.

Ensuite, l'article 13, paragraphe 4 dispose qu'« à partir du 1er janvier 2023, il est interdit de mélanger lors de la collecte les différentes fractions réutilisables, recyclables et ultimes de déchets encombrants. » Il s'y ajoute que, selon la circulaire n° 2023-033 du 9 mars 2023 du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, l'utilisation généralisée d'un camion-broyeur ou conteneur-compacteur ne se prête pas à la collecte à domicile sur rendez-vous.

Le SYVICOL rappelle qu'il s'oppose à cette obligation, étant donné qu'elle n'est guère réalisable dans la pratique. Sa mise en œuvre obligerait les communes à collecter chaque fraction de déchets encombrants avec un véhicule différent, respectivement à effectuer plusieurs fois le même trajet sur le territoire de la commune et jusqu'au prochain centre de ressources. Cette obligation serait onéreuse et fort douteuse du point de vue écologique. Vu les quantités souvent faibles, en tout cas dans les petites communes, rien ne s'oppose aux yeux du SYVICOL à une collecte en une seule fois, suivie d'un tri au centre de ressources.

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL se félicite du report de l'interdiction des produits à usage unique (assiettes, pailles, verres, bouteilles) lors des événements publics, désormais fixée au 1er janvier 2026 au lieu du 1er janvier 2025. Cependant, il exprime des réserves concernant cette interdiction, soulignant la difficulté d'imaginer une manifestation sans ces produits. (art. 3)
- À partir du 1er janvier 2026, le projet de loi entend obliger les communes d'assurer au niveau de l'autorisation de construire que les immeubles de quatre lots ou plus disposent des infrastructures nécessaires à la collecte séparée des déchets. Le SYVICOL rappelle que le bourgmestre, saisi d'une autorisation de construire, ne peut que vérifier la conformité des travaux aux PAG, PAP et règlement des bâtisses, des voies publiques et des sites (RBVS), sans pouvoir formuler des conditions additionnelles. Si des prescriptions nouvelles doivent donc être établies pour les locaux de stockage des déchets, c'est au niveau du RBVS national, actuellement en cours d'élaboration, qu'il faut agir. (art. 4)
- Le SYVICOL suggère que des mesures plus graduées, telles que des rappels ou des sanctions progressives, soient envisagées avant d'imposer des frais pour l'établissement du catalogue de critères si une commune ne respecte pas la date du 31 mars de chaque année. (art. 6)
- Le SYVICOL salue la flexibilité accrue pour la sélection des sites de décharges régionales pour déchets inertes, ce qui permet une réponse plus agile aux besoins actuels et futurs. (art. 8)

## III. Remarques article par article

### Article 3

L'article 3 modifie l'article 12 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets qui traite de la prévention des déchets.

Le SYVICOL constate avec satisfaction que la date d'entrée en vigueur de l'interdiction sur les fêtes et évènements ouverts au public des produits à usage unique visés à l'article 12, paragraphe 3, a été repoussée du 1er janvier 2025 au 1er janvier 2026. Ce délai supplémentaire permettra aux communes et aux autres organisateurs de manifestations d'épuiser leurs réserves de produits à usage unique et ainsi de ne pas jeter les articles inutilisés.

Le SYVICOL réitère pourtant ses réserves par rapport au principe de cette interdiction, alors que l'absence totale de ces produits – assiettes, pailles, récipients pour boissons ou bouteilles, y compris lorsqu'ils sont en papier ou d'autres matières recyclables – est difficile à imaginer lors d'une manifestation.

La possibilité qu'une dérogation pour une course à pied ou à vélo professionnelle ou semi-professionnelle puisse être accordée par l'Administration de l'environnement pour les récipients pour boissons servant au ravitaillement des sportifs de haut niveau est une mesure qui va dans la bonne direction. Il faut cependant critiquer la formulation très restrictive de cette disposition, qui emploie des termes non clairement définis. Qu'est-ce, par exemple, qu'une course semi-professionnelle ? Quand un sportif est-il « de haut niveau » ? Peut-on imaginer que lors d'une course comme le marathon de la Ville de Luxembourg, à laquelle participent des athlètes de tous les niveaux, les uns soient traités différemment que les autres ? Certainement pas !

Le SYVICOL demande par conséquent de reformuler cette possibilité de dérogation de façon qu'elle s'applique à toutes les courses à pied ou à vélo organisées, mais uniquement dans l'intérêt du ravitaillement des participants.

D'autant plus, l'organisateur d'une course pourrait envisager de mettre en place une zone de déchets, un espace dédié où les participants peuvent jeter leurs déchets, généralement situés après un ravitaillement.

La présence de poubelles et bacs de tri dans ces zones faciliterait le recyclage des bouteilles, emballages et autres déchets et permettrait aux coureurs de jeter leurs gobelets ou emballages après s'être alimentés. Ces zones seraient dans l'esprit de la protection de l'environnement et réduiraient l'empreinte écologique de l'événement.

### Article 4

L'article 4 modifie l'article 13 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Le nouveau paragraphe 5 impose aux communes, à partir du 1er janvier 2026, une responsabilité directe de veiller à ce que les immeubles de quatre lots ou plus soient dotés des infrastructures nécessaires à la collecte séparée des déchets. Le texte ne fournit cependant aucune précision sur, notamment, le dimensionnement et l'aménagement de ces infrastructures, mais se contente d'obliger les communes à veiller à ce que toute autorisation de construire pour un immeuble concerné « contienne les dispositions qui font en sorte que cette collecte séparée puisse être assurée ».

Outre le fait que les autorisations de construire ne sont pas délivrées par les communes, mais par les bourgmestres, il convient de soulever que cette disposition semble vouloir obliger ces derniers à fixer au cas par cas des prescriptions assurant que les infrastructures en question soient aménagées de façon que la collecte séparée puisse être mise en œuvre.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que, selon l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la mission du bourgmestre, lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation de construire, consiste à vérifier « si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier «quartier existant» et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ».

S'il constate la conformité du projet à ces normes, il est obligé d'accorder l'autorisation demandée sans pouvoir la soumettre à des conditions ou prescriptions additionnelles. Si les auteurs entendent donc introduire de nouvelles règles relatives aux locaux servant à l'entreposage des déchets jusqu'à leur enlèvement, le SYVICOL leur recommande d'aborder ce sujet au sein des groupes de travail, mis en place au niveau du ministère des Affaires intérieures, qui œuvrent actuellement à l'élaboration d'un règlement grand-ducal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites et auxquels le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité est associé.

Dans ce contexte, il pourrait également être discuté de la question de savoir dans quelle mesure une « transformation significative » – terme qui serait d'abord à définir – pourra déclencher l'obligation en question.

Le paragraphe 7, qui imposait une obligation légale aux supermarchés d'une certaine taille d'avoir une infrastructure de collecte de déchets, a été modifié. En effet, lors de son application, plusieurs problèmes ont été identifiés. Les supermarchés concernés étaient souvent regroupés dans des zones géographiques spécifiques, laissant certaines régions sans couverture. De plus, l'application individuelle de l'obligation par les supermarchés s'est avérée difficile dans la pratique.

À partir du 1er janvier 2026, un « nombre suffisant de supermarchés » devra être équipé des infrastructures nécessaires pour garantir une couverture géographique nationale, tout en prenant en compte les facteurs démographiques.

Les infrastructures de collecte seront déterminées en collaboration entre les supermarchés, les organismes agréés mentionnés à l'article 19, paragraphe 5, et les communes. Les exploitants des supermarchés devront soumettre un plan commun à l'administration compétente avant le 1er juillet 2025, précisant la localisation des sites retenus.

L'objectif des infrastructures de collecte demeure inchangé : elles doivent compléter les centres de ressources et autres systèmes de collecte existants, visant à rationaliser et à rendre plus efficace la valorisation des déchets en augmentant les volumes collectés.

Du point de vue des administrations communales, plusieurs aspects du texte peuvent soulever des préoccupations ou nécessiter des clarifications et ajustements.

Le texte dispose que la mise en place des infrastructures de collecte doit être déterminée conjointement entre les supermarchés, les organismes agréés et les communes. Cela suppose une collaboration étroite, mais il manque des détails sur la manière dont cette collaboration se déroulera concrètement. Les communes pourraient se retrouver dans une position où elles doivent assumer des responsabilités ou fournir des ressources financières ou humaines.

Le SYVICOL souhaite dès lors avoir des clarifications quant à cette responsabilité partagée.

En ce qui concerne la répartition géographique, le SYVICOL note que l'expression « un nombre suffisant de supermarchés » est vague et laisse place à l'interprétation.

En conclusion, bien que le texte propose une initiative positive pour la gestion des déchets, les administrations communales risquent d'être confrontées à des défis pratiques et logistiques significatifs. Il serait souhaitable que des précisions supplémentaires soient apportées sur les rôles, responsabilités, et financements impliqués dans la mise en œuvre de cette mesure.

#### Article 6

L'article 6 modifie l'article 20 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

Afin de favoriser l'application de l'article 9, les communes sont évaluées chaque année à l'aide d'un ensemble de critères relatifs à la gestion des déchets, au niveau communal ou intercommunal, élaboré par l'administration compétente. Les résultats de cette évaluation sont rendus publics sur un site internet accessible à tous.

Les communes doivent soumettre ce catalogue de critères à l'administration compétente au plus tard le 31 mars de l'année en cours.

Le texte prévoit que si une commune ne soumet pas son catalogue avant la date limite, l'administration compétente peut établir le catalogue à ses frais. Aux yeux du SYVICOL, il pourrait être plus approprié d'envisager des mesures plus graduées, comme des rappels ou des sanctions progressives, avant d'imposer des frais pour l'établissement du catalogue.

#### Article 8

L'article 8 modifie l'article 26 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets qui traite des déchets inertes, déchets de construction et déchets de déconstruction.

Le remplacement du terme « fixe » par « peut fixer » au paragraphe 9 introduit une flexibilité essentielle dans le cadre réglementaire relatif à la sélection des sites de décharges régionales pour déchets inertes et leurs extensions en ne fixant plus l'obligation de passer par un règlement grand-ducal.

Le SYVICOL salue cette nouvelle formulation qui offre la possibilité d'ajuster les modalités de sélection des sites en fonction des besoins actuels et futurs, facilitant ainsi une réponse plus agile aux défis émergents. En cas de découverte de nouveaux sites potentiels ou de situations imprévues affectant les sites existants, cette flexibilité permet une prise de décision plus rapide et adaptée.

Dans son avis sur le projet de règlement grand-ducal n° 6784 abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 25 août 2021 déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements pour décharges régionales pour déchets inertes, le SYVICOL a déjà expliqué que, vu le problème du manque de décharges pour déchets inertes au Luxembourg, il ne peut que saluer toute modification qui permet d'accélérer la réalisation de celles-ci.

## Amendements parlementaires au projet de loi n°8031 portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

**Avis du 31 mars 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Justice pour son courriel du 2 février de l'année courante, par lequel elle lui a soumis pour avis les amendements parlementaires au projet de loi n°8031 relatif aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

Le projet initial a été avisé par le SYVICOL en date du 18 juillet 2022 et le présent avis constitue son avis complémentaire.

Du point de vue communal, les amendements parlementaires n'apportent pas de modifications à l'objectif initial du projet de loi, à savoir de mieux délimiter les compétences des agents de gardiennage en ce qui concerne la surveillance de biens mobiliers et immobiliers et la surveillance lors d'événements accueillant du public. Le SYVICOL constate que la plupart des remarques formulées dans son avis précité du 18 juillet 2022 ont été prises en compte. Dès lors, il marque son accord sur les amendements parlementaires sous revue, sous réserve des remarques formulées ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Il constate que la majorité de ses remarques formulées dans son avis précité du 18 juillet 2022 ont été prises en compte (amendements 2, 8, 12 et 13).
- Il demande une éventuelle reformulation du texte afin de prendre en considération la compétence du bourgmestre en matière de la police des spectacles (amendement 12).

### III. Remarques amendement par amendement

#### Amendement 1

L'amendement sous revue n'appelle pas d'observations de la part du SYVICOL.

#### Amendement 2

L'article 2 du projet de loi est modifié par l'introduction d'une modification textuelle à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2022 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance. Plus précisément, l'adjectif « occasionnels » est supprimé du texte.

S'agissant d'une proposition de modification du texte figurant dans son avis précité du 18 juillet 2022, le SYVICOL ne peut que marquer son accord sur l'amendement sous revue.

#### Amendements 3 à 7

Les amendements 3 à 7 n'appellent pas de remarques particulières de la part du SYVICOL.

### Amendement 8

L'amendement 8 prend en compte les remarques formulées par le SYVICOL dans son avis précité du 18 juillet 2022 ainsi que des oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024.

L'article 10 amendé vise à mieux délimiter la sécurité privée par rapport à la sécurité publique, dont la protection doit être réservée à des agents publics. Dans cette optique, les auteurs des amendements ont reformulé l'alinéa unique, devenant l'alinéa 1er afin de donner un cadre général à la surveillance de biens mobiliers et immobiliers et de créer une règle générale ne souffrant pas d'exception, tel que proposé par le Conseil d'État. De plus, le Conseil d'État avait demandé dans son avis précité, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de reformuler la disposition dans un sens positif indiquant précisément ce que les agents sont en droit de surveiller. Le nouvel alinéa 2 reflète cette optique. Le SYVICOL se rallie à l'avis du Conseil d'État et marque son accord avec les adaptations textuelles.

Finalement, l'amendement 8 prend en compte une autre opposition formelle émise par le Conseil d'État en rapport avec l'expression « lieux librement accessibles au public ». Cette dernière crée une insécurité juridique du fait qu'elle n'est pas définie dans la loi. Ainsi, il est proposé de la remplacer par l'expression « lieux accessibles au public », qui est consacrée en droit national. Le SYVICOL y marque son accord.

### Amendements 9 à 11

Les amendements 10 et 11 n'appellent pas de remarques de la part du SYVICOL.

### Amendement 12

L'amendement sous revue apporte un certain nombre de modifications à la nouvelle section V1. Les adaptations textuelles apportées aux articles 28-1 et 28-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée n'appellent pas de remarques de la part du SYVICOL et il y marque son accord.

Par ailleurs, l'article 28-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2002, qui précise les modalités de la déclaration de l'événement auprès du bourgmestre de la commune du lieu de l'événement, est modifié. Tout d'abord, le SYVICOL constate que les alinéas 4 et 5 de l'article 28-3, qui traitent de la possibilité pour le bourgmestre d'imposer à l'organisateur le renforcement des mesures prévues, respectivement l'interdiction du déroulement de l'événement, ne prévoient plus que ces mesures soient nécessaires afin d'assurer l'ordre public, mais la sécurité des personnes et des biens. Si le remplacement du terme « ordre public » est dû au fait que les auteurs ont voulu viser les mesures prises par l'entreprise de gardiennage et clarifier ainsi que le maintien de l'ordre public ne peut pas être délégué à une personne morale de droit privé, le SYVICOL y marque son accord. En revanche, si le texte doit être compris comme visant les mesures que le bourgmestre doit prendre afin d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics, conformément à l'article 71 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le terme « ordre public » est, aux yeux du SYVICOL, le terme adéquat et il demande, dans ce cas, de revenir à la formulation initiale du texte.

Finalement, le SYVICOL se félicite que le délai initial de huit jours ait été supprimé du texte, comme il l'avait demandé dans son avis du 18 juillet 2022.

### Amendement 13

L'amendement 13 modifie, entre autres, le nouvel alinéa 2 de l'article 30 de la loi modifiée du 12 novembre 2002 précitée afin de ne plus exiger qu'une personne physique ou morale qui a recours à une autre personne physique ou morale pour prester des services de gardiennage et de surveillance, devait savoir ou aurait dû savoir que cette personne ne dispose pas de l'autorisation prévue par la loi. Le SYVICOL se félicite de la prise en compte de l'observation formulée dans son avis précité du 18 juillet 2022.

### Amendements 14 à 16

Les amendements 14 à 16 n'appellent pas d'observations particulières du SYVICOL.

## Projet de loi n°8481 modifiant : 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2° la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire

**Avis du 19 mai 2025**

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet du projet de loi n° 8481 modifiant : 1. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 2. la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire par courrier du ministre des Affaires intérieures du 23 janvier 2025.

Le projet de loi dont question vient, dans le cadre de l'objectif annoncé par l'accord gouvernemental pour la période 2023-2028 d'encourager la création systématique de logements abordables, opérer un certain nombre de modifications par rapport à des dispositions du Pacte logement 2.0 qui ont pu porter à mal la création de logements abordables ou tout simplement engendrer des effets malencontreux.

Les modifications sont les suivantes : 1. abaisser le seuil et harmoniser les seuils du nombre d'unités de logement enclenchant l'application de l'article 29*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004 ; 2. limiter l'augmentation automatique (soit, compensation automatique) du degré d'utilisation du sol aux seuls CUS, COS et CSS afin de réduire la surface d'habitation moyenne des logements abordables et 3. résoudre la problématique, en raison de l'augmentation automatique du degré d'utilisation du sol, de la mise en œuvre de la clé de détermination du nombre d'emplacements de stationnement défini au niveau du PAG. De plus, certaines structures sont exemptées du mécanisme de l'article 29*bis*, l'application de ce dernier n'étant pas requise dans leur cas d'espèces.

Enfin, le projet comporte deux dispositions ayant trait à la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, lesquelles modifications sont rendues nécessaires en raison des modifications dans le cadre de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

En date du 25 mars 2025, le Conseil d'État a rendu un avis, dénué de toute opposition formelle, mais contenant des considérations ayant mené à des amendements parlementaires, notamment en vue de préciser les cas dans le cadre desquels le mécanisme de l'article 29*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne trouverait pas à s'appliquer (structures).

Le ministre des Affaires intérieures a donc une seconde fois consulté le SYVICOL par courrier du 28 avril 2025.

Pour les besoins de cet avis, le SYVICOL suit la numérotation du texte coordonné du projet de loi n°8481, tel que changée à la suite des amendements parlementaires.

## II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL se demande si :

- à l'article 4, point 2° du projet de loi (rajoutant un alinéa 2 à l'art. 29*bis*(1) de la loi précitée du 19 juillet 2004), il ne convient pas de prévoir une exception supplémentaire pour les structures d'hébergement accueillant des personnes en situation de détresse (structures de l'O.N.E. ou pour femmes battues notamment) ;
- à l'article 7 du projet de loi, introduisant un paragraphe 5 à l'article 33 de la loi précitée du 17 avril 2018, il ne convient pas de prévoir une disposition transitoire supplémentaire pour les modifications de PAP NQ dont la procédure a été entamée à partir du 19 février 2022 et avant la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi et, le cas échéant, de prévoir une date d'application du nouvel article 11 (2), point 9°, objet de l'article 6 du projet de loi (le 1er janvier 2026, *a priori*).

## III. Remarques article par article

### Articles 1er, 2 et 3

Sans commentaire.

### Article 4 (qui a fait l'objet de l'unique amendement, à la suite de l'avis du Conseil d'État)

Cet article procède à la modification de l'article 29*bis* de la loi précitée du 19 juillet 2004. Le SYVICOL ne fera qu'un unique commentaire.

Un alinéa 2 nouveau est rajouté au paragraphe 1er, afin de préciser que le mécanisme de l'article 29*bis* ne se déclenche pas en cas de construction de logements dans des structures d'hébergement qu'il énumère. Le commentaire des articles fait référence « aux interrogations survenues lors de l'application de l'article 29*bis* en ce qui concerne la réservation de surfaces pour le logement abordable pour les structures d'hébergement ».

Selon le SYVICOL, la liste risque de ne pas être exhaustive : quid en effet des structures de l'office national de l'enfance (ONE) ou de celles censées accueillir des femmes battues ?

Le SYVICOL se demande par conséquent s'il ne convient pas de prévoir une autre exception pour les structures devant accueillir des personnes en situation de détresse.

### Articles 5 et 6

Sans observation.

### Article 7

Le SYVICOL n'est pas sûr de comprendre la logique de l'objectif poursuivi par l'article 7 du projet de loi et se demande s'il n'y a pas un oubli.

L'article 7 fait donc référence, par un renvoi « global », aux literas a) et b) de l'article 11 (2), point 9° de la loi précitée du 17 avril 2018, dans leur teneur avant l'entrée en vigueur du projet de loi et ne mentionne que les PAP NQ dont la procédure a été entamée au plus tard dans les 6 mois de la publication de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 avec les communes (soit, avant le 19 février 2022, conformément à l'article 14 de la loi précitée du 30 juillet 2021).

Le SYVICOL se demande ce qu'il advient de la modification des PAP NQ dont la procédure a été entamée dans l'intervalle recouvrant la période du 19 février 2022 et la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi (jour où l'article 6 sera applicable) - à moins, bien sûr, que le litera b) de l'article 11(2), point 9°, dans son actuelle teneur, n'ait jamais été appliqué dans la pratique ?

Autrement, il serait important de prévoir une disposition transitoire pour les PAP NQ, dont la procédure a été entamée pendant cette période, et ce avec une date d'application pour le nouvel article 11(2), point 9°, objet de l'article 6 du projet de loi (logiquement, le 1er janvier 2026, alors que la disposition de la législation en matière d'aménagement du territoire est le pendant – à savoir, l'« exception » – de celle de l'aménagement communal).

De plus, si les conditions de l'article 6 du projet de loi s'appliqueront dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi, les initiateurs des PAP NQ des zones prioritaires d'habitation (ZPH) du plan directeur sectoriel « logement » (PSL) ne bénéficieront pas d'une transition raisonnable, en raison d'une application immédiate de l'article 6 du projet de loi dès l'entrée en vigueur du projet de loi (le SYVICOL se réfère ici au commentaire de l'article 6 du projet de loi, par rapport aux dispositions transitoires de l'article 29*bis*, et ce avant la modification de la numérotation à la suite de l'avis du Conseil d'État :

*« Il convient de prévoir une transition raisonnable au bénéfice des acteurs concernés à partir du 1er janvier 2026 afin de leur accorder le temps nécessaire pour procéder aux adaptations utiles. Ceci permettra d'assurer ainsi un temps d'adaptation raisonnable, gage de sécurité juridique. (…) ».*

Le SYVICOL ne s'explique pas la différence au niveau de l'application temporelle des articles 5 et 7 du projet de loi, ni *a fortiori* la différence de traitement entre les différents initiateurs de PAP NQ.

# Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

**Avis du 19 mai 2025**

## I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir transmis pour avis, en date du 23 janvier 2025, le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

Un échange préalable au dépôt du projet de règlement grand-ducal en cours d'examen a eu lieu entre le bureau du SYVICOL et les services du ministère de l'Économie, en date du 23 septembre 2024. Au cours de cette rencontre, le ministre de l'Économie a présenté les mesures envisagées à court terme concernant les zones d'activités économiques, dont en particulier l'adaptation du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 relatif au contenu du plan d'aménagement général d'une commune, afin de permettre l'implantation de nouvelles activités dans ces zones et de favoriser une densification de la construction au sein des zones d'activités économiques. Un autre point important abordé a été la volonté de permettre aux entreprises d'installer des équipements de production d'énergies renouvelables, notamment des éoliennes, dans les zones d'activités économiques.

Par ailleurs, lors d'une conférence de presse tenue le 10 janvier 2025 par les ministres compétents - à savoir le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Claude Meisch, le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden et le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, Serge Wilmes - des mesures supplémentaires au paquet des 40 mesures de simplification administrative « *Méi a méi séier bauen* » ont été présentées en détail, dont la révision du règlement-cadre relatif aux zones d'activités économiques.

Le projet de règlement grand-ducal (ci-après, le « PRGD ») sous examen résulte de ces annonces et vise à adapter la réglementa-

tion en vue de faciliter la lecture du texte, notamment par l'harmonisation de la terminologie utilisée au sein des articles. Il prévoit également l'extension de la liste des activités économiques autorisées dans les différentes zones d'activités économiques, en tenant compte de l'évolution dynamique de l'économie. L'objectif est aussi d'autoriser des prestations de services dont l'activité ne constitue pas nécessairement un complément direct à une activité économique industrielle ou artisanale, de créer une nouvelle catégorie de zone, dénommée « zone de parc urbain » et de prévoir un nombre maximal d'un emplacement de stationnement par unité de logement pour les logements abordables.

En ce qui concerne les zones d'activités économiques communales (ci-après, « [ECO-c] »), il convient de souligner deux modifications majeures. Premièrement, le regroupement des [Eco-c] de type 1 et de type 2 et, deuxièmement, l'admission d'activités économiques jusqu'ici exclues. Grâce à ce regroupement, une certaine mixité économique pourra désormais être mise en place. Toutefois, il est essentiel de préciser que la responsabilité de définir, dans le cadre du plan d'aménagement général (ci-après, le «PAG»), les activités économiques autorisables incombent aux autorités communales.

Sans remettre en question l'importance de la responsabilité des communes dans l'intégration des modifications dans leur PAG, le SYVICOL souhaite souligner que l'adaptation des documents concernés pour refléter les modifications prévues par ce PRGD représente une charge administrative non négligeable, si les communes désirent s'adapter au nouvel environnement économique existant et modifier leur PAG pour ce faire. En effet, chaque commune doit évaluer les impacts spécifiques des nouvelles mesures sur les zones d'activités présentes sur son territoire, ce qui nécessite du temps et des ressources.

De manière générale, le SYVICOL est favorable au projet sous revue, sous réserve des observations formulées ci-dessous. Il souhaite notamment attirer l'attention des auteurs du projet sur l'utilisation de termes tels que « *à titre accessoire* » ou « *principalement* » tout au long du PRGD, qui peuvent être sources d'insécurité juridique et rendre difficile l'application uniforme du règlement au niveau communal. Il serait donc utile de clarifier ces termes dans le règlement ou du moins au niveau du commentaire des articles.

En outre, le SYVICOL est d'avis qu'afin de garantir un développement harmonieux et durable des zones d'activités économiques, que ce soit au niveau communal, régional, national ou spécifique national (ci-après, [ECO-c], [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n]), il apparaît pertinent d'élargir les activités principalement admises dans ces zones aux services sociaux servant les besoins de la zone. Une telle évolution s'inscrirait dans une logique d'aménagement du territoire plus inclusive et conforme aux principes de durabilité sociale. A titre d'exemple, l'autorisation de crèches ou d'autres structures d'accueil permettrait d'améliorer les conditions de travail et de fidéliser la main-d'œuvre locale, notamment les parents de jeunes enfants. Ces aménagements, sans dénaturer la vocation économique principale de ces zones, permettraient de concilier les exigences liées à l'activité économique et à la qualité de vie des salariés.

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL est d'avis que les termes tels que *« à titre accessoire »* ou *« principalement »* utilisés tout au long du PRGD, ne sont pas suffisamment précis et pourraient constituer une source d'insécurité juridique.
- Il demande l'intégration d'activités de services sociaux parmi les activités principalement admises dans les [ECO-c], [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n].
- Il est favorable à l'admission des installations d'énergies renouvelables dans les zones d'activités économiques, mais estime qu'il convient de tenir compte, au cas par cas, des spécificités environnementales et urbanistiques propres à chaque zone.
- De manière analogue, le SYVICOL considère que l'admission de nouvelles activités économiques pourrait avoir des retombées positives sur l'économie locale. Toutefois, il est primordial de veiller à maintenir la cohérence et la fonctionnalité des zones d'activités économiques.
- Concernant les articles 1 et 3, le SYVICOL tient à souligner que les activités de prestation de services sont abordées dans trois paragraphes distincts, ce qui pourrait rendre difficile la compréhension du cadre juridique applicable à ces activités.

- En outre, pour ces mêmes articles, il déplore la suppression de la possibilité pour les communes de déroger à la règle de 10 %, respectivement 20 %, relatifs à la proportion de surface pouvant être affectée aux activités de vente de détail de produits de consommation, respectivement de produits énergétiques. Une telle suppression constitue, de son point de vue, une atteinte injustifiée à l'autonomie communale.
- Le SYVICOL estime que les [ECO-c] devraient pouvoir accueillir des activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises.
- Concernant la gestion des [ECO-r], le SYVICOL demande à ce qu'un ordre de priorité soit défini entre les différentes options prévues par le texte (syndicat de communes, État ou coopération entre l'État et un syndicat de communes).
- Il se demande en outre si d'autres options existent en matière de structures pouvant gérer une [ECO-r].
- Le SYVICOL demande la suppression de la condition prévoyant que l'ensemble des activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises ne peut excéder 20 % des surfaces construites brutes totales dans les [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n].
- Il est favorable à la création de la nouvelle zone intitulée « Zone de parc urbain » et salue que les autorités communales se voient confier la responsabilité de déterminer les activités, équipements de services publics et aménagements d'utilité publique autorisés dans ces zones.
- Il se demande si la limitation du nombre d'emplacements de stationnement pour le logement abordable à un emplacement au maximum par unité de logement peut se concilier avec les impératifs de l'article 4 de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs.

## III. Remarques article par article

### Art. 1er (modifiant l'art. 11)

En raison du constat selon lequel les définitions réglementaires des activités autorisables dans les zones d'activités économiques communales de type 1 [ECO-c1] visé par l'article 11 et de type 2 [ECO-c2] visé par l'article 12 du règlement, s'avèrent difficilement applicables en pratique, l'article 1er du projet sous examen prévoit le regroupement des deux zones en une seule zone d'activités économiques communales [ECO-c]. Ce regroupement permet, d'une part, de favoriser la mixité économique, qui était jusqu'alors réglementairement exclue et, d'autre part, de faciliter l'application pratique du règlement grand-ducal, tout en contribuant à une meilleure lisibilité et compréhension de la réglementation.

Le paragraphe 1er, alinéa 1er du nouvel article 11 reprend les activités définies par l'article 11 actuellement en vigueur [ECO-c1] et y ajoute de nouvelles activités, afin de tenir compte de l'évolution des secteurs économiques dans une économie ouverte. Ainsi, aux activités *« industrielles légères, artisanales, de commerce de gros, de transport ou de logistique »*, sont ajoutées les activités « *de fabrication, de production, d'assemblage, de transformation, de préparation, de conditionnement ou de réparation de produits* », ainsi que *« l'installation d'énergie renouvelable »*. La terminologie est également modifiée, avec l'ajout du terme *« principalement »*, indiquant que d'autres types d'activités peuvent également être autorisées. Cette approche est également étendue aux autres zones d'activités couvertes par ce projet, à savoir les [ECO-r], [ECO-n] et [SP-n].

Les installations d'énergies renouvelables ont également été ajoutées aux ouvrages autorisés dans toutes les zones susmentionnées. L'objectif est de limiter la consommation du sol et de réduire l'impact visuel sur le paysage, tout en veillant à ce que l'implantation d'éoliennes, ainsi que d'autres installations d'énergies renouvelables, soit compatible avec la destination de chaque zone.

Le SYVICOL souscrit pleinement à cet objectif et estime que cette compatibilité doit être vérifiée au cas par cas, en tenant compte des spécificités environnementales et urbanistiques des zones d'activités concernées.

L'alinéa 2 du même paragraphe reprend les activités de vente de détail et de prestation de services, qui sont déjà permises par la réglementation actuelle. Toutefois, une modification substantielle est introduite par cet alinéa. En effet, il incombe actuellement aux autorités communales de justifier, dans le cadre des travaux préparatoires de leur PAG, que les caractéristiques ou particularités du site permettent l'accueil de ces activités. Avec la nouvelle formulation, ces activités seront, par principe, autorisables, sous réserve qu'elles restent *« accessoires »* par rapport à l'activité principale en termes de surface utilisée et de chiffre d'affaires généré.

Le SYVICOL accueille favorablement cette reformulation, qui constitue une simplification par rapport à la situation actuelle. Cependant, il estime que la formulation *« à titre accessoire »* demeure trop vague et pourrait constituer une source d'insécurité juridique.

L'alinéa 3 du même paragraphe introduit la possibilité de louer des surfaces inutilisées à des prestataires de services, ces derniers n'étant pas nécessairement tenus d'exercer une activité autorisée dans la zone. Il s'agit là d'une nouveauté par rapport à la réglementation actuelle, qui ne permet la mise en location de surfaces qu'à des entreprises exerçant une activité autorisée dans la zone d'activités économiques. Dans un esprit similaire à celui de l'alinéa 2 précité, une limite est introduite concernant la location des surfaces, afin d'éviter qu'un immeuble bâti ne soit dénaturé dans son affectation principale. Ainsi, la surface totale mise à disposition doit rester *« accessoire »* par rapport à la surface construite brute de l'immeuble.

Le SYVICOL réitère la même observation qu'auparavant, à savoir que cette expression *« reste accessoire »* demeure trop vague.

Le SYVICOL considère que l'admission de nouvelles activités économiques, jusqu'ici exclues, permet d'élargir l'éventail des activités possibles dans les zones d'activités économiques. Cette évolution pourrait contribuer à dynamiser l'économie locale et à attirer de nouveaux investisseurs. Toutefois, il est primordial de veiller à maintenir la cohérence et la fonctionnalité de la zone, notamment en ce qui concerne son environnement, son accessibilité et ses infrastructures.

Dans la mesure où l'article 12 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune est appelé à être abrogé par l'article 2 du projet en cours de révision, le paragraphe 2, point 1° du nouvel article 11 reprend les activités actuellement régies par l'article prévu d'être abrogé. A la différence des activités visées au paragraphe 1er, ces activités peuvent constituer une gêne ou un sacrifice excessif ou intolérable pour le voisinage, au point de vue de la sécurité, de la salubrité et de l'hygiène. Dès lors, ces activités doivent être localisées à une distance suffisante des zones résidentielles.

Le point 2° du même paragraphe prévoit, en premier lieu, la vente de détail de produits de consommation, qui, contrairement à la situation prévue au paragraphe 1er, alinéa 2, ne doit pas nécessairement être liée à l'exercice d'une activité définie au paragraphe 1er, alinéa 1er. Autrement dit, les produits ne sont pas obligés d'être confectionnés sur place. Bien que cette situation soit déjà pratiquée, elle n'était pas expressément prévue par le règlement grand-ducal. En second lieu, il prévoit l'activité de vente de produits énergétiques, laquelle est soumise à deux restrictions : une restriction de finalité, stipulant que l'activité doit servir majoritairement les besoins de la zone, et une restriction de surface, limitant la surface construite brute à 500 m² par immeuble bâti.

Le paragraphe 3 du nouvel article 11 reprend les activités de restauration qui doivent principalement répondre aux besoins ou au développement de la zone, et dont la preuve devra être apportée par le demandeur, selon le commentaire des articles. Ce paragraphe reprend également les prestations de services limitées à 3 500 m², soumises à la même condition que les activités de restauration. Contrairement aux activités de prestation de services prévues au paragraphe 1er, alinéa 2, ces prestations ne doivent pas être considérées comme une activité principalement autorisable dans la zone. En outre, ce cas diffère également des activités de prestation de services visées à l'alinéa 3, car l'entreprise exerçant une activité principale, telle que définie au paragraphe 1er, alinéa 1er, ne loue pas une partie de son immeuble à un tiers, mais

entend exercer cette activité dans son propre bâtiment en tant qu'exploitant.

Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur le fait que les activités de prestation de services sont abordées dans trois paragraphes distincts, chacun assorti de conditions et de restrictions spécifiques. Cette division rendra difficile la compréhension du cadre juridique applicable auxdites activités dans les zones d'activités économiques. Dans un souci de sécurité juridique et afin d'assurer une application uniforme du texte, le SYVICOL propose de regrouper et de structurer de manière plus cohérente l'ensemble des dispositions relatives aux prestations de services.

Le paragraphe 4 porte sur la création de logements de service, dont la surface habitable, contrairement au texte actuellement en vigueur, est désormais limitée à 130 m², afin de prévenir d'éventuels abus. Par ailleurs, il est précisé que, dorénavant, le besoin de création de logements de service sera uniquement lié à la nécessité de *« surveillance »*, la nécessité de *« direction »* ayant été supprimée. Il est également disposé que ces logements doivent être intégrés dans le corps même des constructions.

Le paragraphe 5 du nouvel article 11 fixe une limite supplémentaire concernant la proportion de surface pouvant être affectée à certaines activités dans le cadre d'un plan d'aménagement particulier *« nouveau quartier »*. Ainsi, les activités visées au paragraphe 2, point 2° – à savoir, les activités de vente de détail de produits de consommation et de produits énergétiques – ne pourront excéder 10 % de la surface construite totale de la zone. De même, les activités prévues au paragraphe 3 – à savoir, les activités de restauration et de prestation de services – sont limitées à un maximum de 20 % de cette surface.

En lien avec ces limites, le SYVICOL attire également l'attention sur le fait que le dernier alinéa de l'article 11 actuellement en vigueur, stipulant que *« la commune peut déroger au principe des 20 pour cent si les caractéristiques ou les particularités du site le permettent »*, est abrogé sans justification. Il est d'avis que la suppression de la possibilité pour les communes de déroger à la règle de 10 %, respectivement 20 %, est une réduction de l'autonomie des communes car elle limite la flexibilité des communes dans la gestion de l'aménagement du territoire.

### Art. 3 (modifiant l'art. 13)

L'article 3 modifie l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune. Cet article définit les zones d'activités économiques régionales.

De prime abord, le SYVICOL constate qu'une différence entre les futures [ECO-c] et [ECO-r] concernent les activités suivantes : 1/ la possibilité des activités de recherche-développement-innovation ainsi que 2/ des activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises (dont le principe est soumis à des conditions explicitées au niveau du PRGD).

Le SYVICOL estime très regrettable qu'une telle limitation existe au niveau des [ECO-c], particulièrement pour les activités d'hébergement et d'incubateur d'entreprises et que ceci va à contresens de l'un des objectifs motivant la modification du PRGD : la transformation de l'économie au cours de ces dernières années, qui justement requiert davantage de flexibilité pour donner «libre cours" à davantage d'innovation[1].

Selon le nouvel article 13, paragraphe 1er, ces zones pourront non seulement être gérées par des syndicats de communes, mais également par l'État ou par des coopérations entre un syndicat de communes et l'État.

Le SYVICOL constate qu'il s'agit là d'une disposition similaire à celle de l'article 19 du projet de plan directeur sectoriel «zones d'activités économiques" (ci-après, le « PSZAE ») dans sa version initiale de 2014, à ceci près que ce dernier prévoyait également l'écoulement de 12 années avant que l'État ne puisse intervenir (combinée avec une modification de plein droit du PAG prévue dans la loi entretemps abrogée du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire).

Dans la mesure où la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit pas de délai pour que les communes territorialement concernées modifient leur PAG afin d'y désigner les zones admissibles selon le PSZAE, le SYVICOL n'a pas d'objection à formuler quant au principe de la gestion d'une [ECO-r] par un syndicat de communes, l'État ou une coopération entre l'État et un syndicat de communes – encore qu'il se demande de quelle forme de coopération il peut bien s'agir (le commentaire des articles étant muet à ce sujet).

Le SYVICOL craint toutefois que la disposition en cause, dès lors qu'elle ne définit pas sous quelles conditions il peut être recouru à l'une ou l'autre option, pose un problème de délimitation des attributions entre les communes censées se regrouper sous forme de syndicat intercommunal et celles de l'État (et partant, un souci de sécurité juridique).

Le SYVICOL se demande à cet égard s'il ne convient pas de prévoir un ordre de priorité entre les trois alternatives, qui peut se présenter comme suit : 1) le syndicat intercommunal, 2) la coopération entre un syndicat intercommunal et l'État et 3) l'État.

En effet, il ressort du commentaire des articles que la disposition en question a été rédigée afin que l'État soit mis en mesure de « *pouvoir, pour des raisons de développement économique régional, prendre en charge le développement et la gestion de telles zones [ndlr: ECO-r]* », lorsqu'aucun syndicat de communes n'a été créé et qu'une ECO-r a été désignée dans le PAG.

Pour autant, il convient également, dans un souci de donner aux communes les outils afin de créer ou d'adhérer à un syndicat intercommunal, d'adapter le cadre législatif, faute de quoi la création ou l'adhésion peut poser problème.

Dans ce contexte, le SYVICOL souhaite rappeler que la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet : 1. le développement et la diversification économiques, et 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie, mentionne exclusivement l'État et les communes, leur conférant la possibilité d'acquérir des terrains, de les mettre en valeur et de les aménager, sans faire mention des syndicats de communes. En raison de l'importance des syndicats de communes dans la gestion des [ECO-r], le SYVICOL estime qu'il est essentiel de les inclure, comme indiqué dans son avis du 8 juillet 2022[2] sur le projet de loi n°7947[3], qui vise à remédier à cette lacune.

En effet, le rapport triennal établi sur base de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire énumère différentes causes expliquant l'absence de développement des [ECO-r], plusieurs d'entre elles étant indépendantes de la volonté des communes[4].

---

[1] À l'instar de la commune de Bissen et de l'Automobility Incubator y existant https://meco.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B12-decembre%2B03-delles-automobility-incubator.html

[2] AV22-29-PL7947 : adopté par le comité du SYVICOL le 18 juillet 2022

[3] 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

[4] https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/documents/plans-directeur-sectoriel/20241115-mlogat-plan-directeur-sectoriel-zones-dactivites-conomiques-pszae.pdf : absence de transposition de l'ECO-r dans le PAG, avancement de l'acquisition des terrains, études de planification, procédures d'autorisation à réaliser, opposition politique à la création des ECO-r prévues, réticence dans la création / adhésion à un syndicat intercommunal, absence des capacités nécessaires dans les stations d'épurations, insuffisance caractérisée des retombées économiques dans le chef des syndicats concernés

Les obstacles de nature politique et donc liés à l'autonomie communale (dont notamment le refus de transposer une [ECO-r] dans le PAG mises à part, les principaux obstacles sont soit de nature financière ou technique, soit émanent d'une personne privée, soit existent en raison d'un cadre législatif qui n'a pas ou peu évolué, voire qui est en cours de modification[5].

Le SYVICOL estime par conséquent qu'il est essentiel de mettre en place un environnement législatif incitatif, pour que les communes puissent créer ou adhérer à un syndicat de communes dans des conditions optimales.

Il renvoie aussi aux observations faites dans le cadre de son avis par rapport au projet de PSZAE dans sa version de 2018[6].

Enfin, le SYVICOL se permet de rappeler que lors de l'enquête publique relative au PSZAE, plusieurs communes et particuliers ont soulevé le fait que le syndicat de communes ne représentait pas en soi l'ultime forme de coopération entre communes. Le Gouvernement avait, au moment de l'adoption définitive du projet de PSZAE, suivi un raisonnement basé sur 1) la formulation de l'article relatif aux ECO-r dans le RGD concernant le contenu d'un PAG d'une commune et 2) le recours – non voulu à l'époque – de partenariats publics / privés, pour ne pas donner suite auxdites revendications[7].

Il était toutefois également question, dans le cadre de ce rapport, d'une sorte d'inventaire relatif aux atouts et faiblesses d'autres formes de coopération pour la gestion d'une ECO-r : cet inventaire existe-t-il, et si oui, quelles en ont été les conclusions ? Le recours à des partenariats public / privé a bien depuis été admis, avec ses avantages en matière de financement ou de recours à des innovations technologiques, en matière de logements abordables courant 2024[8].

Le paragraphe 2, point 1° du nouvel article 13, ajoute aux activités industrielles légères et artisanales, les activités industrielles, ainsi que les activités de fabrication, de production, d'assemblage, de transformation, de préparation, de conditionnement ou de réparation de produits. À l'instar des [ECO-c], il incombera également aux communes concernées par les [ECO-r] d'adapter leur PAG.

Le SYVICOL renvoie aux commentaires figurant dans les remarques générales. Il se demande toutefois ce qu'il se passera dans le cas où les communes territorialement concernées par une ECO-r, ne procèderont pas à une modification du PAG ?

Le point 2° reprend le reste des activités prévues à l'article 13, paragraphe 2 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 actuellement en vigueur.

Le point 3° introduit un nouveau type d'activité jusqu'ici non prévu, à savoir activités « *de recherche-développement-innovation* ». Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement a identifié ce secteur comme étant un domaine clé du développement économique national. En outre, ces activités pourront également être exercées de manière accessoire à une activité économique principale.

Enfin, le point 4° du même paragraphe offre un cadre juridique clair et précis concernant l'admission de structures d'hébergement ou d'incubateurs d'entreprises dans ces zones d'activités économiques. L'objectif est de permettre à un plus grand nombre d'entreprises de petite et moyenne taille d'accéder aux zones d'activités économiques tout en assurant une utilisation plus rationnelle du sol. L'autorisation de ces entreprises est soumise à deux conditions. Premièrement, elles doivent répondre à « *des objectifs régionaux ou nationaux de développement sectoriel ou à des besoins spécifiques d'importance régionale ou nationale* », la définition de ces objectifs et besoins étant de la compétence du ministre chargé de l'Économie. Deuxièmement, l'ensemble de ces activités ne pourra pas excéder 20 pour cent des surfaces construites brutes totales dans la zone concernée.

Le SYVICOL est d'avis que la deuxième condition n'est pas nécessaire et constitue une contrainte excessive. Il demande donc la

---

[5] droit de préemption, remembrement ministériel, diversification économique et équilibre régional et ainsi de suite

[6] pp. 26 et 27 de l'avis adopté par le comité du SYVICOL le 16 juillet 2018 : « *Le recours obligatoire à un syndicat de communes est compréhensible pour différentes raisons, mais peut aussi constituer un obstacle considérable. En effet, une commune souhaitant réaliser une zone d'activités régionale prévue sur son territoire, lorsqu'elle n'est pas encore membre d'un syndicat pouvant prendre en mains la réalisation et la gestion, n'a que deux possibilités :*

*D'abord, elle peut adhérer à un syndicat existant [Ceci nécessite l'accord des deux tiers des communes membres aux termes de l'article 1er de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes] qui gère déjà une ou plusieurs autres zones. Ceci a sans doute l'avantage pour la commune de profiter du savoir-faire et de l'expérience de ce syndicat. Par contre, en fonction de la proportion entre le patrimoine existant et la valeur de la zone à créer, l'opération risque d'échouer à cause du droit d'entrée au syndicat dû par la commune.*

L'autre *option consiste évidemment à créer un nouveau syndicat de communes. Or, convaincre au moins une autre commune à s'engager financièrement pour créer de l'activité économique sur des fonds ne faisant pas partie de son territoire ne va pas de soi. Ce d'autant plus que le plafonnement de la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial généré sur leur territoire, introduit par l'article 14 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, n'a pas augmenté l'attractivité économique d'un tel projet.*

*Lorsqu'une coopération intercommunale ne peut s'établir de l'une ou de l'autre manière, la réalisation de la zone est impossible. Pour éviter une telle situation de blocage, le SYVICOL propose de prévoir, à l'instar de l'article 19, paragraphe 3, de l'ancien projet, un mécanisme permettant à l'État de reprendre en mains une zone d'activités régionale dont la réalisation en coopération intercommunale n'a pas été entamée après l'écoulement d'un certain nombre d'années. Dans ce cas, il importerait toutefois que les conditions d'accès restent celles d'une zone d'activités régionale* ».

[7] rapport du ministre de l'Aménagement du territoire (pp.9 à 10), consultable ici : https://amenagement-territoire.public.lu/fr/plans-caractere-reglementaire/plans-sectoriels-primaires.html : « *En ce qui concerne les zones d'activités économiques régionales (ECO-r), les communes saluent, en principe, la coopération intercommunale du fait qu'elle contribue à une utilisation rationnelle du sol. Or, les communes, mais aussi certains particuliers, regrettent que l'article 6 du projet de PSZAE ne prévoit pas d'autres formes de coopération que celle d'un syndicat intercommunal pour la viabilisation et la gestion des ECO-r. De prime abord, les prescriptions de l'article 6 précité doivent se lire en combinaison avec celles de l'article 13, alinéa 1er du RGD du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, selon lequel « Les zones d'activités économiques régionales sont gérées, au nom des communes concernées, par des syndicats intercommunaux ».*

*Si la pratique a démontré que suivant les circonstances, cette obligation de devoir assurer la viabilisation et la gestion des ECO-r par le biais de syndicats intercommunaux peut constituer un obstacle à la réalisation de telles zones, voire retarder leur réalisation, vouloir permettre la viabilisation et la gestion des ECO-r par d'autres formes de « coopération » revient à soulever la question d'une coopération entre secteur public et secteur privé. Dans un tel contexte, les questions relatives à la viabilisation de telles zones (avec tous les défis qui en découlent notamment quant à leur financement) et les questions relatives à leur gestion (avec distribution des revenus, compte tenu de toutes les provisions qui doivent être constituées pour assurer l'entretien et la réfection des infrastructures) devront encore être réglées. Mais, il devra être veillé avant tout à ce qu'aucune décision ne puisse être prise à l'insu du pouvoir public ; le développement de l'économie nationale relevant en effet de la politique nationale.*

*S'il est donc proposé de ne pas modifier l'article 6 en question, il convient de souligner que la recherche de solutions alternatives a été engagée avec pour mission d'inventorier les atouts et les faiblesses d'autres formes de « coopération »*

[8] https://gouvernement.lu/de/actualites/toutes_actualites.gouvernement2024%2Bde%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B06-juin%2B19-gloden-meisch-wilmes.html

suppression pure et simple de la limite des 20 % précitée ou, au moins, que les communes soient autorisées à y déroger.

Pour les trois derniers alinéas du paragraphe 2, ainsi que pour les paragraphes 3, 4, 5, alinéa 1er et paragraphe 6, le SYVICOL se réfère aux commentaires formulés à l'article 1er.

L'alinéa 2 du paragraphe 5 prévoit, en plus des logements de service, la création de logements collectifs dans ces zones d'activités économiques, lesquels pourront être construits et gérés par tout acteur public ou privé. Un lien salarial avec une entreprise exerçant une activité dans la zone concernée sera une condition impérative pour la conclusion d'un bail avec les locataires de ces logements.

Tout comme l'article 1er du projet sous examen, l'article 3 abroge la possibilité pour une commune de déroger aux limites fixées par le paragraphe 6. Le SYVICOL se réfère aux commentaires formulés à l'endroit de l'article 1er.

**Art. 4 (modifiant l'art. 14)**

L'article 4 apporte des changements à l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, lequel encadre les activités autorisées dans les [ECO-n].

Le point 1° du paragraphe 1er reprend, de manière générale, les activités économiques déjà autorisables dans les [ECO-n]. Les points 2° et 3° introduisent, par analogie avec l'article 3, les activités de recherche, de développement et d'innovation, ainsi que les activités d'hébergement ou d'incubateurs d'entreprises.

Par ailleurs, le SYVICOL réitère sa demande de suppression de la limitation de 10% de la surface construite brute totale applicable aux activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises dans les [ECO-n].

Les paragraphes 2 et 3 sont également identiques aux paragraphes 4 et 5 du nouvel article 13, et concernent les activités de restauration et de prestation de services, ainsi que les logements de service et les logements collectifs.

**Art. 5 (modifiant l'art. 15)**

L'article 5 prévoit une modification de l'article 15 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017.

Le point 1° du paragraphe 1er du nouvel article 15 reprend les activités actuellement prévues par l'article 15 du règlement grand-ducal en vigueur, tout en y ajoutant les activités répondant à des « *besoins* » spécifiques d'importance nationale. Cet ajout permettra un ajustement et une mise en œuvre plus rapide des politiques économiques, en fonction des besoins évolutifs, selon le commentaire des articles.

Les points 2° et 3° du même paragraphe introduisent les activités de recherche, de développement et d'innovation, ainsi que les activités d'hébergement ou d'incubateurs d'entreprises.

Par analogie avec les observations précédemment formulées, le SYVICOL réitère sa demande de suppression de la limitation de 10% de la surface construite brute totale applicable aux activités d'hébergement ou d'incubateur d'entreprises dans les zones d'activités économiques spécifiques nationales.

Les paragraphes 2 et 3 reprennent les activités de restauration et de prestation de services, ainsi que les logements de service et les logements collectifs.

**Art. 6**

L'objectif de l'article 6 est de créer une nouvelle zone intitulée « *zone de parc urbain* » dans le chapitre 2, section 1ère « *Le mode d'utilisation des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées* » du règlement grand-ducal modifié, par l'insertion d'un nouvel article 23*bis*.

En effet, les « *zones de parc public* » font actuellement partie du chapitre 2, section 3 « *La zone verte* », ce qui ne permet des activités que dans les strictes conditions prévues par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et sur autorisation du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Toutefois, afin de garantir un bon fonctionnement du parc et permettre qu'il serve davantage au public, d'autres activités, équipements et aménagements peuvent s'avérer utiles.

Avec la création des « *zones de parc urbain* » les communes pourront autoriser des activités, équipements de service public et aménagements d'utilité publique dans ces zones, contrairement aux « *zones de parc public* » où ils étaient limités, contribuant ainsi à une meilleure gestion de ces parcs en tant qu'espaces publics.

Le SYVICOL salue le fait que les autorités communales auront la responsabilité de déterminer les activités, équipements de service public et aménagements d'utilité publique autorisés dans ces zones de parc urbain.

**Art. 7 (modifiant l'art. 25)**

L'article 7 prévoit de rajouter un alinéa 2 à l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017, selon lequel le nombre d'emplacements de stationnement pour les logements abordables est limité à un emplacement par logement au maximum, ce qui permettrait une réduction des coûts de construction.

Les communes devront tenir compte de la disposition en question, lors du prochain établissement ou de la prochaine modification du PAG (post-entrée en vigueur de la présente modification du règlement grand-ducal précité du 8 mars 2017), lorsqu'elles définiront le maximum et le minimum des emplacements de stationnement pour le logement.

Le SYVICOL se demande si l'alinéa 2 projeté peut se concilier avec l'article 4, point 5° de la loi précitée du 7 janvier 2022, selon lequel les exigences d'accessibilité s'appliquent « *à au moins une place de stationnement automobile, par bloc entamé de vingt places, à une place par bloc de cent places* ».

## Projet de loi n°8525 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

### Avis du 16 juin 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 4 avril 2025, le projet de loi n°8525 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier l'article 82 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. L'article 82 prévoit à l'heure actuelle une disposition transitoire pour les mesures compensatoires, formulée comme suit :

*« Les mesures compensatoires de la section 2 du chapitre 12 qui sont projetées, peuvent être enregistrées au registre prévu par l'article 66 par le ministre pour un délai de sept années à partir de la mise en vigueur de la présente loi.*

*Les éco-points y relatifs peuvent être débités du registre suite au paiement de la taxe de remboursement par le demandeur d'autorisation même si les terrains accueillant les mesures compensa-*

*toires ne sont pas encore disponibles ou si les mesures compensatoires n'ont pas encore été exécutées. ».*

Par le biais du projet de loi, la durée d'enregistrement des mesures compensatoires projetées va être prolongée d'une durée supplémentaire de 8 années. Avec la disposition actuelle, la durée d'enregistrement aurait en effet pris fin le 9 septembre 2025. À la suite de l'entrée en vigueur de la présente modification, elle se prolongera jusqu'au 9 septembre 2033.

La mesure, objet du présent projet de loi, fait partie des mesures décidées par le Gouvernement « *Méi, a méi séier bauen* » et devrait faire en sorte qu'un nombre suffisant de terrains soient disponibles pour l'État et les communes dans l'ensemble des secteurs écologiques d'ici la fin du délai supplémentaire.

Le SYVICOL ne peut qu'accueillir favorablement la présente modification et n'a pas d'observation à formuler à son encontre.

## Projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

**Avis du 16 juin 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures d'avoir, par courrier du 28 mars 2025, sollicité son avis au sujet du projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, ci-après « loi du 18 juillet 2018 ». Le SVICOL tient également à remercier Monsieur le Ministre de l'avoir consulté dans le processus de rédaction du projet de loi.

Le projet de loi sous avis tend à modifier, et à alléger en même temps, le cadre légal de la vidéosurveillance prévu par la loi modifiée du 18 juillet 2018 permettant d'installer un dispositif de vidéosurveillance dans les espaces publics à des fins de sécurité publique. Il s'agit de modifications dans le cadre de la procédure d'autorisation de la vidéosurveillance, qui concernent tant les délais que les acteurs impliqués et les conditions à remplir.

Dans son avis du 25 janvier 2021 relatif au projet de loi n°7498 ayant conféré une base légale à la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale, le SYVICOL avait principalement regretté que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle, d'installer un tel dispositif, alors que plusieurs communes ont exprimé la volonté de pouvoir bénéficier d'un tel droit d'initiative estimant que la situation de sécurité à certains endroits de leur territoire et le sentiment de sécurité de leurs habitants requièrent une vidéosurveillance.

Le projet de loi prévoit de réformer la procédure d'autorisation de la vidéosurveillance sur ce point en accordant au bourgmestre la possibilité de demander à faire réaliser des analyses de lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales sur le territoire de la commune.

Le SYVICOL se réjouit de ce changement et marque son accord avec le projet de loi, sous réserve des remarques formulées ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue la possibilité pour le bourgmestre de demander à faire réaliser des analyses de lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales sur le territoire de la commune (art.1, 1°, a)).
- Il réitère sa demande que l'avis du comité de prévention devrait être sollicité au lieu de celui du conseil communal (art.1, 2° a) et b)).

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

L'article 1er, point 1° a) du projet de loi sous revue introduit la possibilité pour le bourgmestre territorialement compétent de demander à la Police grand-ducale de réaliser une analyse des lieux accessibles au public qui présentent un risque particulier de commission d'infractions pénales. La Police analysera si d'autres moyens ont été mis en œuvre pour empêcher la commission d'infractions, respectivement, le cas échéant, s'ils se sont avérés inefficaces. Elle pourra également identifier d'autres moyens préventifs à mettre en place afin d'empêcher la commission d'infractions. Le résultat de l'analyse sera par la suite transmis au ministre et au bourgmestre territorialement compétent. La décision d'installer ou non un dispositif de vidéosurveillance restera de la compétence du Ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions.

Dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7498 créant la base légale pour la vidéosurveillance effectuée par la Police grand-ducale, le SYVICOL avait principalement regretté que seul le directeur général de la Police grand-ducale puisse prendre l'initiative, avec l'autorisation ministérielle, d'installer un tel dispositif. Plusieurs communes avaient alors exprimé le souhait de disposer d'un tel droit d'initiative, estimant que la situation de sécurité à certains endroits de leur territoire et le sentiment de sécurité de leurs habitants nécessitaient une vidéosurveillance. Cette situation reste inchangée et, d'un point de vue politique, il est essentiel que le bourgmestre puisse agir en prenant l'initiative d'une demande sur une question qui concerne la sécurité sur le territoire de sa commune, un domaine qui lui est attribué par la loi communale.

Dès lors, le SYVICOL se félicite du fait que les auteurs du projet de loi ont donné suite aux remarques formulées dans son avis précité.

Le point 1° b) de l'article 1er vise à introduire une dérogation à la procédure d'installation de vidéosurveillance prévue à l'alinéa 1er de l'article 43bis pour les pôles d'échanges et pour les parcs publics. En effet, pour ces deux sortes d'endroit, les conditions relatives à l'inefficacité des autres moyens et au risque particulier de commission d'infractions pénales sont considérées comme remplies.

Le SYVICOL salue cette dérogation à la procédure d'autorisation classique, car il s'agit d'une simplification qui permet de répondre plus rapidement et efficacement à une demande de création d'une zone de vidéosurveillance dans des lieux caractérisés par une forte concentration de personnes et souvent identifiés comme zones à risque accru de commission d'infractions.

Les points 2° a) et 2° b) suppriment la commission consultative pour l'évaluation de la vidéosurveillance. Selon le commentaire des articles « […], *il s'est avéré que les avis de la commission n'apportent pas de valeur ajoutée […]* ». Le SYVICOL, tout en étant d'accord avec la suppression de cette commission, réitère sa remarque formulée dans l'avis précité, à savoir que l'avis du comité de prévention devrait être sollicité au lieu de celui du conseil communal. L'article 38 de la loi du 18 juillet 2018 confie non seulement un certain nombre de compétences en matière d'études et d'analyses dans le domaine de la prévention de la criminalité au comité de prévention, mais il regroupe également les acteurs clés du territoire de compétence de chaque commissariat de po-

lice, susceptibles d'apporter une plus-value à l'analyse et, in fine, à l'avis rendu. Comme il l'avait avancé dans son avis précité, l'avis du conseil communal de la commune concernée ne semble pas être justifié aux yeux du SYVICOL, comme la compétence en matière de police au niveau communal appartient au bourgmestre.

Le projet de loi prévoit ensuite que la Commission consultative des Droits de l'Homme donne également son avis, car « *son intervention permet ainsi une prise en considération des répercussions sur les droits et libertés des citoyens lors de l'évaluation de la mise en place d'une zone de vidéosurveillance* ». Le SYVICOL y marque son accord.

Les instances prévues à l'article 43bis, paragraphe 3, numéros 1° à 3° doivent transmettre leur avis respectif au ministre dans un délai d'un mois à compter de leur saisine. L'introduction d'un tel délai permet d'avancer plus rapidement dans la procédure d'autorisation et le SYVICOL y marque dès lors son accord.

Les points 2°c) et 2°d) visent à augmenter la durée de validité de l'autorisation de trois à cinq ans, respectivement à préciser que le délai de cinq ans prend effet le premier jour de la mise en service de la vidéosurveillance du lieu concerné, respectivement le jour de la publication de l'autorisation ministérielle s'il s'agit d'une autorisation renouvelée. L'autorisation peut être renouvelée après cinq ans sur demande motivée du directeur général de la Police grand-ducale sous condition que le périmètre de la zone sous vidéosurveillance reste inchangé, sinon le renouvellement doit suivre la procédure d'autorisation initiale. Le SYVICOL n'a pas de remarques à formuler.

Les points 3° et 4° n'appellent pas de remarques particulières de la part du SYVICOL.

#### Article 2

L'article 2 n'appelle pas d'observations particulières de la part du SYVICOL.

## Projet de loi n°8513 introduisant l'unité de police locale dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et modifiant la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

**Avis du 16 juin 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures d'avoir, par courrier du 28 mars 2025, sollicité son avis au sujet du projet de loi n°8513 introduisant l'unité de police locale dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale et modifiant la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Le SYVICOL tient également à remercier Monsieur le Ministre d'avoir sollicité son avis au sujet de l'avant-projet de loi sous revue.

Comme prévu dans l'accord de coalition, le gouvernement veut renforcer la proximité de la police avec les citoyens et assurer un travail de prévention sur le terrain. Le projet pilote d'une unité de police locale dans les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, étendu aux villes de Differdange et de Grevenmacher, a marqué le coup d'envoi du renforcement du travail de proximité de la Police grand-ducale. Selon les auteurs du projet de loi, 1650 contrôles supplémentaires ont été effectués au total dans les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, ce qui a permis d'augmenter la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens.

Le projet de loi n°8513 prévoit maintenant l'introduction de l'unité de police locale dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (ci-après « la loi du 18 juillet 2018 ») permettant la création d'une telle unité locale dans les commissariats de police, par décision du directeur général de la Police, dans l'ensemble du Grand-Duché de Luxembourg.

Le SYICOL s'était déjà prononcé sur l'importance du travail de proximité de la Police dans son avis du 13 février 2017 relatif au projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale en avançant que « *le SYVICOL ne peut que saluer l'ouverture de tous les services de la Police grand-ducale au contact direct avec la population, sous réserve qu'elle se traduise réellement par une présence accrue des agents sur le terrain et une intensification de leurs relations avec les citoyens* » et qu' « *afin d'impliquer davantage la population dans l'accroissement de la sécurité publique, il importe que ces relations soient bidirectionnelles, qu'il s'agisse d'un réel échange* ».

L'augmentation de la sécurité en soi, ainsi que du sentiment de sécurité de la population, sont des sujets importants pour les responsables communaux, auxquels ils doivent régulièrement faire face. En tant que représentant des communes, le SYVICOL ne peut donc que saluer l'objectif visé par le projet de loi.

D'une manière générale, le SYVICOL marque son accord avec le projet de loi sous avis, sous réserve des observations formulées ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL regrette que la création d'une unité de police locale repose sur le seul pouvoir discrétionnaire du directeur général de la Police. (art. 4)
- Il demande, afin de mieux comprendre la décision de créer ou non une unité de police locale, de prévoir des critères précis et clairs dans la loi et non pas dans le commentaire des articles. (art. 4)
- Bien que la décision ou non de créer une unité de police locale devra rester de la compétence de la Police, le SYVICOL est d'avis que les communes devraient être plus impliquées dans le processus de décision. (art.4)
- Il demande de préciser les devoirs et les spécificités de l'unité de police locale. (art.4)

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

L'article 1er du projet de loi prévoit de compléter l'article 2 de la loi du 18 juillet 2018 par la phrase suivante : « *Elle exerce un service de proximité en veillant à assurer la prévention et à garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique.* ». L'objectif recherché est d'accroître et de souligner le travail de proximité de la police et de renforcer ainsi le lien entre la Police et la population. Le SYVICOL y marque son accord.

#### Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 n'appellent pas d'observations de la part du SYVICOL

#### Article 4

L'article 4 prévoit l'introduction de l'unité de police locale dans la loi du 18 juillet 2018. Plus précisément, il dispose que les commissariats de police peuvent, par décision du directeur général, comporter une unité de police locale.

Avant tout, le SYVICOL souligne encore une fois qu'il soutient entièrement la création des unités de police locale ainsi que l'objectif

recherché. Or, il regrette que le texte manque de précision, de clarté et de transparence.

Tout d'abord, il constate que la création d'une unité de police locale repose sur le seul pouvoir discrétionnaire du directeur général de la Police. Bien que le commentaire des articles énonce des critères, ils ne sont pas contraignants et manquent de précision. Ainsi, le commentaire précise que la « *présence de lieux à forte affluence constitue un critère essentiel* » et que ces *« lieux peuvent inclure des zones piétonnes, des places publiques, des gares routières ou ferroviaires, entre autres. La nécessité d'une multitude de points d'affluence, associés à un seuil minimal de fréquentation, est nécessaire. Il est également essentiel que cette affluence soit récurrente […]* ». Il continue en énonçant qu'un autre critère essentiel est « *l'existence de zones présentant un risque accru de commission de délinquances* » et qu'un autre critère est encore celui de l'identification de « *problèmes fréquents et majeurs d'ordre public local, comme des difficultés en lien avec le règlement communal ou la garantie d'accès* ». Bien qu'ils ne soient pas contraignants, le SYVICOL part du principe qu'ils sont à considérer comme ligne directrice pour le directeur général de la Police et, à la lecture du SYVICOL, ces conditions sont cumulatives (« *critère essentiel* », « *nécessité* », « *nécessaire* », « *critère clé* », « *doivent être identifiés* »), de sorte qu'il doit s'y opposer. Une zone présentant un risque accru de commission de délinquances n'est par exemple pas forcément une zone à forte affluence. Afin de mieux comprendre la décision de créer ou non une unité de police locale, la loi, et non pas le commentaire des articles, devrait prévoir des critères précis et clairs. Le SYVICOL est d'avis que le dispositif sur la vidéosurveillance prévu à l'article 43bis de la loi du 18 juillet 2018, et mise en place aux fins de la prévention, de la recherche et de la constatation d'infractions pénales dans des lieux accessibles au public et présentant un risque particulier de commission d'infractions pénales, puisse servir comme exemple. Le paragraphe 2 de l'article 43bis énumère au total cinq critères qui permettent d'identifier un risque particulier de commission d'infractions. Ainsi, le SYVICOL demande de compléter l'article dans ce sens.

Le SYVICOL renvoie également au dispositif de la vidéosurveillance en ce qui concerne la coopération entre la Police grand-ducale et les autorités communales et plus précisément l'implication de ces dernières dans les mesures prises par la Police au niveau local. Comme le nom l'indique, il s'agit d'une unité de police « locale ». Bien que la décision ou non de créer une telle unité locale devra rester de la compétence de la Police, le SYVICOL est d'avis que les autorités communales devraient au moins être demandées en leurs avis, tel qu'il est le cas dans le cadre de l'article 43bis, et devraient avoir la possibilité de demander la création d'une unité de police locale opérant dans leur commune, tel qu'il est prévu par le projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, permettant aux bourgmestres de demander une analyse des lieux accessibles au public en vue d'installer des caméras de surveillance.

Le SYVICOL est d'autant plus étonné que l'implication des responsables communaux n'ait pas été prévue dans le dispositif, alors que l'accord de coalition prévoit même l'introduction d'un pouvoir de direction du bourgmestre sur la Police locale. Bien que, selon le SYVICOL, un droit de direction ne soit ni compatible avec les compétences attribuées aux bourgmestres, ni demandé par ces derniers, une collaboration étroite, mise en place par les moyens décrits ci-dessus, est cependant compatible.

Dès lors, le SYVICOL demande de reformuler l'article en question afin que les autorités communales soient impliquées dans le processus de décision en s'inspirant de la procédure prévue à l'article 43 bis, respectivement au projet de loi n°8512.

Enfin, le SYVICOL regrette de manière générale que les devoirs et spécificités de l'unité de police locale ne sont pas précisés dans le texte. Dans son avis précité du 13 février 2017 relatif au projet de loi n°7045, il avait déjà proposé de compléter l'article « *d'une définition de la police de proximité, mettant l'accent sur le dialogue avec les citoyens* ». De telles précisions seraient également utiles pour une bonne collaboration entre les agents municipaux et les agents de la police locale. Le SYVICOL demande dès lors de reformuler la disposition en précisant les devoirs et les spécificités de l'unité de police locale.

### Articles 5 à 7

Les articles 5, 6 et 7 n'appellent pas de remarques particulières de la part du SYVICOL.

## Projet de calendrier et programme de travail du quatrième plan de gestion des parties luxembourgeoises du district hydrographique du Rhin et de la Meuse au titre de la directive-cadre sur l'eau

**Avis du 16 juin 2025**

### I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté par courrier du 14 janvier 2025 au sujet de la mise à jour du calendrier et du programme de travail du quatrième plan de gestion à établir au titre de la directive-cadre sur l'eau. Le quatrième plan de gestion, qui couvrira la période de 2027 à 2033, doit être publié pour le 22 décembre 2027 et ensuite être transmis à la Commission européenne.

Le plan de gestion en question définit la stratégie de développement durable dans le domaine de la gestion et de la protection des eaux. Il comprend un programme de mesures qui définit des actions concrètes visant à minimiser les pressions s'exerçant sur les différentes masses d'eau.

Le document sous revue, qui met à jour le calendrier et le programme de travail du plan de gestion précité, est soumis à consultation publique et les communes et les syndicats de communes peuvent faire parvenir à l'Administration de la gestion de l'eau leurs observations écrites pour le 14 août 2025 au plus tard.

Le but principal de la consultation publique est de savoir si les parties prenantes sont d'accord avec les différentes étapes du programme de travail, si les différents rôles des parties prenantes sont corrects et si la liste de ces dernières actives dans le cadre de chaque étape est exacte.

De manière générale, le SYVICOL approuve le document sous revue et il salue que le texte confirme à plusieurs reprises le rôle clé des communes et des syndicats intercommunaux qui assurent la fourniture d'eau potable et le traitement des eaux usées.

Il estime pourtant que les auteurs du texte ont négligé le rôle central que les communes jouent dans la gestion et l'utilisation des eaux pluviales. En incluant dans leurs plans d'aménagement général (PAG) et dans leurs plans d'aménagement particulier (PAP) des prescriptions sur la gestion des eaux pluviale, elles peuvent imposer des mesures d'infiltration, de rétention ou de récupération de l'eau pluviale dans les projets de construction.

A côté de ce rôle réglementaire, les communes exercent également un rôle de sensibilisation et d'incitation des citoyens en proposant par exemple des aides financières pour l'installation de

cuves de récupération d'eau de pluie ou en organisant des campagnes d'information sur l'intérêt de la récupération et de l'infiltration de l'eau de pluie.

Enfin, le SYVICOL note avec satisfaction qu'il figure dans la liste des parties prenantes sur la page 29 du document et il tient à affirmer sa pleine et entière disposition à collaborer avec l'Administration de la gestion de l'eau.

## Projet de loi n° 8508 modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement

### Avis du 16 juin 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 25 février 2025, le projet de loi n° 8508 modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

Le projet de loi sous avis poursuit, selon l'exposé des motifs, plusieurs objectifs :

1/ la transposition de la directive (UE) 2023 / 2413 sur les énergies renouvelables[1], laquelle prévoit la priorisation des installations de production d'énergie renouvelable ainsi que des délais pour les différentes étapes de l'instruction ;

2/ la mise en œuvre de plusieurs mesures du groupe de travail « *Méi a méi séier bauen - la simplification administrative en marche* » avec l'introduction de délais pour toutes les étapes de la procédure, du principe du « *réputé complet* » pour le cas où l'Administration ne répondrait pas dans les délais impartis ainsi que de certains seuils d'insignifiance (« *Bagatellgrenzen* »), et :

3/ la simplification administrative, la clarification et la précision de la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (ci-après, la « loi EIE »).

La présente modification s'inscrit en outre dans le cadre de modifications en cours ou à venir :

1/ des législations applicables en matière d'eau (projet de loi modifiant la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau), de protection de la nature et des ressources naturelles (projet d'amendements au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles – doc. parl. n°8449) et d'établissements classés (projet d'amendements au projet de loi relative aux établissements classés – doc. parl. n°8302), et :

2/ de la règlementation prise en application de la législation en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, à savoir le projet de règlement grand-ducal modifié du 15 mai 2018 établissant une liste de projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement.

### II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL demande des clarifications quant à la désignation des futures « *zones d'accélération des énergies renouvelables* » et des « *zones destinées aux infrastructures de réseaux et de stockage nécessaires à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le système électrique* », au vu des délais impartis par la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et des conséquences que de telles zones peuvent avoir sur l'aménagement du territoire des communes ainsi qu'auprès de leur population (art. 1er).
- Le SYVICOL constate que des erreurs et imprécisions se sont glissées au niveau de l'article relatif à la démarche numérique ainsi que de celui relatif aux dispositions transitoires (art. 9 et 10), et soumet une proposition de texte dans ce dernier cas de figure.

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

L'article 1er rajoute des définitions prévues dans le cadre de la directive (UE) précitée 2023/2014 au niveau de l'art. 1er de la loi EIE.

Sont entre autres visées les définitions des « *zones d'accélération des énergies renouvelables* » et des « *zones destinées aux infrastructures de réseaux et de stockage nécessaires à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le système électrique* », lesquelles seront désignées conformément aux articles 15*quater* et 15*quinquies* de la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables[2] pour les premières, et désignées conformément à l'article 15*sexies* de la même directive pour les secondes.

Le commentaire des articles précise pour sa part que lesdites zones sont déterminées après une évaluation des incidences effectuée sur base de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Le SYVICOL ne peut que réitérer ce qu'il déjà dit dans son avis du 16 juin 2015 par rapport au projet de loi n° 8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dans le cadre de ses observations par rapport à l'article 3, point 44 projeté (article 1er dudit projet de loi) :

« *Le point 44° définit la « zone d'accélération des énergies renouvelables » qui désigne un lieu ou une zone spécifique, particulièrement adaptée pour accueillir des installations d'énergie renouvelable à partir de sources renouvelables, autres que des installations de combustion de biomasse.*

*Le SYVICOL regrette que le texte ne précise pas le rôle des administrations communales dans l'identification, la planification et la gestion de ces zones. Or, ces dernières sont les premières concernées par l'aménagement du territoire et l'acceptabilité locale des projets. (…)* »

Et en note de bas de page, dans le cadre du même avis :

« *Le SYVICOL constate néanmoins que la directive (UE) 2023/2413 précitée, qui dans le cadre de son article 1er apporte des modifications à la directive (UE) 2018/2001, contient un article 15ter (« Cartographie des zones nécessaires pour les contributions nationales*

---

[1] Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (refonte).

[2] Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), telle que modifiée

*à la réalisation de l'objectif global de l'Union en matière d'énergie renouvelable à l'horizon 2030 ») et 15quater ( «Zones d'accélération des énergies renouvelables» ), avec des échéances pour les États membres (21 mai 2025 pour l'article 15ter et 21 février 2026 pour l'article 15quater), les communes n'ayant à présent été impliquées que dans le cadre du GT « Einfach – Séier – Erneierbar » qui a – entretemps – émis des éléments de piste. Selon l'article quinquies (2) toutefois : « 2. Les États membres promeuvent l'acceptation par le public des projets liés aux énergies renouvelables grâce à une participation directe et indirecte des communautés locales à ces projets* ».

À noter que l'implication des communes s'est concrétisée par le biais d'une participation du SYVICOL. En raison des délais précités, le SYVICOL demande que les points précités soient précisés dans les meilleurs délais, et ce en raison des conséquences qu'ils peuvent avoir pour les communes, sur l'aménagement de leur territoire ainsi qu'auprès de leur population.

**Article 2**

Sans observation.

**Article 3**

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 4 de la loi modifiée du 15 mai 2018 sur les vérifications préliminaires (en somme, la vérification de la recevabilité du dossier ainsi que son caractère complet).

Les modifications de l'article en question concernent également, outre les projets de toute sorte soumis en vertu du règlement grand-ducal modifié du 15 mai 2018 établissant les listes de projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, les vérifications préliminaires des projets d'énergie renouvelable sis en dehors des zones d'accélération des énergies renouvelables et des zones destinées aux infrastructures de réseau et de stockage nécessaires à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le système électrique.

Le SYVICOL n'a pas d'observation à faire mis à part le fait qu'une erreur semble s'être introduite au niveau du paragraphe 7, alinéa 3, projeté lequel mentionne « le délai visé à l'alinéa 3 » : de ce que le SYVICOL comprend, il devrait être fait mention de l'alinéa 1er.

**Articles 4 à 8**

Sans observation.

**Article 9**

L'article 9 introduit un article 11*bis* nouveau intitulé « Démarche numérique » dans la loi EIE. Il prévoit l'obligation pour les maîtres d'ouvrage de transmettre les documents requis au titre des articles 4, 4*bis*, 6 et 7 de la loi EIE dans sa teneur après l'entrée en vigueur du présent projet de loi par le biais d'une plateforme gouvernementale numérique.

Cette obligation sera effective dans un délai de six mois après mise à disposition de la démarche sur la plateforme en question.

Le SYVICOL se demande 1/ comment il est possible de connaître l'écoulement du délai de 6 mois et 2/ quelle est la « sanction » en cas de non-respect de cette obligation ?

**Article 10**

L'article 10 introduit des dispositions transitoires au niveau de l'article 35 de la loi EIE pour les délais prévus aux articles 4, 4*bis*, 5 et 7 de la loi EIE dans sa teneur après l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Il semble que l'intitulé de la loi mentionné à l'article 10 ne soit pas correct, alors que le projet de loi soumis pour avis ne vise que la seule modification de la loi EIE (et non celle de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, celle de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ou celle de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles).

De plus, le SYVICOL estime qu'il serait plus clair de rédiger la disposition comme suit (en mettant en avant la soumission des projets, et non les délais) :

*« Les délais visés aux articles 4, 4bis, 5 et 7 sont appliqués aux dossiers soumis à partir du premier jour du troisième mois qui suit la publication de la loi du […] modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement ».*

Il semble en effet incongru d'appliquer de nouveaux délais (et par conséquent, une nouvelle procédure d'instruction ?) aux dossiers qui ont déjà été soumis avant l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi précitée du 15 mai 2018.

## Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 15 mai 2018 établissant les listes de projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement

### Avis du 16 juin 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 13 février 2025, le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal (modifié depuis la saisine) établissant les listes de projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement.

La présente modification s'inscrit dans le cadre de modifications en cours ou à venir des législations applicables en matière d'eau (projet de loi modifiant la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau), de protection de la nature et des ressources naturelles (projet d'amendements au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles – doc. parl. n°8449), d'établissements classés (projet d'amendements au projet de loi relative aux établissements classés – doc. parl. n°8302), et d'évaluation des incidences sur l'environnement (projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement).

Le projet de règlement grand-ducal prévoit en effet plusieurs dispositions d'une part, pour transposer la directive (UE) 2023 / 2413 sur les énergies renouvelables[1] et d'autre part, pour introduire des seuils d'insignifiance (« *Bagatellgrenzen* ») à la suite du groupe de travail « Logement » (« *Méi a méi séier bauen* »).

[1] Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (refonte).

## II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL salue les modifications du règlement grand-ducal modifié du 15 mai 2018 établissant les listes de projets soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement : et tout particulièrement, celles relatives aux constructions et aux travaux d'aménagement, incluant des seuils d'insignifiance plus élevés pour les projets d'aménagement urbain et les parkings.

## III. Remarques article par article

### Article 1er

L'article 2 du règlement grand-ducal (ci-après, le « RGD »), objet de la modification sous rubrique, est adapté afin de refléter le résultat de l'examen préalable, prévu à l'article 4*bis* de la loi modifiée du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, de projets d'énergie renouvelable situés dans une « *zone d'accélération des énergies renouvelables* » ou dans une « *zone destinée aux infrastructures de réseau et de stockage nécessaires à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le système électrique* ».

Concrètement, l'article 4*bis* décrit la procédure de l'examen préalable de projets se situant dans une zone d'accélération d'énergies renouvelables ou dans une zone destinée aux infrastructures de réseau et de stockage nécessaires à l'intégration de l'énergie renouvelable dans le système électrique, qui peuvent, selon le cas de figure, être soumis ou non à une évaluation des incidences en vertu du projet de loi modifiant la loi précitée du 15 mai 2018, selon des critères qu'il définit.

Ainsi les projets relevant de l'annexe IV, numéros 4, 8, 3e tiret, 72, 73, 74, 74*bis*, 75 et 77, ne sont pas soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement si une telle évaluation n'est pas requise après l'examen préalable.

Le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler par rapport à cet article.

### Article 2

L'annexe II du même RGD, relative à la liste des projets soumis à une évaluation des incidences pour lesquels les seuils et critères sont atteints, est adaptée afin d'assurer la cohérence avec la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles.

Concrètement, il s'agit de soustraire :

1/ les nouvelles constructions de routes ainsi que les élargissements d'une route existante équivalents à une augmentation de la largeur de l'assise routière de 50 % ou plus et impliquant une augmentation de la capacité de trafic d'au moins 50 %, qui sont d'une longueur entre 1 et 2,5 kilomètres et qui sont situées dans une zone protégée d'importance communale visée par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

2/ les nouvelles constructions d'autres voies ferroviaires (non visées à l'annexe I du RGD), qui sont d'une longueur entre 1 et 2 kilomètres et qui sont situées dans une zone protégée d'importance communale visée par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Ces modifications n'appellent pas de commentaire de la part du SYVICOL, étant donné que la loi précitée du 19 janvier 2004 n'est plus en vigueur et que la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ne prévoit pas de zone protégée d'importance communale.

### Article 3

Selon le commentaire des articles, l'annexe IV relative à la liste des projets soumis au cas par cas à une évaluation des incidences du même RGD, est modifiée dans le contexte de la volonté gouvernementale d'accélérer les procédures relatives au secteur de la construction, particulièrement du logement, par l'introduction d'un seuil d'insignifiance plus élevé de 40.000 m² (le seuil actuel étant de 20.000 m², pour aller jusqu'à 100.000 m²) de la surface scellée brute en cas de construction d'un projet d'aménagement urbain en exécution d'un ou de plusieurs PAP « nouveau quartier » ;

Parallèlement, la disposition relative aux parkings est également précisée, alors qu'elle concerne dorénavant les parkings en surface, en souterrain ou en étages, couverts ou non, avec plus de 250 stationnements pour véhicules.

La disposition relative à la construction de centres commerciaux reste inchangée.

Le SYVICOL ne peut qu'accueillir favorablement les modifications projetées (numéro courant 65).

L'annexe IV est également modifiée :

- afin de refléter les dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, telle que modifiée, et notamment ses article 16*quater*, paragraphe 3, et article 16*quinquies*, paragraphe 1er ;
- et afin d'exclure certains projets des obligations en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, notamment certaines installations photovoltaïques, en apportant des précisions et introduisant des seuils d'insignifiance.

Le SYVICOL constate dans ce cadre que certaines installations industrielles de production d'énergie électrique sont soustraites de l'évaluation au cas par cas (numéros courants 74 et 74*bis*) :

1/ le rééquipement d'installations solaires qui n'implique pas l'utilisation d'espace supplémentaire et pour lesquels les mesures d'atténuation des incidences sur l'environnement applicables établies pour l'installation solaire d'origine sont respectées ;

2/ des installations d'équipements d'énergie solaire et de stockage colocalisé de l'énergie, y compris des installations solaires intégrées dans des bâtiments, dans des structures artificielles existantes ou futures, à l'exclusion des plans d'eau artificiels, pour autant que l'objectif principal de ces structures artificielles ne soit pas la production d'énergie solaire ou le stockage d'énergie ;

3/ des exceptions visées au point 74*bis* (qui concerne les parcs photovoltaïques sur une surface non scellée en zone verte à partir d'une surface brute de 5 hectares, à l'exception du rééquipement d'installations solaires qui n'implique pas l'utilisation d'espace supplémentaire et pour lesquels les mesures d'atténuation des incidences sur l'environnement applicables établies pour l'installation solaire d'origine sont respectées).

De même, différents projets de l'Annexe IV font l'objet de précisions (l'actuel numéro courant 81- qui devient les numéros courants 81 et 81*bis* – l'actuel numéro courant 84 relatif aux eaux souterraines). Il s'agit :

1/ des installations destinées à retenir les eaux ou à les stocker d'une manière durable autres que les barrages : elles sont soumises à une évaluation au cas par cas, lorsqu'elles sont d'un volume inférieur à 5'000 m³ situées dans une zone de protection d'eau potable, susceptibles d'avoir une incidence sur une zone protégée d'intérêt communautaire ou pour lesquelles l'eau est prélevée directement dans un cours d'eau ; ou lorsqu'elles sont d'un volume supérieur ou égal 5'000 m³.

2/ des forages en profondeur, non spécifiés sous un autre point, à l'exception des forages pour étudier la stabilité des sols : il doit dorénavant s'agir de forages faits pour l'extraction de matériel.

Enfin, un dernier projet a été sorti de la liste de l'Annexe IV : les forages de reconnaissance réalisés dans le cadre des études de délimitation des zones de protection conformément à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau et des forages de reconnaissance réalisés dans le cadre de la surveillance de l'eau souterraine conformément à la directive cadre 2000/60/CE (actuel numéro courant 85).

Le SYVICOL n'a pas d'observations à faire.

© SYVICOL / Christelle Bissener

## Projet de loi n°8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

**Avis du 16 juin 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 10 octobre 2024, le projet de loi n°8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les modifications prévues par le projet de loi sous avis font suite au groupe de travail « Simplification administrative », constitué dans le contexte de la réunion nationale « Logement » du 22 février 2024, qui avait pour mission d'identifier des mesures qui permettraient d'accélérer et de faciliter le processus de création de logements.

Elles font également suite à l'adoption, au niveau européen, de la « Nature restoration law » (loi sur la restauration de la nature) en juin 2024.

Un autre objectif principal du projet de loi sous avis est de transposer les dispositions de la directive (UE) 2023/2413[1] relative aux énergies renouvelables. Bien que cette directive relève principalement de la compétence du ministère de l'Économie, elle implique également d'autres ministères. Son but est de favoriser la production d'énergie issue de sources renouvelables afin de contribuer à l'atteinte de la neutralité climatique. Pour y parvenir, les modifications proposées prévoient de donner la priorité aux installations de production d'énergie renouvelable lors de l'examen des demandes d'autorisation exigées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la protection de la nature et des ressources naturelles, tout en définissant des délais pour chaque étape du processus d'instruction.

Dans le cadre du deuxième objectif du projet de loi, le SYVICOL tient à rappeler le passage suivant de l'accord de coalition 2023-2028 : « *Le Gouvernement a l'intention de généraliser le principe du « silence vaut accord » dans les procédures, après avoir analysé les domaines dans lesquels une telle introduction est possible* »[2]. Alors que le projet de loi n° 8480 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[3], prévoit l'introduction, dans un deuxième temps, du principe du *« silence vaut accord »* pour les autorisations de construire délivrées par le bourgmestre, une telle logique ne semble pas de mise dans le cadre du présent projet de loi. Si le

---

[1] Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil (refonte)

[2] P. 13 de l'accord de coalition, consultable ici : https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html

[3] Plus exactement, le projet de loi n°8480 modifiant 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous les lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

droit communautaire, et notamment le principe de précaution, explique en partie cette situation, le SYVICOL s'interroge néanmoins quant à l'utilité – dans certains cas de figure - du silence vaut accord au niveau communal, si ledit principe n'a pas une base plus importante dans le cadre du présent projet de loi.

Aussi, le SYVICOL regrette-t-il que nulle explication, autre que celle du respect du droit communautaire et le principe de précaution précité, ne soit mise en avant dans le cadre du présent projet de loi pour expliquer cet état de fait.

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

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL déplore le manque de précisions sur le rôle des communes et les critères de sélection des « zones d'accélération » qui font partie d'une directive européenne sur les énergies renouvelables. (art. 1)
- Il réitère sa demande de réduire le seuil de trente ruches pour l'autorisation d'ériger un abri apicole, estimant ce critère trop restrictif pour les petits apiculteurs. (art. 2)
- Le SYVICOL salue le passage de la demande d'autorisation à une simple déclaration de travaux pour certains travaux liés au régime des eaux, notamment le nettoyage et l'obstruction de drainages ainsi que la création ou la restauration de plans d'eau protégés sous certaines conditions. (art. 3)
- L'article 4 introduit un nouvel article 12*bis* qui simplifie les démarches administratives pour l'installation et la restauration de murs en pierres sèches, cairns et murgiers en remplaçant l'autorisation par une simple déclaration de travaux sous certaines conditions. Le SYVICOL salue cette avancée mais juge la limite de 50 m³ pour les travaux de terrassement trop restrictive et attire l'attention des auteurs du projet de loi sur une disposition similaire projetée en matière d'aménagement communal (art. 4)
- L'article 5 remplace l'article 13 de la loi du 18 juillet 2018 afin de clarifier les règles sur les fonds forestiers et faciliter la restauration de biotopes protégés. Le SYVICOL soutient particulièrement la disposition permettant la conversion de boisements non indigènes en habitats d'intérêt communautaire, une mesure qui contribuera à la restauration écologique de certaines zones. (art. 5)
- Le SYVICOL salue la suppression de certaines obligations d'autorisation pour le changement d'affectation de parcs et la dénudation des rives, tout en assouplissant les règles de compensation écologique. Il recommande pourtant d'introduire une exception pour l'abattage immédiat des arbres menaçant la sécurité, notamment après une tempête. (art. 6)
- L'article 7 précise que l'Administration de la nature et des forêts réalisera ou fera réaliser l'expertise phytosanitaire pour les arbres remarquables, sans frais pour le demandeur. Le SYVICOL accueille favorablement cette mesure mais recommande une exception pour l'abattage immédiat des arbres dangereux, notamment après une tempête. (art. 7)
- Le SYVICOL soutient le principe « *Natur auf Zeit* », qui simplifie les procédures administratives pour accélérer la construction de logements en permettant la réduction ou l›altération de biotopes récents en zone urbanisée. Ce principe offre aux communes une gestion plus flexible des espaces urbains, réduit les coûts et délais des projets, et permet aux propriétaires de laisser la nature se développer sans contraintes futures. Il estime pourtant que la durée de protection de quinze ans est trop courte. (art. 8)
- Le SYVICOL soutient l'initiative de deux nouveaux rapports mais déplore le manque de précisions sur leur interaction avec les rapports européens existants et les études réalisées dans le cadre des plans d'aménagement. Il s'inquiète également de l'absence de clarté sur la question de savoir si les communes qui n'ont pas conclu de pacte nature doivent fournir des informations pour l'élaboration de ces rapports, et si oui, à quelles conditions. (art. 9)
- L'article 14 introduit une disposition sur la continuité écologique du couvert boisé urbain, supprimant certaines obligations de compensation si un taux de couvert boisé d'au moins 20 % est maintenu, avec des simplifications accrues au-delà de 25 % et 30 %. Le SYVICOL soutient cette approche, qui réduit les contraintes administratives et financières pour les communes tout en favorisant la biodiversité et un cadre de vie de qualité. (art. 14)
- L'article 15 prévoit la modification de l'article 28 relatif aux dérogations à la protection. Un motif de dérogation a été rajouté pour les espèces protégées particulièrement au niveau national, qui se sont établies en dehors de la zone verte : les projets de construction. Le SYVICOL accueille positivement la mesure en question, notamment au vu des défis à surmonter actuellement. (art. 15)
- Concernant la réalisation et le respect des plans de gestion des zones protégées d'intérêt national, le SYVICOL regrette que le projet de loi n'intègre pas les communes, ni les syndicats de communes dans la phase de conception des plans d'entretien. Le projet de loi ne prévoit pas non plus que la mise en œuvre des plans de gestion puisse être confiée à des communes non-membres d'un syndicat de communes. (art. 20)
- Le SYVICOL se réjouit du fait que le projet de loi prévoit, dans certains cas de figure, le régime de la déclaration des travaux : il regrette toutefois que son champ d'application ne soit pas plus vaste et se demande si la disposition est complète. (art. 22)
- Les données de terrains et d'inventaire à rassembler pour une demande d'autorisation ont à présent une durée de validité de 6 ans afin de garantir une plus grande sécurité juridique : si les intentions de la disposition sont louables, le SYVICOL se pose un ensemble concernant son application. (art.23)
- Le projet de loi prévoit un article décrivant la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation. Le texte prévoit à deux reprises une information du requérant lorsque le dossier est réputé complet, une fois de la part de l'ANF (paragraphe 4, alinéa 2) et une fois de la part du ministre (paragraphe 9, point 3°, alinéa 2) et ce, lorsqu'il y a absence de réponse de leur part. Ne s'expliquant pas la raison d'être de ces informations, le SYVICOL recommande de faire abstraction des phrases les mentionnant, ou de préciser l'objet de ces informations. (art. 24)
- Le SYVICOL constate que la modification du délai de péremption des autorisations délivrées sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018, plus le principe d'une prorogation, introduit à nouveau une différence dans la durée de validité entre lesdites autorisations et les autorisations de construire. Il constate ensuite qu'il n'est pas fait mention du seul cas de silence vaut accord du projet de loi concernant les équipements d'énergie solaire d'une puissance inférieure à 100 kilowatts (art. 25)
- Le SYVICOL salue le fait qu'il soit dorénavant possible de prévoir des pools compensatoires communaux : il regrette toutefois l'absence d'aides financières ainsi que la disparition de la possibilité d'échange avec des professionnels autres que ceux de l'ANF. (art.27)
- Il craint que le principe de « *compensation une fois pour toutes* » soit difficilement réalisable. (art.29)
- Le SYVICOL recommande à ce qu'un organisme neutre supervise l'évaluation des mesures réalisées dans le cadre de la « *compensation une fois pour toutes* », et se demande si l'Observatoire de l'environnement pourrait endosser ce rôle, ou du moins que ce dernier puisse formuler un avis dans le cadre de l'élaboration d'un plan de compensation. (art.29)
- Le SYVICOL regrette que la modification de l'annexe 9 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 ne comprenne pas des dérogations pour des travaux sur constructions existantes en zone verte, bien qu'il lui semble que la thématique sera abordée dans le cadre d'un autre texte selon les mesures annoncées à la suite du groupe de travail « *Méi, a méi séier bauen – la simplification administrative en marche* ». (art.33)

- Il constate de plus qu'il est indispensable que le Gouvernement, dans le cadre des différentes démarches entreprises en matière d'aménagement communal, d'environnement et d'énergie, agisse de sorte à élaborer des dispositions cohérentes et faciles à appréhender. (art.33)
- La nouvelle définition de la forêt est plus adaptée à la réalité, le SYVICOL regrette toutefois qu'une surface minimale plus importante (deux hectares) ne soit toujours pas prise en compte depuis ses avis rendus dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur les forêts. (art. 34)
- La réalisation des infrastructures vertes sera principalement à charge des communes (au moins pour les ¾ des 10 % de la surface totale des PAP NQ de plus de 20 ares ainsi que 10 % des terrains non bâtis d'une surface totale d'au moins 1 hectare dans les zones BEP des PAP QE) et consacrera une pratique déjà établie sur le terrain, tout en restreignant la marge de manœuvre des communes : le SYVICOL demande à élargir les cas de dérogations aux 10 %. (art.40)
- Le SYVICOL estime en outre qu'il est important de connaître le contenu du règlement grand-ducal relatif aux infrastructures vertes afin de mesurer l'ampleur des conséquences du futur article 29*ter.* (art. 40)
- Le SYVICOL se demande si les dispositions transitoires concernant les PAP NQ visés par le futur art. 29*ter* ne devraient pas prévoir les modifications desdits PAP NQ, voire prévoir un délai utile pour leur transposition, à l'instar de ce qui se passe au niveau du projet de loi n°8481 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. (art.41)

## III. Remarques article par article

### Article 1er

L'article 1er modifie l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles - ci-après la « loi modifiée du 18 juillet 2018 » - qui énonce les définitions.

Le nouveau point 37° définit le couvert boisé urbain et la manière dont il est déterminé.

Il est précisé que tous les arbres et arbustes, ainsi que leurs formations en groupe ou en rangée, sont pris en compte si leurs dimensions sont supérieures ou égales à 1,5 mètre, et que toutes les essences sont comptabilisées.

A côté de cet aspect quantitatif du couvert boisé urbain, les aspects qualitatifs sont définis aux points 38° à 40°, notamment le concept du maillage écologique du couvert boisé urbain qui correspond à la connectivité écologique entre les différents éléments du couvert boisé urbain et qui est essentielle pour les différentes espèces protégées particulièrement.

La connectivité du couvert boisé peut être exprimée par un indicateur prenant une valeur située entre 0 et 1 et qui est déterminée en fonction de la proportion d'éléments non isolés du couvert boisé urbain par rapport à la totalité du couvert boisé urbain.

Dans le contexte du couvert boisé urbain, le nouveau point 39° définit les termes « essence adaptée à la station » et il est précisé que la liste des essences reconnues en tant qu'indigènes ou adaptées à la station du milieu urbain est arrêtée par le ministre.

En raison de l'impact souvent limité, voire négatif, des espèces non indigènes ou invasives sur la biodiversité, le SYVICOL estime que le couvert boisé urbain devrait être constitué majoritairement d'essences indigènes. Cette restriction renforcerait considérablement la garantie d'une réelle continuité écologique, conformément aux objectifs du présent article.

En ce qui concerne les plantations en milieu urbain, le SYVICOL propose de se référer au catalogue de mesures du Pacte Nature qui prévoit que pour toutes les nouvelles plantations, la commune choisit des plants d'arbres, de haies et d'arbustes indigènes et du matériel végétal régional certifié. Les espèces considérées comme indigènes au Luxembourg sont indiquées dans la liste rouge des plantes vasculaires du Luxembourg[4].

Quant au nouveau concept du couvert boisé, nous traiterons celui-ci plus en détail au niveau de l'article 14 qui vise à exécuter lesdites dispositions.

De plus, l'article 3 est complété aux fins de transposer la directive (UE) 2023/2413. Ainsi, de nombreuses définitions concernant les énergies renouvelables et les équipements d'énergie solaire ont été ajoutées.

Le point 44° définit la « *zone d'accélération des énergies renouvelables* » qui désigne un lieu ou une zone spécifique, particulièrement adaptée pour accueillir des installations d'énergie renouvelable à partir de sources renouvelables, autres que des installations de combustion de biomasse.

Le SYVICOL regrette que le texte ne précise pas le rôle des administrations communales dans l'identification, la planification et la gestion de ces zones. Or, ces dernières sont les premières concernées par l'aménagement du territoire et l'acceptabilité locale des projets.

De plus, il existe une certaine absence de critères spécifiques de sélection. La notion de « *lieu ou zone spécifique particulièrement adaptée* » reste vague. Pour les administrations communales, il serait essentiel d'avoir des critères clairs (contraintes environnementales, distances aux habitations, infrastructures existantes, etc.) afin d'éviter des conflits d'aménagement et de garantir une intégration harmonieuse des installations[5].

Enfin, le SYVICOL exprime ses réserves par rapport à l'exclusion des installations de combustion de biomasse qui peut poser un problème dans certaines communes où la biomasse représente une solution énergétique locale viable - bien qu'il soit conscient que cette exclusion découle de la définition de la zone en question dans le cadre de la directive (UE) 2023/2413 précitée.

### Article 2

L'article 2 modifie l'article 6 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui traite des règles concernant les nouvelles constructions.

Ainsi, à l'article 6, paragraphe 2 et paragraphe 5 de la même loi, les mots *« constructions servant à l'habitation* » sont remplacés par les mots « *constructions servant de logement* » pour uniformiser la terminologie des constructions servant de logement par rapport aussi à l'article 7 de la même loi.

Le SYVICOL n'a pas d'observations par rapport à cette modification.

Concernant le point 5° de l'article 6, qui stipule que seules les exploitations apicoles possédant plus de trente ruches peuvent demander une autorisation pour ériger un abri apicole, le SYVICOL rappelle son avis complémentaire du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n°7477 portant modification de la loi précitée du 18 juillet 2018. Il maintient sa position selon laquelle ce seuil correspond à une exploitation d'élevage à grande échelle et qu'il serait préférable de le réduire afin de permettre à un plus grand nombre d'apiculteurs d'accéder à cette autorisation.

---

[4] Liste Rouge des plantes vasculaires du Luxembourg de Guy Colling du Musée national d'histoire naturelle, Service biologie des populations

[5] Le SYVICOL constate néanmoins que la directive (UE) 2023/2413 précitée, qui dans le cadre de son article 1er apporte des modifications à la directive (UE) 2018/2001, contient un article 15*ter* (Cartographie des zones nécessaires pour les contributions nationales à la réalisation de l'objectif global de l'Union en matière d'énergie renouvelable à l'horizon 2030) et 15*quater* (Zones d'accélération des énergies renouvelable), avec des échéances pour les États membres (21 mai 2025 pour l'article 15*ter* et 21 février 2026 pour l'article 15*quater*), les communes n'ayant à présent été impliquées que dans le cadre du GT « Einfach – Séier -Erneierbar » qui a – entretemps- émis des éléments de piste. Selon l'article 15 *quinquies* (2) toutefois : « 2. Les États membres promeuvent l'acceptation par le public des projets liés aux énergies renouvelables grâce à une participation directe et indirecte des communautés locales à ces projets ».

### Article 3

L'article 3 modifie l'article 10 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui traite du régime des eaux.

Au paragraphe 1er est ajoutée la précision que le nettoyage de drainages existants n'est pas soumis à autorisation.

Le nouveau paragraphe 2, alinéa 1er dispense de l'obligation d'autorisation des travaux de création et de restauration de plans d'eau qui correspondent à un biotope ou habitat protégé en vertu de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Pour bénéficier de cette dispense, ces travaux doivent être situés en zone verte, en dehors d'une zone protégée d'intérêt national et correspondre à une mesure prévue dans le plan national concernant la protection de la nature (ci-après « PNPN ») ou un plan de gestion d'une zone Natura 2000.

En vertu du même paragraphe, l'enlèvement et l'obstruction de drainages ne sont pas non plus soumis à autorisation. Ces travaux ne nécessitent plus qu'une déclaration de travaux en vertu du nouvel article 58bis.

Le SYVICOL salue le passage de la dispense d'autorisation des travaux de drainage existants ainsi que le remplacement d'une demande d'autorisation à une simple déclaration de travaux.

### Article 4

L'article 4 insère un nouvel article 12*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui est libellé comme suit : « Art. 12*bis*. Murs en pierres sèches, cairns et murgiers ».

Cet article prévoit une simplification administrative pour l'installation et la restauration de murs en pierres sèches, de cairns et de murgiers qui sont construits de façon qu'ils correspondent à des biotopes protégés, en zone verte mais en dehors des zones protégées d'intérêt national, et qui s'inscrivent dans une mesure proposée par le PNPN ou par un plan de gestion d'une zone Natura 2000.

Ces projets ne sont plus soumis à autorisation en vertu des articles 6 et 7 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, mais à une simple obligation de déclaration des travaux en vertu du nouvel article 58*bis*.

Le SYVICOL se réjouit du passage de la demande d'autorisation à une simple déclaration de travaux.

Cependant, il estime que la limite de 50 m³ pour les travaux de terrassement liés à l'installation de murs en pierres sèches, cairns ou murgiers est trop restrictive. Si ce volume peut suffire pour des travaux d'entretien, il serait pertinent de l'augmenter pour les nouvelles installations.

En outre, le SYVICOL tient à attirer l'attention des auteurs du projet de loi que le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre prévoit la disposition suivante à l'article 1er, point 10° [travaux soumis à déclaration]:

« 10° *les remblais et les déblais dont les altérations entre le terrain naturel et le terrain remodelé portent sur un volume jusqu'à 100 mètres cube, atteignant des différences de hauteur supérieures à 50 centimètres sans pour autant dépasser en aucun point une différence d'hauteur d'un mètre* »

Le SYVICOL se demande si, dans l'intérêt de la simplification administrative, il ne serait pas important d'harmoniser les volumes maximaux des deux textes.

### Article 5

L'article 5 remplace l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 par une nouvelle disposition qui traite des fonds forestiers afin de clarifier certaines dispositions et de faciliter la restauration de certains biotopes protégés et habitats visés à l'article 17 de la même loi.

Le paragraphe 3 indique les cas de figure pour lesquels un boisement compensatoire n'est pas requis. Il s'agit de boisements pourvus d'arbres pionniers qui sont issus d'une dégradation de biotopes protégés ou d'habitats des milieux ouverts par succession naturelle et en absence d'une gestion appropriée.

L'alinéa 3 prévoit qu'une reconversion en boisements des terrains substitués doit être effectué si les mesures de création ou de restauration des habitats visés échoueraient au bout de dix ans.

Le SYVICOL soutient les dispositions du paragraphe 3, qui permettent la conversion de certains boisements non indigènes de moins de soixante ans en habitats d'intérêt communautaire répertoriés. Par le passé, des plantations d'arbres non indigènes ont souvent été établies sur des terrains écologiquement riches, mais peu attractifs sur le plan économique. Cette mesure facilitera ainsi la restauration de ces zones en biotopes de grande valeur écologique.

### Article 6

L'article 6 remplace l'article 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 par une nouvelle disposition qui traite de l'autorisation concernant certains arbres.

Ainsi, l'obligation de demander une autorisation au titre de cette disposition est supprimée pour le changement d'affectation de parcs d'agrément et pour la dénudation des rives de toutes les eaux courantes ou stagnantes de leur végétation y compris l'arrachage des arbres, arbustes et buissons.

L'ancien paragraphe 2 qui prévoyait une possibilité de refuser une autorisation si l'opération devait avoir des incidences significatives sur le site ou sur le milieu naturel est supprimé.

Le nouveau paragraphe 2 dispense de l'obligation de compensation écologique si l'autorisation est sollicitée pour un motif d'utilité publique ou des raisons de mauvais état de santé des arbres concernés.

Il suffira désormais de replanter un arbre pour chaque arbre enlevé sur place, sur le même site, le long de la même route ou du même chemin. Au vu du changement climatique et des conditions microclimatiques souvent extrêmes dans le milieu urbain et longeant les routes, il importe que ces arbres nouvellement plantés soient adaptés à la station.

Concernant la replantation des arbres, le SYVICOL propose de se référer à la liste rouge des plantes vasculaires du Luxembourg[6] qui indique les espèces considérées comme indigènes au Luxembourg.

Le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur la gestion des arbres menaçant la sécurité des personnes ou des usagers, notamment après une tempête. Dans de telles situations, leur abattage devrait pouvoir être effectué sans délai et sans autorisation préalable. Il serait donc essentiel d'ajouter une exception dans le texte de l'article 14 de la loi pour les cas d'urgence.

### Article 7

L'article 7 modifie l'alinéa 1er de l'article 14*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui traite des arbres remarquables.

Dans un but d'utilité publique ou pour des raisons phytosanitaires, à faire constater par voie d'expertise, il peut être dérogé à cette protection. L'Administration de la nature et des forêts est désormais chargée de réaliser ou de faire réaliser cette expertise.

Le SYVICOL se félicite que les frais d'expertise ne soient plus à la charge du demandeur d'autorisation.

Comme mentionné dans son commentaire sur l'article précédent, il souhaite soulever la question des arbres remarquables représentant un danger pour la sécurité des personnes ou des usagers, notamment après une tempête. Dans de telles circonstances, il devrait être possible d'abattre l'arbre immédiatement, sans nécessiter d'autorisation préalable, comme le comité du SYVICOL a déjà eu l'occasion de le revendiquer dans son avis du 15 mars 2021 relatif au projet de loi n° 7477 qui a modifié la loi précitée du 18 juillet 2018.

---

[6] Liste Rouge des plantes vasculaires du Luxembourg de Guy Colling du Musée national d'histoire naturelle, Service biologie des populations

En outre, le SYVICOL constate qu'un règlement grand-ducal établissant la liste des arbres remarquables, par commune, est entré en vigueur en début d'année et que les arbres remarquables figurent aussi sur le Géoportail. Il regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de son avis précité par rapport à l'article 14*bis*, qui pourtant soulevait des questions fondamentales (notamment concernant la notification individuelle).

### Article 8

L'article 8 remplace l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 et propose d'introduire le concept « Natur auf Zeit », qui est une des mesures de simplification administrative visant notamment à faciliter et à accélérer la construction de logements. Le plan d'action pour la dynamisation de la création de logements en réduisant et en simplifiant les procédures fait suite au 1er paquet de relance pour le logement et tient compte du dialogue renforcé avec le secteur de la construction et le SYVICOL.

Le principe « Natur auf Zeit » permet de réduire, détruire ou altérer des biotopes de moins de quinze ans situés en zone urbanisée ou en cours d'urbanisation, en ce qui concerne les jeunes arbres et les broussailles. En zone verte, ces biotopes ne bénéficient plus d'un statut de protection, mais toute dégradation reste soumise à une autorisation préalable ainsi qu'à une obligation de compensation.

Le SYVICOL est en faveur de l'approche « Natur auf Zeit » qui offre de nombreux avantages aux administrations communales en leur permettant d'optimiser la gestion des espaces urbains tout en répondant aux enjeux écologiques et sociaux.

Le principe proposé permet d'allier, d'une part, une réduction systématique des études et interventions liées aux compensations écologiques préalables aux projets de construction et, d'autre part, l'aménagement et la conservation d'espaces verts au sein des zones urbaines.

L'avantage social est que les propriétaires de terrains peuvent laisser la nature se développer sans craindre de devoir procéder à des mesures compensatoires plus tard.

Enfin, cette initiative favorisera indirectement une diminution des coûts de réalisation des projets de construction tout en accélérant leur mise en œuvre.

Le SYVICOL estime pourtant que la durée de quinze ans est trop courte pour le secteur communal, étant donné que la planification en la matière couvre un espace de temps plus étendu. Une solution pourrait être de prolonger la durée ou d'introduire un mécanisme de renouvellement automatique sous conditions.

Une durée de 20 à 30 ans serait en effet plus adaptée pour assurer une stabilisation écologique et un engagement durable des communes. Cela permettrait non seulement une meilleure régénération des écosystèmes mais aussi un engagement plus attractif pour les communes car elles seraient plus enclines à investir dans des projets à long terme.

De plus, une durée plus longue serait en cohérence avec les cycles politiques et financiers : un horizon de 20-30 ans permet une meilleure intégration dans les plans d'aménagement et de développement durable.

### Article 9

L'article 9 insère un nouvel article 17*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui est libellé comme suit : « Art.17*bis*. Rapports et inventaires ».

Ainsi, les auteurs ont introduit deux nouveaux types de rapports.

Premièrement, le ministère ayant l'Environnement dans ses attributions établit annuellement l'inventaire du couvert boisé urbain de toutes les communes. De plus, tous les six ans, il prévoit un rapport de l'aspect qualitatif dudit couvert boisé qui vise à mesurer et évaluer périodiquement le nombre, la qualité écologique et l'évolution de ces éléments en milieu urbain, ainsi que la connectivité du couvert boisé urbain.

Deuxièmement, le ministre établit annuellement un rapport concernant les biotopes et habitats en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée aux fins de mesurer et évaluer périodiquement le nombre, la qualité écologique et l'évolution de ces éléments dans le milieu urbain.

Le SYVICOL considère ces nouveaux rapports et inventaires comme indispensables, mais déplore le manque de précisions dans le texte soumis quant à leur articulation avec les rapports européens déjà requis et les études réalisées dans le cadre des plans d'aménagement.

De plus, si l'obligation de suivi du couvert boisé urbain repose sur des inventaires et des rapports établis par l'État, le texte manque de clarté sur la manière dont les communes pourront interagir avec ces données.

Le SYVICOL croit comprendre qu'une partie de ces données provient des informations transmises par les communes dans le cadre de la loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes. Or, un peu plus de 10 % des communes n'ont pas conclu un tel contrat[7] : qu'advient-il de ces dernières ? Est-ce que ces communes doivent délivrer à l'État des données ou statistiques nécessaires pour l'élaboration des rapports précités ?

Le SYVICOL demande aux auteurs de clarifier ce point dans le texte sous avis.

### Article 10-12

Sans observations

### Article 13

L'article 13 complète l'alinéa 1er de l'article 27 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui concerne les mesures d'atténuation.

Il est précisé que les mesures d'atténuation – mesures CEF – peuvent être effectuées dans la zone des pools compensatoires géographiquement la plus proche de l'intervention, suivant les impératifs scientifiques tels qu'établis par l'alinéa 2 du même article 27.

Le SYVICOL n'a pas d'observation concernant cette modification et renvoie à ses observations formulées dans le cadre de l'article 27 du projet de loi, qui modifie l'article 64 de la loi modifiée du 18 juillet 2018.

### Article 14

L'article 14 insère un nouvel article 27*bis* dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 qui est libellé comme suit : « Art. 27bis. Continuité de la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain ».

Il est proposé que des mesures individuelles d'atténuation ne s'avèrent pas nécessaires en cas de destruction d'un biotope spécifique comprenant certaines espèces si la continuité de la fonctionnalité écologique pour les sites de reproduction et aires de repos d'espèces dépendantes des biotopes du couvert boisé urbain est assurée, contrôlée et surveillée au niveau des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées du territoire communal.

L'État surveille actuellement, sur base annuelle, le taux du couvert boisé des communes.

Désormais, si plusieurs conditions sont remplies, il n'y a plus lieu de procéder à des « mesures CEF » supplémentaires. Ces conditions sont que le taux du couvert boisé doit correspondre à au moins 20 %[8] de ce périmètre, que le pourcentage du couvert boisé urbain n'affiche pas une régression au niveau de la commune concernée et que la fonctionnalité écologique du couvert boisé urbain est assurée.

---

[7] Selon les données disponibles sur le site suivant : https://www.pactenature.lu/fr/citoyen/communes

[8] Actuellement, déjà 40,5% des communes ont atteint ce taux selon l'avis de natur&ëmwelt a.s.b.l. du 5 février 2025 sur le projet de loi sous revue

Afin d'inciter les communes à développer davantage leur couvert boisé urbain, des simplifications sont prévues lorsque le pourcentage du couvert dépasse les vingt-cinq, respectivement trente pour cent.

Le SYVICOL salue cette approche puisqu'un couvert boisé d'au moins 20 % permet de maintenir une biodiversité suffisante et de réduire l'impact de nouvelles constructions sur l'environnement. Ainsi, les futurs projets d'urbanisation auront un moindre impact : si une commune conserve un niveau élevé de végétation, les pertes écologiques liées à certains projets sont considérées comme compensées naturellement.

Si une commune remplit les conditions nécessaires, elle aura moins d'obligations de compensation, ce qui signifie une accélération des projets et une réduction des coûts pour les communes.

L'approche permettra donc d'encourager les communes à maintenir un cadre de vie agréable grâce à une politique proactive de préservation des espaces boisés.

### Article 15

L'article 15 vise à modifier l'article 28 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relatif aux dérogations à la protection des espèces. Les modifications sont de plusieurs sortes, et peuvent se résumer aux deux points essentiels suivants :

1/ en premier lieu, il s'agit d'introduire, dans la droite lignée des discussions menées au sein du groupe de travail de simplification administrative consacré au logement, un motif de dérogation supplémentaire (projet de construction) par rapport à la protection des espèces protégées particulièrement au niveau national des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, ladite dérogation permettant de ne pas devoir recourir à l'article 27 de la même loi ;

2/ en second lieu, il s'agit d'introduire, au vu de la transposition de la directive (UE) 2023 / 2413 sur les énergies renouvelables, des motifs supplémentaires sur base desquels une autorisation peut porter dérogation à la protection des espèces d'intérêt communautaire, que ce soient des espèces d'oiseaux ou autres.

Le SYVICOL ne peut qu'acquiescer à la modification sub 1/ au vu des défis auxquels le pays, respectivement les communes doivent faire face, notamment en matière de logement.

Ensuite, si le SYVICOL se félicite de l'introduction d'un motif supplémentaire au premier paragraphe, et se félicite également du renvoi fait, aux paragraphes 1 et 2, aux motifs du paragraphe 3 (parmi lesquels figurent d'autres « *raisons impératives d'intérêt public majeur* », notion qui n'est pas clairement définie, mais qui constitue le mérite d'être un motif supplémentaire).

Au paragraphe 3, il est à plusieurs reprises fait mention de l'« *atteinte de la neutralité climatique* » : si le SYVICOL comprend qu'il s'agit là d'une référence à une expression employée au niveau de la directive (UE) 2023 / 2413 précitée, il se demande s'il ne convient pas de préciser l'année (2050 *a priori*).

### Articles 16 - 19

Sans commentaires

### Article 20

L'article 20 remplace l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 par une nouvelle disposition sur la réalisation et le respect des plans de gestion dans le cadre des zones protégées d'intérêt national.

Cet article traite de la conception et de l'application des plans d'entretien des réserves naturelles nationales. Comme les communes, les syndicats de protection de la nature et les fondations ont souvent contribué activement à la gestion de ces espaces avant leur classement en zones protégées, leur association à l'élaboration des plans d'entretien apporterait une valeur ajoutée indéniable.

Si le projet de loi prévoit déjà l'intervention des syndicats de communes dans la mise en œuvre des mesures (paragraphe 5), il ne les intègre pas encore dans la phase de conception. Le SYVICOL demande donc d'ajuster le texte en ce sens. Voire, de prévoir l'exécution des mesures par les communes, alors que l'ensemble de ces dernières ne sont pas forcément membre d'un syndicat de communes au sens de la modifiée du 18 juillet 2018 (le cas échéant, par une personne agréée au sens de l'article 3, point 31° de la loi modifiée du 18 juillet 2018, ou par une personne ayant les compétences appropriées en matière environnementale d'un point de vue scientifique et technique nécessaires, à l'image de ce qui est prévu à l'article 64, paragraphe 2, alinéa 5 de la même loi).

Par souci de cohérence, il conviendrait d'en faire de même au niveau de l'article 35 concernant les zones Natura 2000.

De plus, concernant l'échelle de la partie graphique des plans de gestion, le SYVICOL renvoie à l'avis de son comité du 31 mars 2025 par rapport au projet de règlement grand-ducal désignant zone spéciale de conservation et déclarant obligatoire le zone « Vallée de l'Ernz blanche », et modifiant le règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant dérogation des zones spéciales de conservation[9].

### Article 21

Sans observations

### Article 22

L'article 22 prévoit l'introduction d'un nouvel article 58*bis* ayant trait à la déclaration de travaux, qui remplacera dorénavant l'autorisation ministérielle dans les cas de figure visés par les articles 3, 4 et 8 du projet de loi. Il précise en outre qu'aucune évaluation en éco-points n'est requise et énumère enfin les documents à fournir ainsi que la procédure à respecter.

Ce nouveau régime juridique va s'appliquer aux travaux prévus dans le cadre des articles et paragraphes projetés 10 (2) (régime des eaux), 12*bis* (murs en pierres sèches, cairns et murgiers) et de l'article 17 (6) (une des dispositions dans le cadre de l'interdiction de destructions d'habitats et de biotopes) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le SYVICOL ne peut qu'encourager la simplification procédurale, même si ses implications ne sont que minimales dans le présent cas de figure.

Les articles 10 (2) et 12*bis* précités prévoient en effet pas moins de trois conditions pour qu'une telle déclaration de travaux puisse avoir lieu (dans la zone verte, en dehors d'une zone protégée d'intérêt national, réalisation dans le cadre d'un plan d'action ou d'espèces visé à l'article 47 ou dans le cadre d'un plan de gestion de l'article 35).

Une première question se pose de prime abord : pourquoi ne pas prévoir un tel régime dans le cadre des mesures de gestion des zones protégées d'intérêt national ? Ce d'autant plus que d'après l'article 43 (5), alinéa 2 projeté, l'exécution des mesures peut être confiée à des syndicats de communes, une association ou à une organisation agréée ?

Outre le domaine d'application de ce type de procédure, le SYVICOL se demande si la disposition est bien complète ?

Il n'est en effet nulle part fait mention de la réaction de l'Administration en cas d'erreur commise de la part du déclarant ou lorsque le dossier est incomplet. Pourquoi pouvoir afficher une page de garde une semaine avant le début des travaux, alors que l'Administration devrait théoriquement encore disposer de la possibilité de dire que le dossier est incomplet ou comporte des erreurs (enfin, le texte ne le précise guère) ?

Le SYVICOL se demande enfin si d'autres activités ou travaux n'auraient pas pu tomber sous le régime de la déclaration des tra-

[9] https://www.syvicol.lu/media/ac502cfb-6b1c-4f91-bfd0-defd3d1bfa07/av25-11-projet-de-reglement-grand-ducal-designant-zone-speciale-de-conservation-et-declarant-obligatoire-la-zone-vallee-de-lernz-blanche.pdf

vaux. À cet égard, il sera intéressant de suivre l'évolution du projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre (voire du projet de loi y relatif).

### Article 23

L'article 23 vise à modifier l'article 59 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relatif aux dossiers de demande d'autorisation.

Il précise en premier lieu le contenu du dossier de demande d'autorisation, en prévoyant la nécessité de communiquer les noms et coordonnées du demandeur. Le SYVICOL se demande si une telle précision est utile, alors que le paragraphe 7 est modifié de sorte à prévoir le principe d'un formulaire. Les noms et coordonnées ne sont d'ailleurs pas, à proprement parler, des « documents ».

Il prévoit ensuite une durée de validité de 6 ans pour les données de terrains ou d'inventaire à rassembler en vue d'établir un dossier de demande d'autorisation (article 59 de la loi précitée du 18 juillet 2018). L'article vise par ce biais à instaurer une plus grande sécurité juridique.

Le SYVICOL se félicite de l'introduction d'une telle durée de validité, mais s'interroge quant au point de départ de cette dernière ?

Selon le commentaire des articles, « *La nouvelle disposition précise la durée de validité de toute donnée de terrain ou d'inventaire à récolter pour établir un dossier de demande en vertu de l'article 59 de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Il est ainsi proposé que tout inventaire de terrain (soit relatif aux biotopes ou habitats protégés, soit relatif aux espèces protégées) est valide pour une durée de six ans. Cette durée correspondant à la périodicité de rapportage à la Commission européenne pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire en vertu de l'article 17 de la directive dite* « *Habitats* » *respectivement de l'article 12 de la directive dite* « *Oiseaux* » ».

En toute logique, et si l'on tient à garantir la sécurité juridique dont il est mention dans le commentaire des articles, la durée de validité devrait couvrir la durée « possible » du délai de péremption de l'autorisation (3 ou 6 ans lorsqu'il y a prorogation en vertu de l'article 25 du présent projet de loi) et le point de départ devrait être la délivrance de l'autorisation en question.

Or, ce point de départ ne correspond pas forcément au moment où les données sont récoltées. Ou pourquoi est-il fait référence à la périodicité de rapportage à la Commission européenne dans le commentaire des articles ?

Il est fait mention de données de terrains et d'inventaire dans le commentaire des articles : quelle est la différence entre les deux types de données ? L'autorisation pourrait-elle se baser en partie sur des données plus anciennes, datant de la dernière récolte des données en vue de l'inventaire et en partie sur des données plus actualisées, à savoir des données de terrains ?

Cette disposition ne risque-t-elle pas d'instaurer des différences de traitement injustifiées entre différents demandeurs d'autorisation ? Au vu de la teneur de la disposition, il s'agirait d'une présomption irréfragable ?

Même si l'intention est louable, le SYVICOL craint que la disposition sous revue soulève une multitude de questions.

L'article 23 modifie en dernier lieu le paragraphe 7 et supprime le paragraphe 8 (en raison de l'introduction du nouvel article 59*bis).* L'utilisation d'un formulaire électronique et l'introduction de la demande d'autorisation via un site prévu à cet effet et accessible au public sont désormais obligatoires. Le SYVICOL salue la digitalisation des procédures, mais estime qu'il n'est pas tenu compte du phénomène de l'illectronisme.

Il constate en outre que des dispositions transitoires ont été prévues avec les amendements gouvernementaux, ce dont il se félicite également. S'il ne devait pas être tenu compte du phénomène d'illectronisme, le SYVICOL estime que le texte devrait prévoir un autre cas d'irrecevabilité de la demande d'autorisation, dès lors que la demande n'a pas été introduite sous forme numérique.

### Article 24

L'article 24 consiste à introduire un nouvel article 59*bis* relatif à la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation. En dehors de la description de la procédure d'instruction à proprement parler, l'article introduit le principe du réputé recevable, du réputé complet et du réputé rejeté (voire, du réputé octroyé).

Le SYVICOL constate qu'une erreur s'est introduite au niveau de la numérotation des paragraphes (à la suite du 5e paragraphe) et par conséquent au niveau des renvois aux paragraphes mal numérotés.

Une observation plus fondamentale concerne toutefois les mentions « *L'administration de la nature et de la forêt en informe le requérant* » (paragraphe 4, alinéa 2) et « *Le ministre en informe le requérant* » (paragraphe 9, point 3°, alinéa 2) : le SYVICOL se demande pourquoi une information du requérant s'avère nécessaire dès lors qu'il y a absence de réponse de la part de la part de l'ANF et que le dossier est réputé complet dans le premier cas de figure, respectivement pourquoi une information est utile de la part du ministre et que le dossier est réputé complet dans le second cas de figure ? A priori, l'écoulement du délai devrait suffire. À moins que l'information ait un autre objet ?

Alors que le SYVICOL ne saurait s'expliquer la raison d'être desdites mentions, il recommande par conséquent d'en faire abstraction, ou d'en préciser le contenu.

Un dernier point concerne le futur article 59*bis* (10) – ou plutôt le futur article 59*bis* (9), si l'observation du SYVICOL par rapport à la numérotation s'avère exacte : selon l'article 16*bis* (6) de la directive 2023 / 2413 sur les énergies renouvelables, article qui a trait à la procédure d'octroi de permis dans les zones d'accélération des énergies renouvelables : « *Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions finales sur l'issue de la procédure d'octroi de permis, qui sont explicites. Toutes les décisions sont rendues publiques.* ».

Le SYVICOL s'interroge par conséquent quant à l'articulation de cette disposition avec le futur article 59*bis* (9), qui prévoit, mis à part un cas de « *réputé octroyé* », le principe du « *silence vaut refus* » - et donc d'un refus implicite.

### Article 25

L'article 25 remplace le texte de l'article 60 ayant trait à la décision ministérielle par un nouveau texte. Concrètement, la façon dont les différents protagonistes (requérants, public, commune et État membre) sont informés de l'existence de l'autorisation ministérielle est réglée (publication, notification, information). Une autre modification a trait à l'augmentation du délai de péremption des autorisations délivrées (qui sera dorénavant de 3 ans), délai qui pourra faire l'objet d'une prorogation de 3 années supplémentaires - ce qui fait un total de 6 ans.

La première modification n'appelle aucun commentaire.

Si le SYVICOL comprend bien les motivations à la base de l'augmentation du délai, il regrette toutefois que l'augmentation des durées à 3, respectivement à 6 ans, font que les délais de péremption applicables en matière d'autorisations environnementales ne correspondent plus à ceux applicables en matière d'autorisation de construire (article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain), qui viennent justement d'être augmentés par une loi en date du 4 novembre 2024.

Or, certains projets nécessitent les deux types d'autorisation (une autorisation environnementale et une autorisation de construire). Ce qui peut éventuellement mener un porteur de projets à devoir multiplier les démarches à différents moments.

Le SYVICOL remarque qu'il n'est nullement fait mention de ce qu'il advient du seul cas de « *silence vaut accord* » prévu dans le projet de loi (article 59*bis* (10), alinéa 4 dans le projet de loi, mais article 59*bis* (9), alinéa 4 en réalité, si l'observation du SYVICOL s'avère exacte) au niveau de l'article 60, qui concerne les équipements d'énergie solaire d'une puissance inférieure à 100 kilowatts…. ? Plus généralement, il s'interroge quant à l'articulation entre la

présente disposition et du principe du « *silence vaut refus* »... ? Une publication d'une décision explicite *a posteriori* est-elle imaginable ? Et quid alors des conséquences de cette dernière, si elle confirme ou infirme la décision implicite ? Etc.

### Article 26

L'article 26 procède à la modification de l'article 63 (« *Objet et principes des mesures compensatoires* ») de la loi modifiée du 18 juillet 2018 en précisant que certaines mesures compensatoires n'auront plus à être soumises aux articles 63 et suivants de la loi.

Le paragraphe 2 est modifié de sorte à prévoir la possibilité pour les administrés de demander une évaluation en éco-points auprès de l'Administration de la nature et des forêts pour les projets de construction d'une surface maximale de 10 ares, tandis que le paragraphe 3 est modifié pour permettre la réalisation de mesures compensatoires dans le même secteur écologique sur des terrains appartenant ou détenus par le demandeur.

Le SYVICOL se félicite des modifications prévues aux deuxième et troisième paragraphe, qui permettront d'accélérer les procédures de construction d'une part et de soulager les administrés d'autre part.

Le SYVICOL salue aussi l'initiative de la part des auteurs du projet de loi, au paragraphe 3, de prévoir que les terrains sur lesquels les mesures compensatoires peuvent être réalisées, doivent soit lui appartenir, soit être détenus par lui. Il s'agit là d'une ouverture bienvenue qui permet d'élargir l'assiette des fonds susceptibles de faire l'objet de mesures compensatoires. Il regrette que le choix de la durée de 25 ans ne soit pas précisé et suppose que la disposition vise des baux de longue durée.

### Article 27

L'article 27 vise à introduire, au niveau de l'article 64 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, la possibilité pour les communes de prévoir des pools compensatoires communaux afin de pouvoir compenser leurs propres projets sur leur territoire (voire, de créer des mesures compensatoires à titre prospectif) ainsi que d'y accueillir des mesures d'atténuation en application de l'article 27 de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Cette disposition s'inscrit dans un double objectif : celui pour le ministre de constituer un réseau de zones destinées à recevoir des pools compensatoires au niveau national, et celui pour les communes de pouvoir créer des mesures compensatoires en vue de futures extensions du périmètre.

Le SYVICOL accueille favorablement le fait que des pools compensatoires communaux puissent être créés, notamment pour réaliser des mesures de compensations proches de leurs projets de développement. Il en va de même pour le fait que les éco-points obtenus par lesdites mesures soient réservés aux communes.

Les communes sont ainsi incitées à créer des pools communaux et à débloquer des terrains retenus pour cette finalité. Ce point contribuera vraisemblablement à une augmentation des pools compensatoires.

Se pose cependant la question du financement de tels pools, du point de vue de leur planification et de leur gestion (actuel art. 64 (2), al. 4, point 2°) d'une part, ainsi que pour le personnel à embaucher (futur art. 64 (2), al. 5) d'autre part.

Or, selon l'article 123 (3) de la Constitution, qui est la consécration explicite du principe de connexité : « *Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi* ». Le commentaire des articles du projet de révision n°7700 précise quant à lui que : « *Le texte qui s'inspire de la Charte de l'autonomie locale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions doit également prévoir les moyens de financement de celles-ci*[10] ».

Le projet de loi devrait par conséquent prévoir des dispositions en ce sens, alors que l'article 65 relatif au paiement des mesures compensatoires n'est pas prévu d'être modifié.

Le SYVICOL constate ensuite que le comité de gérance (actuellement prévu à l'article 67 de la loi modifiée du 18 juillet 2018) sera supprimé.

Parallèlement, l'avis de l'Observatoire de l'environnement ainsi que celui du Comité de gérance, actuellement prévus à l'article 64, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, concernant les zones destinées à la création de pools compensatoires nationaux seront également supprimés. Or, l'Observatoire garantit un regard neutre et scientifique et est en mesure de soumettre des propositions.

Le SYVICOL n'est pas certain que les modifications entreprises permettent d'accélérer les procédures d'établissement des pools compensatoires. Ce dont il est sûr en revanche est qu'elles ne permettent plus l'échange d'informations ou le recours à l'expertise des différentes entités, entités au sein desquelles siègent d'ailleurs des représentants de syndicats de communes[11]. Parallèlement, l'ANF est appelée, dans le cadre du présent projet de loi, à endosser de plus en plus de responsabilités.

Le SYVICOL craint qu'en agissant de la sorte, l'efficacité se fasse au prix d'un processus décisionnel de qualité, ou pour le moins, plus inclusif.

Le SYVICOL demande ainsi, afin de garantir une meilleure coordination :

1. que l'avis de l'Observatoire de l'environnement naturel soit maintenu à l'article 64 (2), alinéa 2[12];
2. que l'Observatoire de l'environnement naturel puisse endosser une fonction de conseil pour les communes non-membres d'un syndicat intercommunal de protection de la nature ou d'un parc naturel.

Le SYVICOL s'interroge également quant à la distinction entre les différents types de pools compensatoires, mis à part le gestionnaire.

Par exemple, à la lecture de la disposition projetée à l'article 13 du projet de loi, qui rajoute, entre autres, une 3e phrase au 1er alinéa de l'article 27 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 « (…) *les mesures d'atténuation peuvent être effectuées dans la zone des pools compensatoires établis en vertu de l'article 64 qui est géographiquement la plus proche de l'intervention* », il se demande si cela risque d'impacter la gestion des pools compensatoires communaux ?

Si tel devait être le cas, le SYVICOL estime que ceux-ci devraient être exclusivement dédiés aux mesures compensatoires et d'atténuation relatives aux plans, projets ou activités établis ou réalisés par les communes qui les ont créés.

### Article 28

La présente disposition prévoit une légère modification de l'article 66 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relatif au registre au sein duquel l'ensemble des mesures compensatoires doivent être inscrites.

Sans commentaire

### Article 29

La disposition en question vise d'une part à supprimer le comité de gérance de l'article 67 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 et parallèlement, de prévoir un nouveau système de compensation (la *« compensation une fois pour toutes »*) pour des habitats d'es-

---

[10] Cf à ce titre La prise de position – Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative (p. 4), adoptée par le comité en date du 10 octobre 2022.

[11] Selon l'article 67 de la loi précitée du 18 juillet 2018 et la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre le syndicat de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. Mais quid des communes qui ne sont représentées dans aucun desdits syndicats ?

[12] En effet, un avis du ministre ayant l'agriculture est prévu pour les pools compensatoires nationaux : quid de l'accélération des procédures dans ce cas et pourquoi l'avis dudit ministre importerait-il que par rapport aux seuls pools compensatoires nationaux ?

pèces à large rayon d'action, système qui se concrétisera sur des terrains domaniaux par le biais de baux à fermage. Les auteurs du projet de loi espèrent ainsi remédier à la difficulté à assurer la disponibilité d'éco-points réalisés dans des pools compensatoires.

Parallèlement à la possibilité prévue de planifier des pools compensatoires communaux, la simplification des procédures d'établissement de pools compensatoires devrait permettre l'augmentation d'enregistrement d'éco-points dans les registres respectifs.

Le SYVICOL se demande si les terrains requis (terrains domaniaux donc) existent en quantité suffisante pour concrétiser l'objectif visé, tout en ayant les qualités requises pour exécuter correctement les mesures envisagées ?[13]

L'article prévoit en outre le principe de plans de compensation « *élaborés par le ministre et à approuver par le Gouvernement en conseil, [qui] sont mis en œuvre sur des terrains domaniaux ciblés, en surface et en distribution géographiques appropriés, qui sont identifiés, échangés ou acquis à cette fin* ». Au vu de la probable rareté de tels terrains, et tout en tenant compte du fait que la recherche se limitera à certaines parties du territoire national, le SYVICOL se demande si les terrains domaniaux des communes pourront être visés par les plans en question ?

Il constate également que l'article en question ne concerne pas les sites de reproduction et les aires de repos visés par le chapitre 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018, ce qui, de l'avis des professionnels du secteur de l'environnement, risque de sérieusement mettre en échec le succès de la présente disposition.

Enfin, l'article 67 (1), alinéa 2 projeté, prévoit une évaluation. Le SYVICOL croit comprendre que l'État prend tout en mains en la matière.

Le SYVICOL se demande s'il ne conviendrait pas davantage de confier l'évaluation des mesures de cet article à l'Observatoire de l'environnement naturel, ou du moins de requérir son avis dans le cadre de la procédure relative aux plans de compensation.

Outre le fait que ceci permettrait de tenir au courant les différents acteurs du pays, agissant à différents niveaux administratifs, ainsi que de promouvoir le dialogue et l'échange de données et d'informations à caractère scientifique[14], ceci serait également plus cohérent avec l'esprit de l'article 3 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre le syndicat de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, relatif aux missions de l'Observatoire.

Une des missions de ce dernier est justement d'évaluer les mesures réalisées par l'État et les syndicats.

### Article 30

L'article 30 vise à réintroduire le recours en réformation contre toute décision prise sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Il ouvre également le recours en question aux associations et organisations agréées en vertu de l'article 72 de la même loi, la preuve d'un intérêt personnel n'étant plus requise.

Le SYVICOL ne peut que se féliciter de la réintroduction du recours en réformation, garantie d'une application plus uniforme des règles du droit et point qu'il avait d'ailleurs revendiqué dans le cadre de l'avis adopté par le comité en date du 29 mai 2017.

Il se demande toutefois ce qu'il adviendra des procédures judiciaires en cours[15].

### Article 31

Sans commentaires

### Article 32

L'article 32 prévoit des dispositions transitoires pour les articles 59, paragraphe 7 (utilisation obligatoire du formulaire de demande d'autorisation électronique) et 59*bis* (application des délais prévus par l'article 59*bis*, relatif à la procédure d'instruction d'une demande d'autorisation) projetés.

Le SYVICOL renvoie dans ce cadre à ses observations formulées par rapport à l'article 23 ayant trait à l'article 59 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 (autre cas d'irrecevabilité, lorsque la demande n'est pas introduite sous forme électronique / numérique).

En outre, il considère que l'article serait plus clair s'il était rédigé de la façon suivante :

« (1) L'article 59, paragraphe 7, s'applique aux demandes introduites à partir du premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi du [***] modifiant la loi du (…).

(2) L'article 59*bis* s'applique aux demandes introduites à partir du premier jour du troisième mois qui suit la publication (…) ».

À défaut, le SYVICOL estime qu'il n'est pas exclu que le paragraphe 2, de l'article 82*bis* puisse poser des problèmes, alors que, rédigé comme il l'est, il semble destiné à s'appliquer à des procédures d'instruction de demande d'autorisation en cours.

### Article 33

L'article 33 vise à préciser l'annexe 9 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 afin de définir les installations qui ne seront pas considérées comme des constructions, et comme telles ne seront pas soumises à une demande d'autorisation.

Le SYVICOL approuve le fait de ne pas considérer les modules de reproduction pour amphibien en béton ou en matériel synthétique comme constructions et considère qu'il s'agit d'une simplification administrative pour les professionnels du secteur de la conservation de la nature.

De manière générale, le SYVICOL regrette que d'autres « constructions » ne soient pas incluses dans la liste, notamment en matière de constructions existantes de l'article 7 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 (la définition de « construction » de l'article 3, point 26 est en effet particulièrement large). Toutefois, il semble que l'introduction d'une zone spécifique ait été prévue dans le cadre des mesures prises lors des travaux du groupe de travail « *Méi, a méi séier bauen – la simplification administrative en marche* » pour les logements sis en zone verte, ce qui devrait constituer une réponse.

Il regrette également que, pour des raisons de simplification administrative, le Gouvernement n'homogénéise pas les démarches effectuées au niveau de la règlementation applicable en matière d'aménagement communal et de développement urbain d'une part et en matière d'environnement d'autre part.

En effet, le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre prévoit des dispositions relatives aux installations de panneaux photovoltaïques n'excédant pas 30 kilowatts en toiture, lesquelles ne seraient ni soumises à une autorisation de construire, ni soumises à une déclaration de travaux (les points 9 et 10 de l'article 2 dudit texte). Dans ce cadre, le texte en question fait référence aux constructions faisant l'objet d'une protection nationale et de celles faisant l'objet d'une protection au niveau communal suivant les dispositions de la loi modifiée du : or, il n'est pas exclu que des constructions existantes en zone verte fassent également l'objet de telles protections.

---

[13] En outre, en raison du principe de la liberté contractuelle, cette disposition ne devrait *a priori* concerner que des terrains domaniaux, qui ne font pas encore l'objet de baux à fermage. Ceci réduit encore l'assiette des terrains disponibles.

[14] Et ce, bien que l'article en soi vise des terrains domaniaux de l'État : l'étude du comportement des espèces visées par l'article en question ne se limite pas à ce qui se passe aux niveaux desdits terrains.

[15] La mission du juge change en effet dans le cadre d'un recours en réformation https://justice.public.lu/fr/support/glossaire/r/recours-reformation.html

L'article 33 du présent projet de loi prévoit pour sa part de modifier le point 7 de l'annexe 9 par rapport, entre autres, aux « *installations photovoltaïques, solaires thermoélectriques et solaires thermiques dont les panneaux ou tubes sont posés sur les toitures de constructions légalement existantes et qui ne dépassent pas la surface de la toiture et dont les éléments techniques sont montés sur les façades de la même construction* ; »

De l'avis du SYVICOL, cela ne contribue guère à une simplification administrative.

Il conviendra de voir comment évoluent les travaux à la suite du groupe de travail instauré dernièrement au niveau étatique dans l'objectif d'atteindre plus d'énergie renouvelable (« *Einfach-Séier-Erneierbar* »)…

### Article 34

L'article 30 modifie deux définitions au niveau de la loi du 23 août 2023 sur les forêts : celle relative à la forêt et celle relative aux sentiers forestiers.

La nouvelle définition de la forêt est plus adaptée à la réalité (30 % d'espèces arborées pouvant atteindre au minimum 15 mètres de hauteur à l'âge adulte). Le SYVICOL regrette toutefois que les superficies visées ne soient toujours pas plus importantes que 25 ares, comme il a déjà pu le souligner dans le cadre de ses avis des 24 septembre 2018, 4 octobre 2021 et 12 décembre 2022.

### Article 35

L'article 35, en modifiant l'article 9 de la loi précitée du 23 août 2023, prévoit la faculté de restaurer des habitats d'intérêt communautaire ou d'espèces d'intérêt communautaire sur des fonds qui n'ont pas été boisés auparavant, le tout en application de l'article 13 (3) de la loi modifiée du 18 juillet 2018. Il prévoit de plus qu'aucun reboisement n'est nécessaire si la restauration de l'habitat a réussi, et que le défrichement nécessaire à cette restauration est soumis à restauration.

Le SYVICOL renvoie sur ce point aux observations formulées dans le cadre du nouvel article 37, anciennement 33.

### Article 36

Cet article apporte des précisions quant aux restrictions et interdictions de certaines activités en forêt (article 10 de la loi précitée du 23 août 2023), et plus précisément du pâturage et de la fertilisation.

Le SYVICOL félicite les auteurs du projet de loi quant à la possibilité de gérer par pâturage des bosquets et les habitats énoncés. Il s'agit d'une amélioration qualitative de la gestion de ces biotopes et contribuera à la diversité écologique.

### Article 37

Le SYVICOL croit comprendre que la modification en question a trait non pas à l'article 11 de la loi du 23 août 2023 sur les forêts (respect du voisinage), mais concerne l'article 9 de la même loi sur la régénération.

Étant donné qu'il s'agit dans le cadre de la présente modification d'adapter l'article 9 à la suite des modifications entreprises au niveau de l'article 13 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (notamment le rajout d'un troisième paragraphe), le SYVICOL n'a pas d'observation de fond à faire.

Concernant le point 2° toutefois, il attire l'attention des auteurs du projet de loi que le bout de phrase qui est censé remplacer les termes « est soumise » se termine par un point. Il conviendrait d'enlever ce point, alors que le bout de phrase ne constitue pas la fin de la phrase dans laquelle il est introduit.

### Article 38

L'article 33 supprime la limitation de l'aide financière au coût d'investissement, permettant au propriétaire de demander une augmentation sans que son aide financière soit revue à la baisse.

L'application de l'article 7 du règlement grand-ducal du 3 mars 2022 instituant un ensemble de régimes d'aides pour l'amélioration de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, relatif à l'aide au reboisement d'une parcelle, n'en sera que plus aisée.

Le SYVICOL accueille positivement la modification en question.

### Article 39

L'article en question clarifie les exceptions relatives au défrichement des forêts publiques qui ne sont pas soumises à l'obligation d'être autorisées par voie de règlement grand-ducal (RGD). Trois cas sont ainsi rajoutés dans le cadre desquels il n'est pas obligatoire de passer par un RGD. Une autorisation sur base de la loi modifiée du 18 juillet 2018 de la part du ministre s'avère toutefois toujours nécessaire.

Le SYVICOL accueille positivement la modification en question.

### Article 40

L'article 40 vient rajouter un article 29*ter* dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le paragraphe 1er concerne l'obligation de prévoir dans tout PAP NQ qui couvre une surface supérieure ou égale à 20 ares, des infrastructures vertes sur au moins 10 pour cent de la surface totale brute, trois quarts de ces infrastructures vertes devant au moins être aménagées au niveau des espaces publics. Une dérogation est possible sous certaines conditions, pour les zones d'activités nationales, spécifiques nationales, régionales, communales et zones spéciales au sein desquelles sont prévues des activités économiques.

Le deuxième paragraphe prévoit que les projets d'urbanisation au niveau des terrains non bâtis d'au moins un hectare, situés en zone de bâtiments et d'équipements publics (BEP) et couverts par un PAP QE, doivent obligatoirement prévoir au moins 10 % d'infrastructures vertes par rapport à la surface totale brute, à déterminer dans le cadre de l'autorisation de construire.

Le dernier paragraphe prévoit quant à lui que les infrastructures vertes, leurs qualités écologiques et d'aménagement ainsi que leur représentation dans la partie réglementaire du PAP seront déterminées par règlement grand-ducal.

De prime abord, le SYVICOL se demande quelle est la signification exacte des « infrastructures vertes » ? Il faudrait en effet pouvoir consulter le projet de règlement grand-ducal mentionné pour pouvoir évaluer l'impact de la mesure en question[16].

Le SYVICOL constate ensuite que cette obligation concernera surtout le domaine public des communes, comme cela ressort du paragraphe 1er, alinéa 1er (« Au moins trois quarts (...) ») et du paragraphe 2 (zones BEP dans les PAP QE).

---

[16] Un guide sur les modalités de calcul du Système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points, établi le 1er avril 2019 puis modifié le 1er avril 2024 par le Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité (MECB) en collaboration de l'Administration de la Nature et des Forêts (ANF) - https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/natur/biodiversite/compensation/guide-calcul-ecopoints-04-2024.pdf, mentionne bien des "infrastructures vertes", parmi lesquelles figurent les bassins de rétention ouverts, les façades végétalisées, les jardins communautaires et ainsi de suite. Le SYVICOL se demande toutefois lesquelles de ces infrastructures vertes figureront en fin de compte dans le RGD prémentionné, ce d'autant plus que deux des objectifs généraux en vue desquels la modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 est opérée, sont: la "réduction de la charge administrative et l'accélération des constructions en zone urbanisée" ainsi que l'"inclusion d'éléments naturels dans le milieu urbain par des dispositions relatives à l'aménagement communal et aux plans d'aménagement particulier".

Il a déjà été souligné lors de la séance de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité en date du 6 novembre 2024, que les communes respectaient d'ores et déjà le pourcentage prévu par le projet de loi[17] Selon le procès-verbal de la séance en question, le ministre est conscient du fait que « de nombreuses communes prennent déjà ce genre de mesures sans y être obligées ; [il] estime cependant qu'il est important d'ancrer le principe dans la loi afin qu'il ne dépende plus de la bonne volonté des communes ».

Si d'autres options sont tirées par une commune, il s'agit moins d'une question de bon vouloir que de « réalité du terrain ». Selon l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain toutefois, « les communes ont pour 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 ».

Il s'agit donc ici d'une disposition qui n'a pas lieu d'être et qui consacre une pratique d'ores et déjà établie au niveau communal, mais qui limite en fin de compte la marge de manœuvre des communes.

En tout état de cause, le SYVICOL s'oppose à ce que plus de trois quarts des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics du PAP NQ, tels que définis à l'article 23, alinéa 2, soient consacrés aux infrastructures vertes (« Pas plus de trois quarts… »).

Le SYVICOL constate de plus que la dérogation peut se faire si les caractéristiques ou les particularités du site le permettent ou le requièrent, ou lorsque des conditions tenant au développement économique l'exigent. Tandis que la première condition légale reprend le texte de l'article 7 du RGD modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune ayant trait à la configuration des lieux, la seconde condition légale – qui est une alternative – soulève des interrogations :

Mais que signifie le développement économique ? Et comment est-il constaté (critères, indicateurs ou indices) ? Quelle est l'échelle prise en compte pour cette constatation ? Et ainsi de suite. Si le SYVICOL se doute que ce développement économique est constaté au niveau national, régional et communal, il s'interroge également quant à l'interrelation entre les différents niveaux …[18]

Pour conclure, il conviendrait de davantage accorder de confiance aux communes et de leur confier les rênes pour un développement durable de leur territoire.

Par conséquent, le SYVICOL requiert d'élargir le principe d'une dérogation aux 10 % aux PAP NQ de plus de 20 ares exécutant n'importe quelle zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, et non pas les seules zones visées par le projet de loi, et ce, dès lors que les caractéristiques ou les particularités du site le permettent ou le requièrent.

Idem pour les zones BEP avec PAP QE[19].

Il est en effet permis se demander si, à l'aune des objectifs du présent projet de loi et des dispositions d'ores et déjà prévues par ce dernier (notamment celles relatives au CBU), il convient de prévoir de telles restrictions.

### Article 41

L'article 41 prévoit les dispositions transitoires pour les dispositions prévues à l'article précédent. Plus précisément, ne sont pas visés les plans d'aménagement particulier (PAP) qui ont été soumis au collège des bourgmestres et échevins conformément à l'article 30, alinéa 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi soumis pour avis.

Le SYVICOL se demande si les modifications de PAP ne devraient pas également être prises en compte au niveau de la disposition transitoire, de sorte à garantir une certaine sécurité en matière de planification (laquelle se caractérise par des coûts élevés et une certaine durée) ?

Le projet de loi 8481 ayant pour objet la modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a quant à lui prévu les modifications de PAP (en l'occurrence, des seuls PAP NQ, qui plus est des PAP NQ visés par l'article 29*bis*) dans ses dispositions transitoires.

Voire, ne devrait-on pas prévoir, à l'instar du même projet de loi n°8481, une « transition raisonnable » pour que les initiateurs de PAP NQ aient suffisamment de temps pour « procéder aux adaptations utiles »[20] ..?

Alors que l'un des objectifs du présent projet de loi est justement de permettre l'accélération des procédures en matière de construction, il conviendrait de ne pas prévoir de dispositions qui peuvent potentiellement mettre en péril cet objectif et d'aligner un minimum les procédures…

---

[16] On peut également deviner à quoi les infrastructures vertes peuvent correspondre grâce à la réponse fournie par le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité Serge Wilmes du 21 août 2024 à la question parlementaire de Madame la Députée Joelle Welfring, sur le "pourcentage des terrains de PAP NQ utilisé cédés pour les travaux de voirie et d'équipements publics utilisé pour la réalisation d'éléments écologiques durables" (Question parlementaire N°940 du 26 juin 2024) : y sont inclus l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.

[17] Pp. 3 et 4 du Procès-verbal de la séance de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité

[18] La réponse est encore ouverte de savoir quels types d'activités seront admissibles dans quelle zone, la procédure réglementaire relative au projet de règlement grand-ducal visant à modifier le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune au niveau des zones d'activités économiques n'ayant pas encore abouti à ce jour.

[19] Il s'agit là de PAP QE, la situation diffère donc de celle des PAP NQ qui passent nécessairement par une procédure d'adoption. Le SYVICOL estime cependant que les caractéristiques ou particularités du site peuvent aussi être invoqués dans ce cas de figure.

[20] Le SYVICOL se réfère ici au commentaire des articles du projet de loi n° 8481.

© iStock by Getty Images

## Projet de loi n°8480 modifiant :
## 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ;
## 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ;
## 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ;
## 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

### Avis du 7 juillet 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 23 janvier 2025, le projet de loi n°8480 modifiant : 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le SYVICOL est particulièrement reconnaissant d'avoir été consulté déjà lors de la phase d'avant-projet et constate avec satisfaction qu'il a été tenu compte de certaines de ses remarques, même si le texte déposé à la Chambre des Députés en appelle toujours, qui forment le présent avis.

Il remercie également les membres de sa commission 2 – volet technique et les agents communaux consultés pour leurs précieuses contributions.

Le projet de loi s'inscrit dans la mise en œuvre du programme de mesures « Méi a méi séier bauen », qui a été élaboré dans le cadre de groupes de travail impliquant le SYVICOL et présenté par les ministres compétents lors d'une conférence de presse en date du 19 juin 2024.

D'un point de vue communal, l'importance principale du projet consiste dans le fait qu'il prépare le terrain à la mise en place du principe « silence vaut accord » au niveau des autorisations de construire, en introduisant des seuils en-dessous desquels une telle autorisation ne sera plus nécessaire, ainsi que, pour les travaux restant soumis à autorisation, des délais pour le traitement des dossiers.

#### « Limites bagatellaires »

D'une part, il introduit ce que les auteurs appellent des « limites bagatellaires », qui sont des seuils en-dessous desquels certains travaux ne seront plus soumis à une autorisation de construire. Ces travaux devront soit faire l'objet d'une déclaration, soit pourront être réalisés sans aucune formalité.

Le SYVICOL souligne qu'il ne s'oppose nullement au principe d'un allègement des procédures par la dispense de certains projets de faible envergure d'une autorisation de construire. Cependant, comme il l'explique dans ses remarques relatives à l'article 11 et dans son avis du même jour sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, il estime que les auteurs sont allés trop loin en dispensant d'une autorisation de construire certains travaux qui risquent d'avoir un impact important sur le voisinage.

En outre, en ce qui concerne plus particulièrement le nouveau régime de la déclaration de travaux, le SYVICOL se pose des questions sur la nature juridique de la non-opposition du bourgmestre. Il lui semble que les auteurs considèrent que, lorsque le bourgmestre ne réagit pas endéans le délai d'un mois prévu, cela constitue tout simplement une absence de décision. C'est ce qui explique, toujours selon la compréhension du SYVICOL, le fait que le projet de loi ne prévoit aucune publication, ni de la déclaration elle-même afin que des personnes intéressées puissent présenter leurs observations, ni de la non-opposition après l'expiration du délai. L'absence de ces démarches administratives et la simplification qui en résulte constituent tout l'intérêt de cette procédure.

Or, il faut se poser la question de savoir si le fait pour le bourgmestre de ne pas s'opposer endéans le délai posé par la loi à des travaux qui lui ont été déclarés en due forme et qui ne sont pas conformes à la réglementation applicable ne constitue pas en soi une décision administrative individuelle, plus précisément d'acceptation tacite.

Dans cette hypothèse, le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes (« PANC ») serait sans doute applicable[1], ce qui signifie que la déclaration devrait être publiée afin que les personnes intéressées puissent présenter leurs observations[2] avant l'expiration du délai à partir du duquel le demandeur, dans le silence de l'administration, peut lancer les travaux. Il s'agirait alors d'un acte administratif individuel qui, selon le droit commun[3], serait en plus attaquable en justice. Il faudrait donc prévoir la publication de cette décision, à l'instar de ce que l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit pour les autorisations de construire.

De l'avis du SYVICOL, cette question détermine la raison d'être tout entière du régime de déclaration prévu et il est dès lors fort à regretter que le dossier lui soumis pour avis n'y fournisse aucune réponse.

Il se contente de renvoyer aux régimes existant dans nos pays voisins, sans souligner que ceux-ci se distinguent d'une manière fondamentale de celui prévu par la loi en projet. Le commentaire des articles énonce en effet : « Le mécanisme de la déclaration de travaux est admis de longue date dans l'ordonnancement juridique français et belge par la jurisprudence et est également encadré par des textes légaux ». Une note de bas de page renvoie au « Code de l'urbanisme français, article L-600 5 » et au « Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), art. 263 ».

Du côté wallon, tout d'abord, il faut savoir que le CWATUPE mentionné par les auteurs a été remplacé par le Code du développement territorial (CoDT), entré en vigueur le 1er juin 2017[4]. Dans ce contexte, la procédure de « déclaration urbanistique préalable » a été purement et simplement supprimée, comme cela ressort du commentaire des articles du décret formant le CoDT : « Le régime de la déclaration urbanistique a été supprimé dans un souci de simplification des procédures. En effet, lors des travaux parlementaires du décret du 24 avril 2014, la question de l'utilité réelle d'une telle déclaration fut posée car ressentie bien souvent comme de la paperasserie par l'autorité communale. »[5]

Il n'existe dès lors en Wallonie, à l'heure actuelle, que deux régimes, à savoir celui des travaux soumis à autorisation (appelée « permis d'urbanisme ») et celui des travaux dispensés d'une telle autorisation, ces derniers étant énumérés à l'article R.IV.1-1. du CoDT.[6]

Même si le régime de déclaration wallon n'existe plus, il mérite néanmoins d'être analysé plus en détail dans le cadre du présent avis, car il était accompagné d'une procédure nettement plus détaillée que celle prévue pour les déclarations de travaux par le projet de loi sous revue. En effet, l'ancien article 263 du CWATUPE a obligé le « collège communal » à informer le déclarant que sa déclaration est conforme ou non dans les quinze jours de la réception de la déclaration.

Plus important, le même article disposait que « la déclaration est affichée sur le terrain à front du domaine public et visible à partir de celui-ci, par les soins du déclarant et pendant toute la durée de l'exécution des actes et travaux ».

Il y avait donc sans doute, dans l'esprit du texte wallon, le souci d'entendre les voix des tiers potentiellement affectés par les travaux, alors même que ces derniers étaient, toujours selon le texte, « de minime importance ».

Pour ce qui est, ensuite, de la France, il faut d'abord constater que l'article L600-5 du Code de l'urbanisme français, mentionné au commentaire des articles, ne constitue pas le fondement de la déclaration préalable, mais concerne l'annulation partielle par le juge administratif d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable[7].

---

1 Ceci résulte de l'article 4 de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, qui dispose : *« Les règles établies par le règlement grand-ducal visé à l'article premier s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré. »*

2 Article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes:

« Lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens.

Dans la mesure du possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision.

Les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations.

La décision définitive doit être portée par tous moyens appropriés à la connaissance des personnes qui ont présenté des observations. ».

3 Article 2, paragraphe 1er de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif : *« Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. »*

4 Décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial

5 Commentaire des articles du projet de décret abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial, page 40 (https://www.uvcw.be/no_index/files/1300-projetcodtbis-9octobre2015-307-1.pdf)

6 Le site https://www.mubw.be/ressource/petits-travaux-et-permis-durbanisme-codt/ propose davantage d'informations

7 Article L600-5 : « Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé. »

Néanmoins, le code de l'urbanisme connaît bel et bien un mécanisme de déclaration préalable[8], qui se distingue, lui aussi, de celui prévu par le projet de loi sous revue par le fait qu'il est beaucoup plus étroitement encadré par la loi, même par rapport au régime wallon aboli.

Ainsi, la procédure y relative prévoit notamment un affichage pendant la phase d'instruction[9], comparable à celle exigée pour les autorisations de construire par l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

En outre, selon l'article R*424-1 du même code, le silence de l'administration au-delà du délai d'instruction vaut « décision de non-opposition à la déclaration préalable ». Cette décision donne lieu, sur simple demande du déclarant, à l'émission d'un certificat de non-opposition par le maire[10], qui doit être affiché « sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire »[11]. Il va sans dire que la décision de non-opposition s'analyse en un acte administratif contre lequel il peut être fait usage des moyens de recours gracieux et contentieux ordinaires.

Ce régime est le résultat d'une évolution jurisprudentielle[12], car le juge administratif français a considéré depuis longtemps que « le silence gardé par l'autorité compétente dans le délai d'opposition était constitutif d'une décision administrative d'acceptation implicite susceptible de recours contentieux »[13].

Si, dans le cadre de litiges ultérieurs, les juridictions luxembourgeoises arrivaient à la même conclusion, ceci entraînerait sans doute des conséquences sur le régime de déclaration prévu, qui devrait suivre une évolution semblable à son équivalent français pour mettre les tiers en mesure de faire valoir leurs intérêts, sinon être aboli parce qu'il se confondrait avec le régime d'autorisation.

Étant donné que le but de la réforme consiste dans la simplification, il semble évident que le régime de déclaration français ne saurait servir comme modèle à suivre par le Grand-Duché du Luxembourg en raison de sa complexité, qui le rend trop proche du régime de l'autorisation pour justifier son existence.

Le SYVICOL recommande donc plutôt de suivre l'exemple wallon et de ne créer que deux catégories de travaux : ceux soumis à autorisation et ceux pouvant être réalisés sans formalités.

L'autorisation resterait la règle et la dispense d'autorisation en constituerait l'exception – pour la définition du champ d'application de celle-ci, le SYVICOL renvoie à son avis du même jour sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre – ce qui aurait comme avantage supplémentaire d'apporter une simplification administrative par la réduction du nombre de procédures et d'éviter que les demandeurs se trompent sur les démarches applicables à leur projet.

En ce qui concerne justement les travaux qui ne nécessiteront plus aucune formalité, il importera de les définir de façon à éviter une multiplication de litiges concernant des travaux réalisés illégalement. Certes, la dispense d'une autorisation de construire n'emporte pas dispense du respect de la réglementation applicable, mais encore faut-il que les maîtres d'ouvrage la connaissent en détail. Ceci peut être moins évident qu'il n'y paraît, car il y a toujours plusieurs documents à prendre en considération, à savoir les parties graphiques et écrites du plan d'aménagement général et du plan d'aménagement particulier « quartier existant » ou « nouveau quartier » applicable, ainsi que le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Ces documents peuvent s'avérer fort complexes pour les non-initiés.

Dans ce contexte, il ne faut pas sous-estimer le rôle de conseiller que les services communaux jouent lors de la préparation de travaux à réaliser par des particuliers. Aussi, quelles que soient les « limites bagatellaires » qui seront finalement retenues, le SYVICOL estime qu'il sera primordial de lancer une campagne nationale d'information y relative et de souligner que les personnes projetant des travaux dispensés d'une autorisation pourront toujours se renseigner auprès des autorités communales.

### Délais pour le traitement des dossiers

D'autre part, le projet de loi introduit un délai de rigueur de deux mois pour le contrôle de complétude des dossiers de demande d'autorisation et un délai d'ordre de quatre mois pour la prise de décision. Le dépassement de ce deuxième délai n'entrainera pas de conséquences directes. Il sera sanctionné par le principe « silence vaut accord », qui sera introduit dans un deuxième temps. Ces délais et les éléments procéduraux qui les accompagnent seront analysés en détail sous III.

Il importe cependant au SYVICOL de souligner que, dans la pratique, contrairement à ce que les paragraphes 6 et 7 de l'article 11 peuvent donner à penser, les contrôles de complétude et de conformité du dossier ne sont pas dissociables. En effet, en examinant si un dossier est complet, les services communaux ne peuvent pas se limiter à vérifier que tous les documents exigés y figurent effectivement, mais doivent également s'assurer que les documents en question fournissent toutes les informations nécessaires pour évaluer le projet en connaissance de cause. Ils doivent donc procéder à un contrôle approfondi, dans le cadre duquel d'éventuelles non-conformités sont également constatées.

Dès lors, la distinction stricte entre les deux contrôles, prévue par la loi en projet, de même que les procédures pour, respectivement, compléter et mettre en conformité le dossier, semblent quelque peu détachées de la pratique. Le SYVICOL propose par conséquent de fusionner les deux étapes et de fixer un délai global de trois mois pour le contrôle du dossier. Endéans ce délai, l'invitation du bourgmestre au demandeur de lui soumettre des documents ou informations supplémentaires à l'instruction du dossier, aussi bien que la demande de révision de ce dernier en cas de non-conformité, entraîneraient une interruption du délai, comme le projet de loi le prévoit actuellement pour le cas où le dossier est incomplet.

Ensuite, le bourgmestre disposerait d'un délai supplémentaire d'un mois pour préparer l'autorisation de construire et la communiquer au demandeur, ce qui, surtout dans les grandes communes, nécessite le concours de plusieurs services et prend un certain temps.

Cette procédure serait beaucoup plus adaptée au travail des services communaux en matière d'autorisations de construire et laisserait plus de place à des échanges avec les demandeurs. En outre, elle permettrait également des changements apportés au projet en cours d'instruction sur l'initiative du demandeur, ce qui arrive fréquemment et n'est pas prévu par le projet de loi actuel.

---

[8] Article L421-4 : « Un décret en Conseil d'État arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux, y compris ceux mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable. »

[9] Article R*423-6 : « Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande ou de la déclaration et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie ou à la publication par voie électronique sur le site internet de la commune d'un avis de dépôt de demande de permis ou de déclaration préalable précisant les caractéristiques essentielles du projet, dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. (…) »

[10] Article R*424-13

[11] Article R*424-15

[12] Jacquot Henri, La déclaration préalable de travaux : problèmes actuels, In: Droit et Ville, tome 32, 1991. Les cinquièmes assises « Justice Construction » sur la Réhabilitation des immeubles anciens. pp. 113-128 (https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1991_num_32_1_1313)

[13] TA de Paris, 29 juin 1987, M. Garnier, J.C.P., Ed. N 1987, II, 293, 1re espèce, obs. Vandermeeren ; T.A. de Versailles, 19 octobre 1988, époux Louvet

**Procédure administrative non contentieuse**

Cependant, elle ne tient pas compte d'une étape obligatoire, à savoir la publication devant être effectuée en exécution de l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes (« PANC »)[14].

Relativement récemment, dans son arrêt n°46929C du 12 mai 2022, la Cour administrative n'a laissé aucun doute à ce que l'article 5 susmentionné s'applique aux autorisations de construire et que le bourgmestre est donc obligé, avant la prise de décision, de donner à la demande une publicité permettant aux personnes intéressées de consulter le dossier et de faire valoir leurs observations.

Les communes ont été rendues attentives à cet arrêt par la circulaire n°4207 du 20 décembre 2022 moyennant laquelle la ministre de l'Intérieur de l'époque leur a recommandé de procéder à un affichage sur place et de laisser au public un délai de trente jours pour faire valoir ses remarques.

Cette publication ne peut se faire dès réception du dossier – et donc simultanément avec l'instruction de celui-ci – mais seulement après le constat que le dossier est complet et conforme, ou, autrement dit, à partir du moment où le projet est autorisable. En effet, il va de soi que le projet ne doit plus évoluer entre la phase publique et l'émission de l'autorisation.

Dans les faits, de plus en plus de personnes viennent consulter des dossiers d'autorisation et présentent des remarques, parfois très complexes, que les communes doivent analyser.

Dans la procédure de délivrance de l'autorisation, la « PANC » constitue donc une étape incontournable et très chronophage. Il est dès lors incompréhensible que le projet de loi sous revue n'en tient aucunement compte au niveau des délais qu'il entend mettre en place pour le traitement des dossiers. Surtout au vu de l'introduction, dans une deuxième phase, du principe « silence vaut accord », le SYVICOL doit insister à ce que la future procédure de délivrance des autorisations de construire tienne compte de cette contrainte et prévoie une suspension du délai pendant l'enquête publique.

Dans ce contexte, il tient à rappeler une autre mesure du paquet « Méi a méi séier bauen » proposée par lui, à savoir le n°16 : « Mise en place d'une procédure spécifique, à l'instar de la procédure administrative non contentieuse (PANC) en matière d'autorisations ».

Cette mesure consiste à inscrire « dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain une procédure de publication précise et spécifique aux autorisations de construire »[15].

Le but est d'éviter les incertitudes en ce qui concerne l'application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Ce dernier a effectivement un caractère très général et manque de précision quant à sa mise en œuvre dans le domaine en question. Ainsi, par exemple, il ne fixe ni la durée, ni les modalités de l'affichage à effectuer en préparation d'une autorisation, ce qui cause une application divergente à travers les communes et est source d'insécurité juridique.

Or, en raison des délais endéans desquels les communes devront agir dorénavant, une définition précise de la procédure de publication à suivre, et surtout de sa durée, deviendra autrement plus importante que par le passé.

Le SYVICOL demande dès lors que le projet de loi soit amendé de façon à inclure dans la procédure de délivrance de l'autorisation de construire une enquête publique telle que proposée par ses soins et à suspendre, pendant la durée de celle-ci, le délai pour la délivrance de l'autorisation.

## II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques générales se résument comme suit :

- Le SYVICOL se prononce contre l'introduction d'une procédure de déclaration de travaux, de sorte à ne créer que deux catégories au lieu de trois : les travaux soumis à autorisation et ceux, de faible importance, pouvant être réalisés sans démarche administrative.
- En ce qui concerne le traitement des demandes d'autorisation, il propose que le délai de deux mois prévu pour le contrôle de complétude soit remplacé par un délai de trois mois couvrant aussi bien le contrôle de complétude que celui de conformité, car les deux ne sont pas dissociables. Après l'expiration de ce délai, le bourgmestre disposerait d'un délai d'un mois pour délivrer l'autorisation, de sorte que le délai global de quatre mois prévu par le projet de loi ne soit pas dépassé.
- Il demande en outre la création d'une procédure de publication spécifique aux autorisations de construire et la suspension du délai susmentionné pendant cette procédure.

Pour ce qui est des remarques article par article, il y a lieu de souligner les points suivants :

- Le SYVICOL se félicite du fait que des dérogations aux exigences en matière d'accessibilité pourront dorénavant être accordées pour des bâtiments bénéficiant d'une protection communale, ce qui répond à une revendication de sa part. (art. 1er)
- Il salue également l'introduction de délais pour le traitement des demandes de dérogation et de solutions d'effet équivalent. (art. 1er)
- En revanche, il s'oppose à ce que loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel soit modifiée de sorte à permettre l'application des dispositions relatives aux évaluations des incidences sur le patrimoine archéologique et aux opérations d'archéologie préventive à tous les travaux, et non plus aux seuls travaux soumis à autorisation, comme cela est le cas actuellement. Il demande par conséquent soit d'élargir d'une façon générale les dispenses prévues, soit de prévoir des exceptions spécifiques pour les travaux de faible envergure. (art. 2 et 3)
- Une remarque analogue est formulée par rapport à la modification prévue à l'article 117, point 1° de la même loi, qui prévoit une sanction pour la planification de certains travaux dans la zone d'observation archéologique sans en informer le ministre au plus tard au moment de l'introduction de la demande d'autorisation y relative. Le SYVICOL considère que la suppression prévue de la référence à la demande d'autorisation viderait cette disposition de son sens et propose donc de maintenir cette référence et de mentionner en plus la déclaration des travaux (au cas où elle est introduite), respectivement le début des travaux lorsqu'ils sont soumis ni à autorisation, ni à obligation de déclaration. (art. 6)
- Il constate qu'une modification similaire à celle proposée ci-dessus est projetée à l'article 129 de la même loi, qui prévoit une obligation d'informer le ministre de différents travaux concernant un bâtiment bénéficiant d'une protection communale. Il propose cependant de réduire le délai de préavis (3 mois) dans l'intérêt de l'accélération des procédures et de préciser la forme que l'information en question doit prendre. (art. 7)

---

[14] Article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes:

*« Lorsqu'une décision administrative est susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes, l'autorité administrative doit lui donner une publicité adéquate mettant les tiers en mesure de faire valoir leurs moyens.*

*Dans la mesure du possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision.*

*Les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations.*

*La décision définitive doit être portée par tous moyens appropriés à la connaissance des personnes qui ont présenté des observations. ».*

[15] Support de la conférence de presse du 19 juin 2024, page 19 (https://environnement.public.lu/fr/actualites/2024/06/logement-abordable.html)

- En ce qui concerne les modifications prévues de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, le SYVICOL renvoie à ses remarques concernant les procédures communales, qui s'appliquent en grande partie. Il soulève cependant quelques différences, notamment l'obligation pour l'Administration de notifier la réception du dossier (qui lui a été envoyé par lettre recommandée avec avis de réception) et la précision qu'un dossier de demande d'une permission de voirie directe ne peut être révisé qu'une seule fois. (art. 8 - 10)
- En ce qui concerne l'introduction de « limites bagatellaires », qui consiste à dispenser certains travaux d'une autorisation et à les soumettre à une obligation de déclaration, voire de les libérer de toute formalité, le SYVICOL souligne qu'il ne s'oppose pas au principe, mais rappelle sa demande de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration. (art. 11, paragraphes 1-3)
- En ce qui concerne plus particulièrement les travaux qui, dorénavant, ne seront soumis ni à autorisation, ni à déclaration, il appelle à les définir avec prudence, pour éviter une multitude de travaux irréguliers donnant lieu à des litiges. (art. 11, paragraphe 3)
- Le SYVICOL constate que l'introduction de délais pour le contrôle de complétude (2 mois) et de conformité (4 mois) créera une charge administrative considérable, à cause de l'obligation de recourir dans de nombreux cas à un envoi recommandé avec avis de réception. (art. 11, paragraphe 5)
- Il demande par ailleurs de préciser que le délai endéans duquel le bourgmestre doit procéder à un contrôle de complétude du dossier prend cours à partir de la réception de ce dernier. (art. 11, paragraphe 6)
- Une autre précision demandée porte sur la question de savoir ce qui se passe lorsque le dossier, après demande et réception de documents supplémentaires, reste incomplet. (art. 11, paragraphe 6)
- Pour ce qui est du contrôle de conformité, le SYVICOL demande de supprimer le délai de deux mois imposé au bourgmestre dans l'intérêt de la clarté du texte et en estimant que le contrôle en question doit de toute façon se situer après le contrôle de complétude (délai de 2 mois) et avant l'échéance du délai global de quatre mois. (art. 11, paragraphe 7)
- Considérant que ce délai est suspendu dans l'attente d'un dossier révisé et sachant que la mise en conformité nécessite souvent plusieurs échanges de données, le SYVICOL demande, soit de préciser que le dossier est clôturé s'il n'est pas conforme après une première révision, soit d'accorder au bourgmestre un délai supplémentaire d'un mois pour chaque analyse de documents révisés. (art. 11, paragraphe 7)
- Quant à la déclaration de travaux, il salue le fait que le délai d'un mois endéans duquel le bourgmestre peut s'opposer ne court qu'à partir de la réception d'un dossier complet. Il rend cependant attentif au fait que le texte ne prévoit pas d'information au déclarant lorsque son dossier est complet, ce qui peut causer des incertitudes quant aux dates de début et de fin du délai. (art. 11, paragraphe 10)
- Il s'étonne par ailleurs du fait que le projet de loi rend inapplicables les dispositions procédurales pour certains projets du domaine des énergies renouvelables, alors que figurent parmi ces dispositions des délais spécifiques pour les projets en question. (Art. 11, paragraphes 12 et 13)
- Finalement, le SYVICOL propose de fixer dans le règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre également le contenu obligatoire des dossiers à joindre aux déclarations, afin que ces dispositions entrent en vigueur au même moment. (Art. 12)

## III. Remarques article par article

### Art. 1er

L'article 1er apporte deux modifications importantes à l'article 7 de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs.

Tout d'abord, au paragraphe 1er, l'alinéa 2 est modifié de sorte à inclure, parmi les justifications possibles d'une dérogation aux exigences d'accessibilité, les bâtiments bénéficiant d'une protection communale au sens de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Actuellement, seuls les bâtiments sous protection nationale peuvent faire l'objet d'une dérogation aux exigences en matière d'accessibilité.

Le SYVICOL se félicite de cette extension, qui correspond à une demande de sa part formulée dans le cadre du groupe de travail « Méi a méi séier bauen ». Il aurait cependant préféré une dérogation d'office pour les édifices en question, ce qui aurait permis d'éviter de nombreuses démarches administratives et d'accélérer ainsi les travaux. Ceci serait justifié à ses yeux par le fait que, contrairement aux autres justifications prévues, à savoir l'impossibilité technique et, *a fortiori,* la charge disproportionnée, l'existence ou non d'une protection nationale ou communale est facilement vérifiable et ne nécessite pas d'appréciation par le Conseil consultatif de l'accessibilité.

Ensuite, le paragraphe 3 est remplacé par une série de dispositions beaucoup plus détaillées concernant les demandes de dérogation et de solution d'effet équivalent.

Une première innovation consiste dans le fait que les demandes ne peuvent être introduites que sous forme électronique via une plateforme sécurisée. Si le SYVICOL plaide généralement pour que les personnes qui ne disposent pas des moyens électroniques nécessaires puissent néanmoins effectuer toutes les démarches administratives, il estime en l'espèce que les demandes de dérogation et de solutions d'effet équivalent sont présentées par des professionnels ou des administrations publiques et que le problème de l'illectronisme ne se pose pas. Ceci d'autant plus que la digitalisation de la procédure permet la demande et la transmission de documents lorsqu'un dossier incomplet a été présenté avec une date certaine sans devoir à chaque fois passer par un courrier recommandé avec avis de réception. Il s'agit donc d'une mesure de simplification administrative que le SYVICOL ne peut que saluer.

Par ailleurs, des délais sont introduits pour la délivrance de l'autorisation ministérielle ainsi que pour l'émission de l'avis du Conseil consultatif de l'accessibilité. Il s'agit respectivement de trois mois et de deux mois à partir de la réception du dossier complet. En plus, le ministre dispose d'un mois pour demander que le dossier soit complété, faute de quoi il est considéré complet.

Finalement, le principe « silence vaut accord » est introduit pour l'avis du Conseil – cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas au bout de deux mois à partir du jour où le dossier est complet – mais non pour la décision ministérielle elle-même.

Le SYVICOL a cru comprendre que, comme pour les autorisations communales, ce principe sera introduit dans une deuxième phase également pour la décision. Dans cette hypothèse, il peut se rallier à l'ensemble des modifications prévues par l'article 1er.

### Art. 2

Cet article modifie l'article 4 de la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, qui prévoit une évaluation des incidences sur le patrimoine architectural des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai dans la zone d'observation archéologique.

Pour éviter que certains travaux qui, par l'effet de l'article 11 du projet de loi sous revue et de son règlement grand-ducal d'exécution ne seront plus soumis à une autorisation de construire, n'échappent à l'obligation d'une telle évaluation, il est prévu de simplement supprimer les références à l'autorisation de construire, de sorte que tous les travaux soient visés, à l'exception de ceux bénéficiant d'une dispense en application des paragraphes 2 et 3.

Cette modification ne tient pas compte du fait que, actuellement, il appartient aux communes de dispenser certains travaux d'une autorisation de construire par le biais de leur règlement sur les

bâtisses, les voies publiques et les sites[16]. Même si les communes n'ont fait usage que d'une façon limitée de cette possibilité, la modification prévue risque donc d'avoir pour effet que davantage de travaux soient soumis à l'évaluation des incidences sur le patrimoine architectural.

Le SYVICOL rappelle dans ce contexte ses avis du 10 février 2020 et du 19 avril 2021[17] relatifs au projet de loi n°7473, devenu la loi - entretemps modifiée - du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, dans lesquels il avait demandé une extension des dispenses de l'évaluation. Il avait surtout critiqué qu'une telle dispense n'est possible, en que qui concerne l'exécution d'un plan d'aménagement particulier « quartier existant », que pour les travaux dont la profondeur est inférieure à 25 centimètres.

Or, le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre prévoit de nombreux travaux qui ne sont guère réalisables sans dépasser cette limite, et ce non seulement sous le régime de la déclaration, mais également sous celui ne nécessitant aucune formalité.

Pour le SYVICOL, il est difficilement compréhensible que des travaux considérés comme tellement minimes qu'ils peuvent être réalisés sans même en informer le bourgmestre compétent puissent avoir un impact pour le patrimoine archéologique nécessitant à chaque fois une évaluation des incidences.

Se permettant de rappeler l'objectif de la simplification administrative et de l'accélération des procédures, le SYVICOL propose donc, soit de revoir d'une façon générale les conditions de dispense d'une telle autorisation, en particulier concernant la profondeur, soit de créer des dispenses supplémentaires spécifiques pour les travaux non soumis à autorisation pour lesquels une telle évaluation serait disproportionnée.

### Art. 3

Les remarques formulées ci-dessus s'appliquent également à l'article 3, qui concerne les opérations d'archéologie préventive.

### Art. 4

Cet article modifie l'article 11 de la même loi qui concerne l'autorisation ministérielle des recherches archéologiques de terrain. Il donne au ministre un délai de trente jours ouvrables à partir de la réception de la demande pour communiquer sa décision au demandeur.

Si le SYVICOL salue clairement l'introduction d'un tel délai, il recommande fortement de l'exprimer non pas en jours ouvrables, mais en jours calendrier, comme c'est le cas de la plupart des autres délais administratifs, y compris ceux prévus par la loi à modifier, et de tous ceux qui seront introduits par le projet de loi sous analyse.

Ceci réduirait le risque d'erreur et d'insécurité en ce qui concerne notamment la prise en compte de certains jours fériés.

### Art. 5

L'article 5 modifie les articles 27 et 43 de la même loi de sorte à prolonger le délai endéans duquel le ministre de la Culture doit se prononcer, respectivement, sur les demandes d'autorisation de travaux dans un secteur protégé d'intérêt national et sur celles concernant des publicités sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national de trois à quatre mois.

Étant donné que le délai de quatre mois s'applique d'ores et déjà pour d'autres décisions dans le cadre de la loi à modifier et qu'il sera introduit notamment pour les autorisations communales par le projet de loi sous revue, la prolongation du délai ne donne lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.

Ce dernier note cependant que, contrairement au bourgmestre dans le cadre de la délivrance d'une autorisation de construire, le ministre dispose d'un délai global qui ne distingue pas entre le contrôle de complétude – que le bourgmestre devra effectuer, selon le projet de loi, endéans deux mois – et celui de conformité. Considérant l'harmonisation des procédures comme un élément important de la simplification administrative, le SYVICOL s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à prévoir des régimes différents à ce niveau.

### Art. 6

Cet article modifie l'article 117, point 1° de la même loi, qui frappe d'une amende de 500 à 1.000.000 euros « toute personne qui par infraction à l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2, planifie des travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique sans les soumettre au ministre à des fins d'évaluation au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir », de sorte à en supprimer les termes « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir ».

Le commentaire des articles justifie cette modification par « la suppression de l'exigence d'une autorisation de construire ou de démolir pour certains travaux ».

Cependant, sans indiquer un moment auquel le respect de l'obligation de saisir le ministre est apprécié, le point 1° est vidé de son sens. En effet, dans sa formulation projetée, toute planification de travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique réalisée à l'insu du ministre serait sanctionnable. Or, tel n'est sans doute pas l'objectif de la modification, car il faut bien se livrer à un certain degré de planification avant de pouvoir soumettre un dossier à l'autorité compétente.

Le SYVICOL propose donc, au lieu de la suppression prévue et sous réserve de ses remarques à l'endroit de l'article 2, de compléter le point 1° en faisant référence à la déclaration de travaux (si le législateur décide de l'introduire), respectivement à la réalisation de ces derniers, lorsqu'ils ne sont soumis ni à autorisation, ni à déclaration.

### Art. 7

L'article 7, qui modifie l'article 129 de la même loi, pourrait servir d'exemple à la modification proposée ci-dessus, dans la mesure où il distingue entre les travaux soumis à autorisation ou à déclaration et ceux pouvant être réalisés sans cette formalité.

Pour ces derniers, étant donné que leur envergure est faible par définition, le SYVICOL se demande cependant si la durée de préavis de trois mois est vraiment nécessaire et s'il ne serait pas possible de la réduire dans l'intérêt des objectifs fondamentaux du projet de loi, à savoir la simplification et l'accélération des procédures.

Il suggère par ailleurs de préciser la forme de l'information à transmettre au ministre. Comme le paragraphe 2 de l'article 129 fixe un délai endéans duquel ce dernier peut lancer une procédure de classement du bien en question, il importe que la date de saisine soit à l'abri de toute contestation.

Il serait donc utile de préciser que l'information doit se faire par lettre recommandée avec avis de réception, mais encore davantage de mettre en place une possibilité d'information sécurisée par la voie électronique, autrement dit par le site « guichet.lu ».

### Art. 8

L'article 8 modifie l'article 1er de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative aux permissions de voirie. Il précise les travaux devant faire l'objet d'une permission de voirie en ouvrant en même temps la voie à des exceptions, qui sont énoncées aux nouveaux paragraphes 4 et 5.

Il introduit également la distinction entre les permissions de voirie ordinaires, délivrées par le ministre ayant les Travaux publics dans

---

[16] Article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

[17] Documents parlementaires 74734 et 747311

ses attributions, et les permissions de voirie directes, relevant de la compétence de l'Administration des ponts et chaussées et portant sur les travaux énoncés par règlement grand-ducal.

Ce dernier déterminera également les travaux soumis à une déclaration (paragraphe 4), ainsi que ceux libérés de toute formalité (paragraphe 5).

Le fait que bon nombre de travaux de faible envergure seront dispensés d'une autorisation ministérielle et soumis à une procédure allégée est à saluer, et ce notamment parce qu'une partie de ces travaux sont fréquemment réalisés par les communes.

Cependant, le SYVICOL donne à considérer qu'il y aura dorénavant, en matière de permissions de voirie, quatre catégories de travaux et trois procédures d'autorisation, respectivement de déclaration, différentes. A l'instar de ses réflexions par rapport à la procédure de déclaration de travaux prévue au niveau communal, il se demande si ceci ne constitue pas une nouvelle source de complexité avec un risque d'erreur pour les demandeurs.

### Art. 9

L'article 9 porte sur l'article 2 de la même loi, qu'il complète de certaines définitions contribuant à la clarté du texte.

Il ne donne lieu à aucune observation du point de vue communal.

### Art. 10

L'article 10 modifie l'article 3 de la même loi en y introduisant de nombreuses dispositions d'ordre procédural très proches de celles prévues à l'article 11 pour les demandes d'autorisation et les déclarations de travaux auprès des autorités communales.

Le SYVICOL renvoie à ses remarques par rapport à ce dernier article, qui s'appliquent en grande partie également à l'article 10. Il lui importe cependant de formuler quelques observations au sujet des particularités prévues pour les permissions de voirie.

Tout d'abord, il note, au paragraphe 3, les termes « l'administré se conforme aux règles d'application usuelles pour garantir la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains ». Étant donné que « l'administré » peut également être une commune, le SYVICOL doit s'étonner de la formulation très vague employée ici. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il importerait à ses yeux d'indiquer avec plus de précision les textes normatifs applicables, voire de renvoyer à un règlement ministériel, comme le laisse entendre le commentaire de l'article.

Ensuite, le paragraphe 4 définit une procédure relative à la permission de voirie ordinaire qui se distingue de celle concernant l'autorisation de construire par le fait qu'elle oblige l'Administration des ponts et chaussées à notifier la réception de la demande à l'intéressé, alors même qu'elle est saisie par lettre recommandée avec avis de réception. Le SYICOL se demande quelle est l'utilité de cette double confirmation, qui est prévue également pour les demandes de permission de voirie directe (paragraphe 5) et pour les déclarations de travaux (paragraphe 6).

Enfin, la différence la plus marquante par rapport aux procédures communales consiste dans le dernier alinéa du nouveau paragraphe 6 relatif aux permissions de voirie directes, selon lequel un dossier qui, après une première révision, présente toujours des non-conformités, est clôturé. La procédure de délivrance d'une permission de voirie directe est donc la seule qui exclut plusieurs échanges entre le demandeur et l'administration afin de mettre le dossier conforme à la réglementation applicable. Ceci est motivé par le délai plus bref (trois mois au lieu de quatre) dans lequel l'administration doit se prononcer. Nous reviendrons sur ce point à l'endroit des remarques concernant l'article suivant.

### Art. 11

Du point de vue communal, l'article 11 constitue sans doute l'innovation la plus importante, étant donné qu'il vise à remplacer l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui règle les autorisations de construire.

Le nouveau paragraphe 1er est très proche du texte actuel dans la mesure où il soumet à une autorisation du bourgmestre « toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais ». Cependant, il s'en distingue fondamentalement en prévoyant des exceptions à cette règle pour les travaux mentionnés aux paragraphes 2 et 3 qui concernent, respectivement, ceux soumis uniquement à une déclaration de travaux et ceux qui ne sont soumis ni à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux. Les deux paragraphes renvoient à un règlement grand-ducal pour déterminer quels sont précisément les travaux en question.

Avant de procéder à l'analyse des nouvelles dispositions, le SYVICOL rappelle sa demande de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration pour les raisons exposées en détail dans le chapitre des remarques générales du présent avis. Les observations ci-dessous concernant cette procédure s'entendent donc pour le cas où le législateur décidait de ne pas faire droit à cette proposition.

Actuellement, l'article 39 de la loi à modifier permet aux communes d'énoncer dans leur règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites les travaux de moindre envergure pour lesquels une autorisation de bâtir n'est pas nécessaire, en leur donnant le choix de soumettre ces travaux à une obligation de déclaration ou non.

Le contenu du projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, qui fixe ce que les auteurs appellent les « limites bagatellaires », se recoupe en de nombreux points avec l'article 101 « Travaux de moindre envergure non soumis à autorisation » du règlement-type sur les bâtisses, les voies publiques et les sites mis à disposition par le ministère des Affaires intérieures[18].

Cependant, selon les informations du SYVICOL, les communes n'ont repris les dispenses d'autorisation prévues par le règlement-type que d'une façon fort limitée dans leurs propres règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Prenons comme exemple le règlement des bâtisses de la Ville de Luxembourg[19], dont l'article 57.2 soumet à une obligation de déclaration « a) les travaux majeurs d'entretien à l'intérieur des immeubles ; b) la réfection des façades à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; c) la réfection des toitures l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; d) la réfection des accès, des murets et des alentours à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; e) la fixation temporaire des supports publicitaires. »

L'article 57.3 du même règlement dispense de toute démarche administrative les travaux de moindre envergure suivants : « travaux d'entretien et de nettoyage à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; travaux d'entretien des alentours à l'exception des immeubles situés dans un secteur protégé ; équipements privés légers tels que barbecues, équipements de jeux, piscines et jeux démontables et gonflables ; équipements auxiliaires tels que boîtes aux lettres, cordes à linge, râtelier à vélos, clôtures autres que celles visées par l'article 15 du présent règlement sur les bâtisses; équipements techniques tels que lampadaires, antennes privées à dimensions réduites. »

Il suffit de comparer ces dispositions à celles du projet de règlement grand-ducal susmentionné pour constater qu'elles sont nettement plus modérées et qu'il s'agit de travaux qui ne nécessitent guère l'instruction d'un dossier.

Dans le futur, les communes se verront octroyer des dispenses d'autorisation pour des travaux dont certains, de l'avis du

---

[18] https://maint.gouvernement.lu/dam-assets/publications/brochure-livre/rbvs.pdf

[19] https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/document/A1%20Reglement%2007-2018.pdf

SYVICOL, dépassent la limite de ce qui peut être qualifié de bagatelle, notamment en raison de l'impact potentiel sur le voisinage. Ceci constitue une atteinte évidente à l'autonomie communale, la proportionnalité desdites mesures par rapport aux objectifs poursuivis n'étant pas établie.

Le paragraphe 2 constitue la base légale pour un règlement grand-ducal déterminant les travaux soumis uniquement à une déclaration auprès du bourgmestre. Comme expliqué dans la partie générale du présent avis sur base des exemples français et wallon, le SYVICOL propose de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration en raison des incertitudes juridiques qui l'entourent.

Le paragraphe 3 concerne les travaux soumis ni à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux, qui peuvent donc être réalisés sans aucune formalité.

A leur égard, le SYVICOL renvoie à son avis relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant ces travaux.

Il lui importe cependant également dans le cadre du présent avis de mettre en garde contre une libéralisation trop poussée, qui risquerait d'engendrer une multiplication des travaux réalisés en violation de la réglementation applicable et donc de générer des litiges entre voisins, y compris devant les tribunaux, avec toutes les conséquences, notamment financières, que cela entraîne, alors qu'ils pourraient être évités par les autorités communales si on ne les privait pas d'un droit de regard.

En plus, même si une personne qui constate la réalisation par autrui de travaux illégaux pourra certes, en théorie, porter plainte en se fondant sur l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, elle s'adressera dans la pratique très probablement à l'administration communale, qui devra, si les travaux ne sont pas déjà achevés, ordonner une fermeture de chantier et saisir les autorités judiciaires de l'affaire, comme indiqué au commentaire de l'article 11, paragraphe 2.

Selon le paragraphe 5, la demande d'autorisation doit être présentée par lettre recommandée avec avis de réception. Si cette formalité est compréhensible au vu des étapes procédurales qui suivent – notamment en ce qui concerne le délai pour le contrôle de complétude et la sanction du dépassement de ce délai – il importe de savoir que, actuellement, les dossiers parviennent souvent aux administrations communales par simple courrier, y sont déposés par les demandeurs en personne ou sont envoyés sous forme électronique. Le SYVICOL rappelle qu'il reconnaît la nécessité de disposer d'une date certaine pour le dépôt de la demande, mais propose de modifier le paragraphe 5, alinéa 1er de sorte que le dossier puisse également être déposé auprès de l'administration communale contre récépissé.

Cette remarque vaut également pour la présentation de documents complémentaires (paragraphe 6) et pour la révision du dossier (paragraphe 7).

Même si le texte était modifié de la sorte, force est de constater que l'envoi recommandé avec avis de réception sera obligatoire également pour les échanges de données prévus aux paragraphes 6 et, au moins partiellement, 7, échanges qui se font actuellement sous une forme moins formalisée et plus rapide, y compris par courrier électronique.

Le même paragraphe introduit un délai de quatre mois à partir de la réception du dossier endéans duquel le bourgmestre doit communiquer sa décision au demandeur. Contrairement au délai pour le contrôle de complétude mentionné ci-dessous, le non-respect de ce délai ne déclenche aucune sanction. C'est ici qu'interviendra le principe « silence vaut accord », qui, comme indiqué dans l'exposé des motifs, sera introduit par un projet de loi ultérieur.

Il résulte de ce qui précède que l'introduction de délais – parce qu'elle implique l'obligation de communiquer par envoi recommandé avec avis de réception – dont l'effet accélérateur sur le traitement des dossiers reste à prouver, ne manquera certainement pas de créer une lourdeur administrative supplémentaire. Ce constat vaut au moins jusqu'à la mise en place d'une digitalisation intégrale des procédures. En effet, même après l'achèvement de cette tâche ambitieuse, que le SYVICOL soutient expressément, il sera probablement indispensable de maintenir la voie traditionnelle pour une petite partie de la population et pour les dossiers qui ne nécessitent pas le recours à un architecte.

Le paragraphe 6 impose au bourgmestre un délai de 2 mois pour contrôler si le dossier est complet et pour inviter, par lettre recommandée avec avis de réception, le demandeur à fournir tout complément d'informations nécessaire.

Les remarques par rapport à ce paragraphe, aussi bien que celles par rapport au paragraphe 7, s'entendent sans préjudice de la proposition sous I d'introduire un délai unique de trois mois pour le contrôle de complétude et de conformité, suivi d'un délai d'un mois pour la prise de décision, ce dernier étant suspendu pendant l'enquête publique.

Selon le texte commenté, donc, faute pour le bourgmestre d'agir endéans le délai imparti, le dossier est considéré comme étant complet, ce qui signifie que le bourgmestre ne pourra plus demander d'autres documents ou renseignements et devra prendre sa décision sur base des éléments à sa disposition.

Vu la gravité de cette sanction, il importe que le texte soit parfaitement clair quant aux dates de début et de fin de la période pendant laquelle le bourgmestre peut demander de compléter le dossier. Le SYVICOL recommande dès lors de préciser à l'alinéa 1er que le délai de deux mois commence à courir « à partir de la réception du dossier », pour reprendre les termes utilisés au paragraphe 5, alinéa 2.

Le demandeur, quant à lui, dispose d'un délai de trois mois pour compléter le dossier lorsque le bourgmestre lui en fait la demande, faute de quoi ce dernier est clôturé. Le SYVICOL salue cette disposition dans la mesure où elle permettra d'éviter que des dossiers restent en suspens éternellement en cas de carence du demandeur.

Il se rallie également à la disposition de l'alinéa 3 selon laquelle le délai de quatre mois imposé au bourgmestre est interrompu et recommence à zéro au moment où les informations demandées sont présentées, d'une part en estimant qu'elle incitera les demandeurs à présenter dès le départ un dossier complet, et d'autre part parce que le délai de quatre mois reste intact.

Le projet de loi manque cependant de clarté concernant la question de savoir ce qu'il se passe lorsque le demandeur fait suite à la demande de compléter son dossier endéans le délai, mais ne présente qu'une partie des informations demandées, de sorte que le dossier reste incomplet. Est-ce que la boucle recommence, c'est-à-dire que le bourgmestre dispose d'un nouveau délai de deux mois pour inviter le demandeur à compléter son dossier, ou est-ce que la dernière phrase de l'alinéa 2 s'applique : le bourgmestre attend passivement l'écoulement intégral du délai de trois mois imparti au requérant et informe ensuite celui-ci que son dossier est clôturé ?

Le commentaire des articles semble plutôt être dans le sens de la première alternative, dans la mesure où il explique que « après expiration du délai de deux mois, le bourgmestre pourra encore toujours réclamer des pièces dont la nécessité ne s'est révélée que sur base des pièces demandées dans le délai et soumises par le demandeur dans le délai lui imparti ». Certes, cette hypothèse n'est pas identique à celle décrite ci-dessus, mais les limites sont floues. Par exemple, il peut très bien arriver qu'une pièce demandée soit fournie, mais qu'elle n'indique pas les informations nécessaires. Il en serait ainsi par exemple d'un plan de situation ne renseignant pas les distances des limites de propriété.

Dans ce cas, la boucle prévue pour compléter le dossier pourrait donc être parcourue plusieurs fois. Le SYVICOL ne s'y oppose pas, étant donné que le délai est interrompu à chaque fois. Comme ni le commentaire des articles, ni le schéma de procédure joint au dossier ne fournissent cependant une réponse à cette question, le SYVICOL recommande de clarifier ce point dans le texte même de la future loi.

Le paragraphe 7 du nouvel article 37 porte sur la révision du dossier en cas de non-conformité à la réglementation applicable constatée

par le bourgmestre. Il dispose que la demande de révision du dossier doit être présentée par ce dernier endéans un délai de 2 mois, sans cependant préciser le fait déclencheur de ce délai.

Le point de départ ne peut pas être la date de réception du dossier, comme au paragraphe 6, car le contrôle de complétude doit précéder le contrôle de conformité (même si les deux se recoupent largement). En effet, le bourgmestre ne saurait contrôler la conformité du projet sur base d'un dossier incomplet.

Il ne peut pas non plus s'agir du moment du constat de la non-conformité, comme la formulation de l'alinéa 1er semble pourtant l'indiquer, car ceci risquerait de causer un conflit avec le délai global de quatre mois prévu pour le traitement du dossier, plus précisément au cas où la non-conformité est détectée moins de deux mois avant l'expiration de ce délai.

La date en question serait-elle donc celle du jour où le dossier est considéré comme complet ? Comme le projet de loi ne prévoit pas que le bourgmestre confirme au demandeur la complétude de son dossier, cette date se situe dans tous les cas deux mois après la réception du dossier ou du complément d'informations éventuellement demandé. A partir de ce moment, il ne reste de toute façon que deux mois pour le contrôle de conformité. A l'inverse, si telle était la lecture à faire de la disposition en question, le bourgmestre ne pourrait pas demander une révision avant l'expiration du délai de deux mois depuis la réception, même s'il s'était déjà assuré de la complétude du dossier. Ceci serait aberrant et sans doute contraire à l'intention des auteurs.

Bref, pour éviter les incertitudes et éventuels effets pervers esquissés ci-dessus et en estimant qu'il ne présente aucune valeur ajoutée par rapport au délai global de quatre mois, le SYVICOL demande de supprimer le délai de deux mois mentionné à l'alinéa 1er du paragraphe 7.

En outre, il est d'avis que la demande de révision du dossier (alinéa 1er) doive également se faire par envoi recommandé avec avis de réception et qu'il ne suffit pas d'imposer cette formalité à la seule réponse du demandeur (alinéa 2). En effet, puisque le défaut pour ce dernier de présenter un dossier révisé endéans les trois mois emporte clôture du dossier, il faut bien une date certaine à partir de laquelle ce délai prend cours.

Une autre remarque tient au fait que, contrairement à la mise en complétude du dossier, le délai prévu au paragraphe 5 n'est pas interrompu en cas de demande de mise en conformité, mais seulement suspendu.

Or, dans la pratique actuelle, la mise en conformité d'un dossier nécessite souvent plusieurs échanges entre le requérant et la commune, et puisque le délai n'est suspendu qu'en attendant le dossier révisé, le temps dont le bourgmestre a besoin pour effectuer un nouveau contrôle de conformité en est déduit. Ainsi, si la révision du dossier se fait en plusieurs étapes, il existe un risque que le délai de quatre mois expire sans que le bourgmestre puisse réellement accorder l'autorisation de construire. Pourra-t-il alors légalement prononcer un refus pour éviter – lorsque la deuxième phase de la réforme aura été mise en œuvre – un accord tacite ?

A l'instar du paragraphe 6, la question se pose donc de savoir si la boucle prévue pour la mise en conformité peut être parcourue plusieurs fois. Pour rappel : si ceci est facilement envisageable en cas de dossier incomplet, vu que le délai de quatre mois repart toujours à zéro, il en est autrement en cas de dossier non conforme.

A défaut de précision dans le commentaire des articles, le SYVICOL conclut, de l'absence d'une disposition équivalente à celle de l'article 3, paragraphe 5, alinéa 9 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie tel qu'il résultera de l'article 10 du projet de loi sous revue, que l'intention des auteurs consiste bien à permettre de parcourir la boucle de mise en conformité plusieurs fois de suite.

Dans ce cas, le SYVICOL demande d'accorder à chaque réception d'un dossier révisé au bourgmestre un délai supplémentaire d'au moins un mois pour vérifier si le dossier modifié est conforme ou non.

Si, en revanche, il est prévu de ne permettre qu'une seule révision, le SYVICOL recommande de le préciser d'une façon explicite dans le texte, afin d'éviter des divergences d'interprétation à l'avenir.

Le paragraphe 10 porte sur la déclaration de travaux visée au paragraphe 2. Les dispositions y relatives sont très laconiques dans la mesure où elles se contentent de préciser la forme (lettre recommandée avec avis de réception) de la déclaration et le délai que le déclarant doit laisser s'écouler avant de pouvoir entamer les travaux.

Le SYVICOL rappelle sa demande expliquée sous I de renoncer à l'introduction d'un régime de déclaration de travaux. Ses remarques ci-dessous s'entendent dans l'hypothèse où il n'était pas fait droit à cette demande.

Il renvoie à son avis sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, dans lequel il plaide pour une restriction du champ d'application de ce texte.

Si le législateur soumet certains travaux, dont il estime que l'envergue ne justifie pas une autorisation de construire, à un régime de déclaration, au lieu de les dispenser purement et simplement de toute formalité, c'est sans doute parce qu'il attend de la part des communes un contrôle de conformité par rapport à la réglementation applicable.

Pour effectuer ce contrôle, le bourgmestre doit tout d'abord disposer d'un dossier complet, dont le contenu est à définir individuellement pour chaque type de travaux soumis à déclaration. Ceci pourrait se faire soit dans le règlement grand-ducal énumérant les travaux en question, soit dans le futur règlement national des bâtisses, des voies publiques et des sites, qui est actuellement en cours d'élaboration. Comme expliqué à l'endroit de l'article 12, le SYVICOL plaide pour la première option.

Le SYVICOL note que le délai minimal d'un mois situé entre la déclaration et la réalisation des travaux ne prend cours qu'à partir de la réception du dossier « complet ». A priori, cette précision est à saluer dans la mesure où elle vise justement à assurer que le bourgmestre dispose de tous les renseignements nécessaires pour procéder au contrôle.

Cependant, le texte n'est pas clair en ce qui concerne le début du délai susmentionné. En effet, le demandeur considérera certainement qu'il court à partir de la réception de la déclaration par l'administration communale. Si cette dernière constate cependant que le dossier est incomplet, elle doit en informer le déclarant et demander les informations manquantes. On doit alors considérer que le délai est interrompu et reprend à zéro au moment de la présentation des documents demandés. Ensuite, l'administration communale doit procéder à un nouveau contrôle et, si le dossier reste incomplet, en prévenir de nouveau le déclarant, etc.

Comme le projet de loi ne fournit aucune règle sur la manière de procéder en cas de réception d'une déclaration incomplète, le risque est réel qu'une personne commence les travaux faisant l'objet d'une déclaration avant l'expiration du délai prévu. Le déclarant, qu'il soit de bonne ou de mauvaise foi, se trouve alors dans une situation d'illégalité et s'expose aux sanctions prévues à l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le même problème peut d'ailleurs se poser en cas de déclaration de travaux qui sont en réalité soumis à autorisation, par exemple parce que le déclarant ignore que son immeuble se trouve dans un secteur protégé.

De l'avis du SYVICOL, cette situation d'insécurité juridique ne peut être évitée qu'en obligeant le bourgmestre pour toute déclaration de travaux présentée, de procéder dans un premier temps à un contrôle de complétude et d'adresser au déclarant, soit un accusé de réception certifiant cette complétude, soit une notification indiquant les pièces et informations à fournir. Dans le deuxième cas, le certificat de complétude ne serait émis qu'après réception et contrôle du complément demandé. C'est ce certificat qui déclencherait alors le délai d'un mois endéans duquel le bourgmestre pourrait s'opposer aux travaux faisant l'objet de la déclaration.

C'est sans doute pour éviter les risques décrits ci-dessus que l'article 263 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et de l'énergie déjà cité et entretemps abrogé prévoyait un contrôle de recevabilité[20] dont dépendait le début du délai d'attente.

En France, le Code de l'urbanisme prévoit également un mécanisme comparable en obligeant le maire à délivrer un récépissé suivant la réception d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration des travaux – à souligner d'ailleurs que le droit français traite les déclarations de travaux largement de la même manière que les demandes d'autorisation – dans lequel il peut notamment communiquer au déclarant la date à partir de laquelle il peut entamer les travaux.[21]

Si le législateur décide d'introduire une procédure de déclaration de travaux, il devra donc, aux yeux du SYVICOL, prévoir un mécanisme comparable à ceux évoqués ci-dessus. Or, ceci irait à l'encontre de l'objectif poursuivi, qui est la simplification administrative.

Les paragraphes 12 et 13 sont traités ensemble dans le cadre du présent avis. Ils introduisent des règles spécifiques pour, respectivement, les « travaux visant la construction d'installations de pompes à chaleur d'une capacité de production n'excédant pas 50 mégawatts, de pompes à chaleur géothermiques ainsi que d'équipements d'énergie solaire » et ceux « visant la construction d'équipements d'énergie solaire d'une capacité inférieure ou égale à 100 kilowatts, y compris pour les auto-consommateurs d'énergie renouvelable et les communautés d'énergie renouvelable ».

Leur but consiste à introduire des délais plus brefs pour les autorisations de construire concernant des installations de production d'énergie renouvelable en concordance avec le droit de l'Union européenne[22].

Ils disposent tous les deux que les paragraphes 5 à 7 ne s'appliquent pas aux travaux en question. Or, le paragraphe 6, alinéa 4 fixe des délais particuliers pour le contrôle de complétude des dossiers d'autorisation concernant, justement, « les installations d'énergie renouvelable […] ».

Les énumérations des installations visées par le paragraphe 6, alinéa 4, d'une part, et les paragraphes 12 et 13, d'autre part, ne sont pas identiques, mais se recoupent quand-même fortement. Les dispositions en question semblent donc, sinon contraires, alors au moins incohérentes.

En plus, si ni les dispositions concernant le contrôle de complétude (paragraphe 6), ni celles pour le contrôle de conformité (paragraphe 7) ne s'appliquent en l'espèce, comment le bourgmestre réagit il lorsqu'il est saisi d'un dossier incomplet ou non conforme ?

Le SYVICOL demande donc de revoir et de préciser les deux paragraphes à la lumière de ce qui précède.

### Art. 12

L'article 12 du projet de loi sous revue supprimera le dernier alinéa de l'article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui permet aux communes de définir, dans leur règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, les travaux dispensés d'une autorisation de construire.

C'est un corollaire du fait que ces travaux seront dorénavant définis au niveau national qui ne donne lieu à d'autres remarques que celles formulées à l'endroit de l'article 11.

Le SYVICOL donne cependant à considérer que, selon sa connaissance, il est prévu de faire figurer la définition des pièces à joindre aux déclarations de travaux dans le règlement national des bâtisses, des voies publiques et des sites actuellement en préparation. La base légale de celui-ci ne sera pas créée par la loi en projet, mais par une modification ultérieure de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Il en résulterait une période pendant laquelle le régime de la déclaration est en vigueur, mais sans que le contenu obligatoire des déclarations ne soit défini, ce qui serait source d'insécurité. Pour éviter ce problème, le SYVICOL se demande s'il ne faudrait pas définir le contenu minimal des déclarations de travaux dans le règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre.

---

[20] Extrait de l'article 263, paragraphe 2 du CWATUPE : « Dans les quinze jours à dater de la réception de la déclaration, le collège communal informe le déclarant, par envoi, que la déclaration est recevable ou non.

En cas d'irrecevabilité de la déclaration, le collège communal précise le motif d'irrecevabilité, le cas échéant, un relevé des pièces manquantes, et que la procédure de déclaration doit être recommencée.

En cas de déclaration jugée recevable par le Collège communal, le déclarant peut passer à l'exécution des actes et travaux vingt jours après avoir adressé la déclaration.

À défaut d›informer le déclarant dans le délai de quinze jours de la recevabilité de la déclaration, le déclarant peut, par envoi, adresser un rappel au collège communal. Si à l›expiration d›un nouveau délai de quinze jours à dater de la réception de l›envoi contenant le rappel, le collège communal ne s›est pas prononcé sur la recevabilité de la déclaration, la déclaration est considérée comme recevable et le déclarant peut passer à l›exécution des actes et travaux vingt jours après avoir adressé le rappel. »

[21] Article R*423-3 : « Le maire affecte un numéro d'enregistrement à la demande ou à la déclaration et en délivre récépissé dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme. »

Article R*423-4 : « Le récépissé précise le numéro d'enregistrement et la date à laquelle un permis tacite doit intervenir, en application du premier alinéa de l'article L. 424-2, ou, dans le cas d'une déclaration préalable, la date à partir de laquelle les travaux peuvent être entrepris. »

Article R*423-5 : « Le récépissé précise également que l'autorité compétente peut, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier : a) Notifier au demandeur que le dossier est incomplet ; b) Notifier au demandeur un délai différent de celui qui lui avait été initialement indiqué, lorsque le projet entre dans les cas prévus aux articles R. 423-24 à R. 423-33 ; Le récépissé indique également que le demandeur sera informé dans le même délai si son projet se trouve dans une des situations énumérées aux articles R. 424-2 et R. 424-3, où un permis tacite ne peut pas être acquis ou ne peut être acquis qu'en l'absence d'opposition ou de prescription de l'architecte des Bâtiments de France. »

[22] Règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables

## Projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre

**Avis du 7 juillet 2025**

### I. Remarques générales

Le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre est un règlement d'exécution de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°8480 modifiant : 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain actuellement en procédure.

L'article 11 dudit projet de loi modifie l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain de sorte à créer des exceptions au principe que toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.

En effet, il crée deux catégories de travaux considérés comme étant de faible importance, à savoir ceux soumis à un régime de déclaration nouvellement créé et ceux pouvant être réalisés sans autorisation, ni déclaration (paragraphes 2 et 3 de l'article 37 tel qu'il sera modifié).

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous revue consiste à déterminer les travaux profitant de ces régimes allégés.

Le SYVICOL a eu l'occasion de présenter ses observations par rapport aux travaux à dispenser d'une autorisation de construire dans le cadre de l'avant-projet de règlement grand-ducal et note qu'il a été tenu compte d'une partie de ses remarques. Néanmoins, le texte du projet appelle toujours un certain nombre d'observations.

Il renvoie tout d'abord à son avis de ce jour concernant le projet de loi n°8480 susmentionné pour ce qui est de ses observations quant au principe de la dispense de certains travaux de l'obligation de disposer d'une autorisation de construire.

Dans cet avis, le SYVICOL ne s'oppose nullement à l'introduction de « limites bagatellaires », dans la mesure où celles-ci permettent une simplification ou une accélération des procédures.

Cependant, sur base, d'une part, de son analyse des régimes français et wallon[1] en la matière et, d'autre part, de ses réflexions sur la nature juridique de l'absence de réaction du bourgmestre à une déclaration de travaux selon les règles prévues, il arrive à la conclusion qu'il serait préférable de ne pas introduire une procédure de déclaration de travaux, mais de ne distinguer qu'entre ceux nécessitant une autorisation et ceux pouvant être réalisés librement.

Dans le présent avis, le SYVICOL se prononce donc sur la catégorisation prévue par le gouvernement – travaux soumis à autorisation, à déclaration et libres de formalités – tout en fournissant en même temps des propositions pour le cas où la déclaration n'était pas introduite.

Il demande dans certains cas que des travaux que le règlement en projet prévoit de soumettre au régime déclaratoire restent soumis à autorisation, parce que cette dernière implique une publication sur base du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes (« PANC ») et donne donc davantage de garanties aux tiers potentiellement affectés.

Dans d'autres cas, c'est l'envergure du dossier à contrôler par les services communaux, ou encore l'obligation de recourir à un architecte, qui ont poussé le SYVICOL à plaider pour le régime de l'autorisation, plutôt que pour celui de la déclaration, voire la libération totale de démarches administratives.

Le SYVICOL donne encore à considérer que la diversité des plans d'aménagement particulier apporte une forte hétérogénéité au niveau de la réglementation applicable. Ceci vaut notamment en ce qui concerne les dépendances (dimensions, nombre, emplacement, etc.) ou encore pour ce qui est des installations solaires sur des toitures plates.

Le SYVICOL rappelle ici sa demande, déjà formulée dans son avis sur le projet de loi n°8480 susmentionné, d'une campagne d'information nationale accompagnant la réforme, qui devra rendre les particuliers attentifs à l'ensemble de la réglementation applicable et leur recommander de s'adresser à l'administration communale compétente en cas de doute.

Finalement, le SYVICOL salue le fait que beaucoup des allègements proposés portent sur des objets *« ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale »*. Le présent avis part du principe que la protection communale mentionnée englobe tous les « secteurs et éléments protégés d'intérêt communal » tels que définis à l'article 32 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, c'est-à-dire non seulement les constructions protégées à titre individuel (comme par exemples les « constructions à conserver »), mais également toutes celles situées dans un secteur protégé.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à l'introduction de seuils en-dessous desquels certains travaux sont dispensés d'une autorisation de construire.

Toutefois, dans son avis relatif au projet de loi n°8480, il demande de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration, de sorte qu'il n'y ait que deux catégories de travaux : ceux soumis à autorisation et ceux pouvant être réalisés librement, dans le respect de la réglementation applicable.

Le SYVICOL demande donc un certain nombre de modifications de la catégorisation des travaux telle que prévue par les auteurs, tout en proposant en même temps une nouvelle répartition pour le cas où il était tenu compte de sa demande ci-dessus.

### III. Remarques article par article

#### Art. 1er

L'article 1er énonce la liste des travaux qu'il est prévu de soumettre à une déclaration, plutôt qu'à une autorisation.

*1° la réalisation d'une construction non dédiée au séjour prolongé de personnes, présentant une surface construite brute comprise entre 12 et 20 mètres carrés et une hauteur qui ne peut dépasser en aucun point quatre mètres à mesurer à partir du terrain naturel existant*

De prime abord, le SYVICOL rend attentif à l'absence de critères universels permettant de trancher si une construction est – ou non – « dédiée au séjour prolongé de personnes ». A sa connaissance, la seule définition utile en la matière est celle des « pièces

[1] Il importe notamment de savoir que le régime déclaratoire en Wallonie a été aboli en 2017.

destinées au séjour prolongé de personnes »[2] figurant au règlement-type des bâtisses, des voies publiques et des sites proposé par le ministère des Affaires intérieures[3]. En procédant par élimination, cette définition pourrait servir pour identifier les pièces ou constructions non destinées au séjour prolongé de personnes, si, d'une part, elle ne manquait pas de précision – employant deux fois le terme « notamment », il s'agit plus d'une énumération d'exemples que d'une vraie définition – et si, d'autre part, le règlement-type était d'application générale. Or, un règlement-type n'est toujours qu'une recommandation aux communes, que ces dernières sont libres de suivre ou non.

Le SYVICOL appelle donc les auteurs à préciser le texte afin d'éviter toute équivoque.

En outre, selon sa compréhension, la catégorie de travaux en question inclut des constructions relativement importantes, tels que des garages, qui peuvent entraîner des répercussions importantes sur le voisinage, surtout lorsqu'elles sont érigées près des limites de propriété.

Certes, le fait que des travaux sont soumis à une déclaration, plutôt qu'à une autorisation, ne dispense pas le maître d'ouvrage du respect de la réglementation applicable, y compris les prescriptions dimensionnelles et les reculs prévus par le plan d'aménagement particulier.

Néanmoins, le SYVICOL demande que les constructions en question restent soumises au régime de l'autorisation, d'abord parce que celui-ci donne plus de moyens au bourgmestre pour éviter des non-conformités et ensuite – et surtout – parce que ce régime inclut la possibilité pour les personnes intéressées de présenter leurs remarques éventuelles avant la prise de décision, ce qui aide à prévenir des litiges ultérieurs.

*2° la réalisation ou transformation d'une clôture d'une hauteur comprise entre 1 et 2 mètres ainsi que la réalisation ou la transformation d'une clôture dont la hauteur n'excède pas 1 mètre et implantée à moins de 2 mètres du domaine public*

Pour le point 2, il importerait tout d'abord de définir le terme « clôture »[4]. En effet, il peut tout aussi bien s'agir d'un treillis métallique transparent que de palissades opaques, voire de murs de séparation. Or, l'impact sur le voisinage n'est pas du tout le même.

Le SYVICOL ne s'oppose pas à un allègement des formalités en matière de clôtures, en raison notamment du droit énoncé à l'article 647 du Code civil, selon lequel « tout propriétaire peut clore son héritage […] ».

Il demande cependant que les murs de séparation restent soumis au régime de l'autorisation, afin que la procédure administrative non contentieuse puisse s'appliquer. Il considère en effet que l'envergure et l'impact financier de ces travaux justifie une publication préalable dans le cadre de laquelle les tiers intéressés peuvent faire valoir leur point de vue.

Il plaide également en faveur de ce régime pour les clôtures installées à moins de deux mètres du domaine public, afin d'éviter des problèmes d'empiètement sur ce dernier ou de perturbation de la visibilité.

Si le législateur décidait de réserver une suite favorable à la demande du SYVICOL de renoncer à l'introduction de la procédure de déclaration de travaux, ce dernier pourrait accepter que toutes les clôtures non mentionnées ci-dessus et ne dépassant pas une hauteur de deux mètres puissent être érigées sans aucune formalité, sous réserve, toutefois, qu'un accord soit trouvé avec le Gouvernement sur les règles applicables à ces clôtures dans le cadre du règlement national sur les bâtisses, les voies publiques et le sites actuellement en préparation.

*3° l'aménagement extérieur en surface, à l'exception des emplacements de stationnement, dont l'emprise au sol est comprise entre 20 et 50 mètres carrés*

Le fait de créer des procédures allégées pour des travaux ne dépassant pas une certaine envergure emporte souvent un risque de « saucissonnage » dans le sens ou les maîtres d'ouvrage peuvent être incités à subdiviser les travaux en plusieurs tranches pour éviter des procédures plus complexes et chronophages.

Aux yeux du SYVICOL, les travaux visés sous le point 3° sont parmi ceux où ce risque est le plus grand. Rien n'empêche en effet le propriétaire d'un terrain souhaitant réaliser des aménagements extérieurs d'une surface dépassent 50 mètres carrés de contourner l'obligation de passer par une autorisation de construire en présentant, dans un certain laps de temps, plusieurs déclarations successives. Le bourgmestre ne pourra pas s'opposer à la deuxième déclaration en additionnant la surface sur laquelle elle porte à celle de la première déclaration.

Ceci n'est cependant qu'une question procédurale. L'important, concernant les travaux en question, est le respect du coefficient de scellement du sol [CSS]. Puisqu'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que tout particulier connaisse cette valeur et puisse évaluer l'impact des travaux projetés sur elle, le SYVICOL est d'avis que les travaux en question devraient rester sous le contrôle des autorités communales, fût-ce dans le cadre d'une procédure de déclaration.

S'il était renoncé à l'introduction de cette procédure, les travaux en question devraient rester soumis à autorisation pour la raison ci-dessus. On pourrait cependant introduire des exceptions à cette règle liées à certaines conditions, telles que le recours à des matériaux perméables.

*4° la réalisation ou transformation d'un équipement extérieur, à l'exception de ceux qui sont source d'émissions sonores, dont la hauteur ne dépasse en aucun point 3 mètres à mesurer à partir du terrain naturel existant et dont la surface projetée au sol est comprise entre 10 et 20 mètres carrés*

Selon le commentaire des articles, le terme « équipement extérieur » désigne notamment « les pergolas, les équipements de terrains de jeux tels que par exemple les balançoires, une boîte aux lettres, un barbecue, une cuisine extérieure, un jacuzzi ou encore du mobilier urbain tel qu'un banc, un kiosque, et cetera ».

Le SYVICOL soutient la dispense de ces ouvrages d'une autorisation de construire en tant que mesure de simplification administrative, même en cas de non-introduction de la procédure de déclaration de travaux.

*5° la transformation d'une façade ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale portant sur les ouvertures ou les matériaux d'une façade d'une construction, affectant jusqu'à 20 pour cent de la surface de la façade concernée*

Comme ces travaux risquent d'avoir un impact considérable sur la solidité de la construction elle-même, ainsi que sur le voisinage (vues et accès éventuels sur le domaine public ou des terrains privés), le SYVICOL plaide pour le régime de l'autorisation, notamment parce que celui-ci implique une publication dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse.

Il donne en outre à considérer que les travaux en question ne sont actuellement pas dispensés du recours obligatoire à un architecte

---

[2] « 21. PIÈCES DESTINÉES AU SÉJOUR PROLONGÉ DE PERSONNES : Sont considérées comme pièces destinées au séjour prolongé de personnes notamment les pièces de séjour, de jeux et de travail, les chambres à coucher et salles d'eau. Sont également considérées comme pièces destinées au séjour prolongé de personnes, notamment les bureaux, les surfaces de vente et les ateliers. »

[3] https://maint.gouvernement.lu/fr/publications/brochure-livre/reglement-batisses-voies-publiques-sites.html

[4] Le Robert : « Ce qui sert à obstruer le passage, à enclore un espace », exemples : « Mur, porte de clôture. Clôture de haies vives, de fossés. Clôture à claire-voie, en treillis. Clôture de pieux. […] »

en vertu de l'article 5 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil.[5]

L'article 4, alinéa 1er de la même loi dispose : « Sous réserve des dispositions de l'article 5 ci-après, quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de bâtir ou des plans ou travaux d'urbanisme et d'aménagement du territoire doit, pour établir un projet à caractère architectural, faire appel à un architecte et, pour établir un projet à caractère technique, à un ingénieur de construction. »

Selon la lecture du SYVICOL, les travaux qui ne seront plus soumis à autorisation, par l'effet du projet de règlement grand-ducal sous avis, seront également dispensés du recours à un membre de l'OAI. Est-ce vraiment l'intention des auteurs ?

A ses yeux, il est nécessaire, dans l'intérêt de la qualité architecturale et de la sécurité des travaux, que ces derniers soient, sinon supervisés (il appartient au maître d'ouvrage de définir l'envergure de la mission confiée à l'architecte), du moins planifiés par un homme de l'art. Il convient donc de maintenir cette obligation, ainsi que le contrôle de son respect par les autorités communales dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire.

*6° la transformation de toiture ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale comprenant une modification du gabarit de la toiture qui vise une part jusqu'à un tiers de la surface de la toiture initiale sans augmentation de la hauteur maximale de la construction*

Ici aussi, le SYVICOL souhaite que les travaux en question restent sous le régime de l'autorisation, car ils peuvent avoir un impact sur la surface habitable et sur l'affectation des combles. S'y ajoutent éventuellement des questions de sécurité et d'accessibilité aux services de secours.

En plus, le raisonnement ci-dessus concernant le recours à un architecte s'applique également aux travaux de toiture.

*7° les travaux de peinture et de rénovation de façade sur une construction ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale*

Le SYVICOL partage l'avis que ces travaux peuvent être soumis au régime de la déclaration.

En cas de non-introduction de cette procédure, il proposerait de faire figurer le point 7° à l'article 2 du présent projet de règlement grand-ducal. Il va sans dire que ceci ne porterait pas préjudice à d'autres démarches administratives en lien, notamment, avec l'occupation du domaine public par un échafaudage ou la réglementation de la circulation.

*8° les travaux de transformation intérieure d'une construction qui ne portent pas atteinte à la structure portante de la construction ne créant aucun nouveau logement et n'induisant aucun changement d'affectation*

Comme le texte est formulé d'une façon restrictive, le SYVICOL estime que la procédure de déclaration est adéquate.

En cas de non-introduction de cette dernière, les travaux visés devraient pouvoir être exécutés sans formalité.

*9° la démolition d'une construction ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale, à l'exception des bâtiments accolés*

Comme les travaux de démolition peuvent avoir un impact sensible sur le voisinage, il est important que les personnes concernées puissent faire valoir leur point de vue dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse. A cette fin, les travaux en question devraient rester soumis à autorisation.

Ceci serait d'ailleurs plus cohérent avec le projet de règlement grand-ducal déterminant les constructions et aménagements soumis à une procédure allégée, faisant l'objet d'un avis du SYVICOL du même jour, qui soumet les travaux en question à une permission de voirie directe, dont le délai est de trois mois[6].

*10° les remblais et les déblais dont les altérations entre le terrain naturel et le terrain remodelé portent sur un volume jusqu'à 100 mètres cube, atteignant des différences de hauteur supérieures à 50 centimètres sans pour autant dépasser en aucun point une différence d'hauteur d'un mètre*

Dans l'intérêt de la simplification, le SYVICOL propose d'harmoniser le volume maximal avec celui prévu à l'article 4 du projet de loi n°8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain[7], en le limitant à 50 m³.

Si cette recommandation était suivie, le point 10° de l'article 1er pourrait être supprimé, ne laissant subsister une mention des travaux de remblais et de déblais qu'à l'article 2.

*11° la rénovation et l'assainissement énergétique de façades et de toitures d'une construction qui ne dépassent pas les limites parcellaires et qui ne font l'objet d'aucune protection communale ou nationale*

Le SYVICOL marque son accord de principe par rapport au point 11°, sous condition qu'il ne porte que sur les travaux d'isolation, mais pas sur l'installation de panneaux solaires en toiture ou en façade.

Il propose cependant de modifier la formulation de sorte qu'il en résulte plus clairement que le respect des limites parcellaires doit être assuré après les travaux. Ainsi, toute isolation d'une façade en limite de propriété, et a fortiori sur le domaine public, resterait soumise à autorisation de construire.

---

[5] Article 5 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d´architecte et d´ingénieur-conseil : « Par dérogation à l´article 4 ne sont pas tenus de recourir à un architecte ou à un ingénieur de construction les personnes physiques qui déclarent vouloir transformer l´intérieur d´une habitation destinée à leur propre usage pour autant que les travaux envisagés ne visent pas les structures portantes de l´immeuble et ne portent pas atteinte à la façade et à la toiture.

Sont dispensés de même les personnes physiques qui déclarent vouloir édifier une construction servant à leur propre usage sur un terrain dont ils ont la jouissance, à condition que le coût des travaux de construction ne dépasse pas un montant à déterminer par règlement grand-ducal.

Les dispenses prémentionnées ne s´appliquent cependant pas aux cas où des dispositions légales ou des règlements communaux prescrivent le recours obligatoire à un architecte ou à un ingénieur de construction. »

[6] Article 10, 3° du projet de loi modifiant : 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

[7] L'article mentionné complétera la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles d'un nouvel article comme suit :

« Art. 12bis. Murs en pierres sèches, cairns et murgiers

Par dérogation aux articles 6 et 7, l'installation ou restauration, incluant le cas échéant des travaux de terrassement jusqu'à 50 m3, de murs en pierres sèches, de cairns ou de murgiers qui correspondent à des biotopes protégés visés par l'annexe 8, sis en zone verte et en dehors des zones de protection d'intérêt national, est soumise à une déclaration de travaux conformément à l'article 58bis, si elle est réalisée dans le cadre d'un plan d'action d'habitat ou d'espèce tel que proposé par le plan national concernant la protection de la nature visé à l'article 47, ou d'un plan de gestion établi en vertu de l'article 35. »

Si le texte était précisé de la sorte, rien ne s'opposerait, en cas de non-introduction de la procédure de déclaration, de libérer les travaux en question de toute procédure.

**Art. 2**

L'article 2 énumère les travaux soumis ni à une autorisation de construire, ni à une déclaration de travaux. Il s'agit souvent des mêmes travaux que ceux figurant à l'article 1er, mais avec une envergure plus réduite.

*1° la réalisation d'une construction non dédiée au séjour prolongé de personnes, présentant une surface construite brute jusqu'à 12 mètres carrés et une hauteur qui ne peut dépasser en aucun point 4 mètres à mesurer à partir du terrain naturel existant*

A priori, les raisonnements formulés sous le point 1° de l'article 1er s'appliquent également aux travaux visés ici, quoique, les dimensions maximales étant inférieures, le risque d'inconvénients causés au voisinage devrait également être moindre.

Si le SYVICOL ne s'oppose pas à ce qu'un abri de jardin en bois, par exemple, puisse être installé sans autorisation ni déclaration, il exprime ses réserves concernant des constructions en maçonnerie, au vu de l'envergure des travaux et des enjeux financiers nécessairement plus importants qu'ils impliquent.

Il propose donc de revoir la formulation du point 1° afin d'exclure certaines constructions risquant d'affecter le voisinage. Ces dernières seraient à soumettre à une déclaration, voire, en cas de non-introduction de cette dernière, à une autorisation de construire.

*2° la réalisation ou transformation d'une clôture dont la hauteur n'excède pas 1 mètre et implantée à au moins 2 mètres du domaine public*

Le SYVICOL renvoie à ses remarques au sujet du point 2° de l'article 1er.

*3° l'aménagement extérieur en surface, à l'exception des emplacements de stationnement, d'une emprise au sol jusqu'à 20 mètres carrés*

Le SYVICOL renvoie à ses remarques concernant le point 3° de l'article 1er, dont il estime qu'elles s'appliquent également en l'occurrence.

*4° la réalisation ou transformation d'équipement extérieur, à l'exception de ceux qui sont source d'émissions sonores, dont la hauteur ne dépasse pas trois mètres à mesurer à partir du terrain naturel existant et d'une surface projetée au sol n'excédant pas 10 mètres carrés*

Pas d'observations

*5° la transformation de la toiture d'une construction ne faisant l'objet d'aucune protection communale ou nationale et n'opérant aucune augmentation du gabarit de la toiture*

Le SYVICOL se pose des questions sur l'articulation de ce point avec le point 6° de l'article 1er, qui concerne les transformations de toiture « comprenant une modification du gabarit […] sans augmentation de la hauteur maximale de la construction ».

Il s'interroge en particulier quant à la signification des termes « augmentation du gabarit » et propose, pour une séparation plus claire entre les deux catégories, de limiter le point 5° sous revue aux travaux qui respectent le gabarit existant.

Ceci dispenserait notamment le renouvellement d'une toiture et l'installation de fenêtres de toit de toute formalité. Les travaux de plus grande envergure tomberaient sous le régime de la déclaration ou, si la recommandation du SYVICOL à l'endroit de l'article 1er, point 6° était suivie, de l'autorisation.

*6° les remblais et les déblais dont les altérations entre le terrain naturel et le terrain remodelé portent sur un volume jusqu'à 100 mètres cube et ne dépassent en aucun point une différence d'hauteur de 50 centimètres*

Le SYVICOL renvoie à ses remarques au sujet de l'article 1er, point 10°.

*7° les travaux d'entretien et de réparation*

Pas d'observations

*8° les travaux de réalisation et de mise à niveau technique d'installations existantes nécessaires au déploiement de réseaux de communication*

Pas d'observations

*9° l'installation de panneaux photovoltaïques d'une puissance n'excédant pas 30 kilowatts crête et de panneaux solaires, sur les toitures des constructions ne faisant l'objet d'aucune protection communale et nationale*

Le SYVICOL soutient la dispense des installations solaires thermiques et photovoltaïques de taille relativement modeste des formalités d'autorisation ou de déclaration, sous condition qu'elles soient posées sur des constructions non protégées. Il propose cependant, pour des raisons esthétiques, d'ajouter les termes « non reluisants » derrière « panneaux photovoltaïques ».

En outre, en ce qui concerne les installations solaires posées sur des toitures plates, le SYVICOL donne à considérer que les parties écrites de nombreux plans d'aménagement particulier fixent des restrictions dimensionnelles telles qu'une hauteur maximale ou des distances minimales des façades. Les propriétaires n'étant souvent pas conscients de telles prescriptions, le risque que des installations solaires soient mises en place illégalement est réel.

*10° l'installation de panneaux photovoltaïques réversibles et de type monocristallin, disposés parallèlement à la toiture, sans dépasser son périmètre, installés de façon centrée et de manière à former un rectangle harmonieux et continu, en position aplatie avec un relief inférieur à 10 centimètres par rapport aux ardoises et respectant une distance minimale de 30 centimètres de la corniche, avec une puissance n'excédant pas 30 kilowatts crête, sur les toitures des constructions faisant l'objet d'une protection communale*

Le point 10° énonce un certain nombre de conditions qu'une installation photovoltaïque dont l'installation est projetée sur une construction faisant l'objet d'une protection communale doit remplir, pour être dispensée d'une autorisation de construire aussi bien que de la formalité de déclaration des travaux.

Comme il résulte de la réponse du 14 novembre 2024 du ministre de la Culture à la question parlementaire n°1039 de la députée Carole Hartmann, ces conditions correspondent aux critères appliqués pour l'autorisation des installations photovoltaïques sur des bâtiments résidentiels bénéficiant d'une protection nationale. Il n'en reste pas moins que ces travaux sont toujours soumis à autorisation.

Pour le SYVICOL, il est difficilement concevable que l'installation de panneaux photovoltaïques soit totalement libéralisée dans les secteurs et sur les bâtiments protégés au niveau communal, car ceci risquerait d'avoir un effet néfaste sur l'aspect de nombreuses localités remarquables, y compris – et avant tout – les quartiers historiques de la Ville de Luxembourg.

Il demande dès lors de supprimer purement et simplement le point 10° de l'article 2, afin que les installations photovoltaïques sur les constructions soumises à une protection communale restent soumises à autorisation, pour les mêmes raisons que celles sur les constructions soumises à une protection nationale sont soumises à autorisation du ministre de la Culture.

## Projet de règlement grand-ducal déterminant les constructions et aménagements soumis à une procédure allégée

### Avis du 7 juillet 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de l'avoir demandé en son avis, par courrier du 12 mars 2025, au sujet du projet de règlement grand-ducal déterminant les constructions et aménagements soumis à une procédure allégée.

Il s'agit d'un règlement d'exécution de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie, telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi n°8480 modifiant : 1° la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs ; 2° la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ; 3° la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie ; 4° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

L'article 9 de ce projet de loi modifie l'article 1er de la loi modifiée du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie de sorte à créer une base légale pour la distinction entre les permissions de voirie ordinaires, c'est-à-dire ministérielles, et les permissions de voirie directes, à délivrer par l'Administration des ponts et chaussées. Il dispose en outre que certains travaux tombant dans le champ d'application de la loi doivent faire l'objet d'une déclaration de travaux à l'Administration des ponts et chaussées, voire ne sont soumis ni à une permission de voirie, ni à une déclaration de travaux.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue a pour objet de déterminer les travaux libérés d'une permission de voirie ministérielle et soumis à une des autres procédures nouvellement créées, ou pouvant être réalisés sans démarches administratives particulières.

Le projet de loi susmentionné fait l'objet d'un avis du SYVICOL du même jour, auquel il est renvoyé pour les réflexions d'ordre général. Les mesures de simplification administrative projetées en matière de permissions de voirie présentent de fortes similitudes avec celles, prévues par le même projet de loi et un projet de règlement grand-ducal comparable, concernant les autorisations de construire. Il serait donc important que les textes réglementaires soient harmonisés au niveau de la catégorisation des travaux qu'ils mentionnent tous les deux. Or, force est de constater que ceci n'est pas toujours le cas, comme nous allons le présenter sous III ci-dessous.

Cette harmonisation s'imposerait *a fortiori* si, comme le demande le SYVICOL dans son avis relatif au projet de loi n°8480, le législateur renonçait à l'introduction d'une procédure de déclaration de travaux au niveau communal.

Une autre série de remarques ci-dessous concernent la catégorisation des travaux selon qu'ils relèvement de la permission de voirie directe, de la déclaration ou d'aucune procédure. Dans plusieurs cas, le SYVICOL est d'avis que les auteurs devraient aller plus loin dans la voie de la simplification. Les principaux exemples sont décrits dans les remarques article par article ci-dessous.

Pour cette double raison, le SYVICOL demande une révision des articles 2 et 3 et souhaite être consulté dans ce contexte.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL salue la simplification administrative résultant du fait que bon nombre de travaux en bordure des voies publiques étatiques, qui sont aujourd'hui régulièrement réalisés par les communes, seront à l'avenir soumis à des procédures allégées ou pourront être réalisés sans démarches administratives.

Il appelle cependant les auteurs à assurer la cohérence avec les nouvelles règles concernant les procédures – voire la dispense de ces dernières – au niveau communal.

En outre, il demande de revoir la classification des différents travaux visés dans l'intérêt d'une simplification administrative plus poussée.

### III. Remarques article par article

#### Art. 1er

L'article 1er énonce la liste des travaux qui seront soumis à une permission de voirie directe, délivrée par l'Administration des ponts et chaussées dans un délai plus bref que la permission de voirie ministérielle.

Comme déjà mentionné au niveau des remarques générales, on y trouve certains travaux que le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre soumet à une telle déclaration. C'est le cas en particulier du point 6° « Travaux de démolition de bâtisses existantes ». Il va sans dire que l'avantage de la simplification au niveau communal – soit, la possibilité, selon le texte déposé, d'entamer les travaux endéans un mois de la réception par le bourgmestre de la déclaration de travaux – ne portera pas ses fruits si le maître d'ouvrage doit parallèlement attendre une permission de voirie qui, quant à elle, doit être délivrée endéans les trois mois de la réception du dossier complet.

Le SYVICOL tient à ajouter que, dans son avis de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, il demande que les travaux de démolition restent soumis à une autorisation de construire. Si une suite favorable était réservée à cette demande, la remarque ci-dessus perdrait sa pertinence.

Toujours concernant les travaux soumis à une permission de voirie directe, le SYVICOL s'étonne du fait que l'article 1er mentionne, sous son point 9°, la mise en place d'« enseignes pour bals et fêtes champêtres ». Il s'agit là souvent d'enseignes mises en place par des associations locales pendant une période très limitée, quelques semaines au maximum. Faut-il leur appliquer les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux « enseignes publicitaires privées des restaurants, commerces ou autres établissements implantés en bordure de la route » (point 10°), qui sont installées sans limitation de durée ?

Cette question se pose *a fortiori* en ce qui concerne le point 11° (« enseignes pour la promotion de la vente immobilière »), qui sont non seulement installées pour une durée limitée, mais en plus souvent collées à des fenêtres à une hauteur de la voie publique telle à ne pas poser de risque pour la visibilité.

Par ailleurs, le SYVICOL se demande encore pourquoi les auteurs n'ont pas choisi de soumettre les points 12° (« mise en place de ralentisseurs réalisés par simple marquage ») et 13° (« pose de panneaux avertisseurs aux entrées ou à l'intérieur des agglomérations ») à une procédure plus légère que celle de la permission de voirie directe.

Il en est de même, finalement, des points 14° (« mise en place de bornes, de balustres et de garde-corps sur les trottoirs et les places publiques bordant les routes de l'État ») et 15° (« mise en place de bacs à fleurs posés sur les trottoirs, fixés aux garde-corps des ouvrages d'art ou montés sur des poteaux »). Ces points énumèrent des travaux réalisés généralement par les communes, dont les services techniques sont en contact régulier avec ceux de l'Administration des ponts et chaussées, plutôt que par des particuliers, ce qui réduit le risque qu'il en découle des dangers.

### Art. 2

L'article 2 énonce les travaux soumis à une déclaration auprès de l'Administration des ponts et chaussées.

Ici aussi, un manque de cohérence avec les textes concernant les procédures communales est à constater. Le point 7°, notamment, mentionne la « construction d'abris de jardin, de serres, de volières ou de gloriettes » sans aucune restriction concernant les dimensions de ces ouvrages. Le projet de règlement grand-ducal déterminant les travaux non soumis à autorisation de construire ou soumis à une déclaration de travaux auprès du bourgmestre, quant à lui, dispose que les travaux en question soit sont soumis à une déclaration, soit peuvent être réalisés librement en fonction de leurs dimensions. Si ces dernières dépassent les limites prévues, même une autorisation de construire est nécessaire.

Une autre remarque porte sur le point 9° (« renouvellement des infrastructures dans le cadre de chantiers de voirie placés sous la régie et la surveillance des Ponts et Chaussées »). Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi ces travaux, qui sont en grande partie réalisés pour le compte des communes, nécessiteraient une déclaration, alors qu'ils sont généralement planifiés en coordination entre les acteurs concernés et que l'Administration des Ponts et Chaussées assure la supervision de la réalisation des travaux.

Le point 10° interpelle également le SYVICOL. Faudra-t-il, dorénavant, présenter une déclaration pour toute « installation d'illuminations décoratives », y compris pendant la période de Noël ? Si cette obligation semble déjà disproportionnée pour les autorités communales, comment les auteurs entendent-ils assurer son respect par les particuliers ?

### Art. 3

L'article 3 énumère les travaux qui, dorénavant, ne seront plus soumis, ni à une permission de voirie, ni à une déclaration. Cet article énumère bon nombre de travaux que les communes effectuent régulièrement, comme la mise en place de la signalisation routière ou de la numérotation des maisons.

Le SYVICOL salue dès lors le fait que ces travaux pourront être réalisés sans démarches administratives particulières.

## Projet de loi n° 8507 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

**Avis du 7 juillet 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 25 février 2025, le projet de loi n°8507 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Selon l'exposé des motifs, ce projet de loi poursuit trois objectifs principaux. Premièrement, dans le cadre de la transposition de la directive UE 2023/2413 sur les énergies renouvelables, le projet donne la priorité aux installations de production d'énergie renouvelable lors des demandes d'autorisation prévues par la loi relative à l'eau, en fixant des délais pour chaque étape de la procédure.

Deuxièmement, les procédures administratives sont complétées en introduisant des délais pour les autorisations, le principe du « réputé complet » si l'administration ne répond pas endéans un certain délai, et des seuils d'insignifiance (« Bagatellgrenzen ») pour simplifier les démarches.

Troisièmement, le texte vise à simplifier et clarifier la loi relative à l'eau, notamment par une annexe indiquant clairement les travaux qui ne nécessiteront plus d'autorisation mais seulement une déclaration, voire aucune formalité. De plus, un tableau annexé précise pour chaque demande les documents à joindre.

Comme dans le projet de loi n° 8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, certaines mesures de simplification visent à soutenir et accélérer les projets de restauration des habitats et biotopes humides ou aquatiques, ainsi que la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, dans le but d'atteindre les objectifs fixés par le règlement (UE) 2024/1991 sur la restauration de la nature.

En général, le SYVICOL salue la volonté gouvernementale d'accélérer les projets de construction grâce à la simplification des démarches. Cependant, il tient à rappeler le passage suivant de l'accord de coalition 2023-2028 : « Le Gouvernement a l'intention de généraliser le principe du « silence vaut accord » dans les procédures, après avoir analysé les domaines dans lesquels une telle introduction est possible ». Alors que le projet de loi n° 8480 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit l'introduction, dans un deuxième temps, du principe du « silence vaut accord » pour les autorisations de construire délivrées par le bourgmestre, une telle logique ne ressort pas du projet de loi sous revue Si le droit communautaire, et notamment le principe de précaution, explique en partie cette situation, le SYVICOL s'interroge néanmoins quant à l'utilité – dans certains cas de figure – du silence vaut accord au niveau communal, si ledit principe n'a pas une base plus importante dans le cadre du présent projet de loi.

### II. Éléments-clés de l'avis

- L'article 1er ajoute des définitions liées à la directive (UE) 2023/2413, dont celle des « zones d'accélération des énergies renouvelables ». Le SYVICOL déplore l'absence de mention des communes, le flou des critères de sélection de ces zones, ainsi que l'exclusion de la biomasse, pourtant pertinente localement. (art.1)
- L'article 3 réforme l'article 23 de la loi relative à l'eau en instaurant notamment un système basé sur des déclarations, accompagné d'un tableau (annexe V) pour clarifier les procédures. Le SYVICOL salue la simplification, notamment grâce au seuil d'insignifiance de 1.200 m² et à l'allongement du délai de validité des autorisations à 3 ans. Il souligne toutefois la complexité induite par la coexistence de plusieurs régimes (autorisation, déclaration, exemption). (art. 3)
- L'article 24 fixe des délais précis pour l'instruction des demandes et introduit les principes de « réputé recevable » et « réputé complet » en cas d'absence de réponse de l'Administration de la gestion de l'eau, afin d'accélérer les projets, notamment de logement et d'énergie renouvelable. Le SYVICOL accueille positivement ces mesures, qui renforcent la visibilité, réduisent les délais et simplifient les démarches administratives pour les communes. Il constate pourtant un déséquilibre préoccupant entre les délais imposés aux communes et ceux appliqués par l'État dans le cadre des procédures d'autorisation. (art. 4)
- La publication centralisée des projets liés aux inondations sur le portail national des enquêtes publiques simplifie les démarches, améliore l'accès à l'information et garantit l'implication des communes. Le SYVICOL salue cette avancée, qui renforce la transparence et facilite la participation du public. (art. 9)
- L'annexe VI précise les pièces à fournir pour qu'une demande d'autorisation soit recevable, afin de limiter les dépôts incomplets et fluidifier l'instruction. Le SYVICOL salue cette clarification, qui améliore la prévisibilité et réduit les retards.(art. 18)

## III. Remarques article par article

### Article 1er

L'article 1er complète l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau par les définitions 49 à 52, nécessaires dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2023/2413.

Le point 52° définit la « zone d'accélération des énergies renouvelables » qui désigne un lieu ou une zone spécifique, particulièrement adaptée pour accueillir des installations d'énergie renouvelable à partir de sources renouvelables autres que des installations de combustion de biomasse.

Le SYVICOL regrette que le texte ne donne aucune précision sur l'implémentation concrète de ces zones au Luxembourg. Par quel biais est-ce qu'elles seront introduites ? Il se pose la question si les auteurs ont envisagé une implémentation par le biais d'un instrument réglementaire national comme le Plan directeur sectoriel (PDS) et le Plan d'occupation du sol (POS), rendus obligatoires par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL déplore par conséquent le fait que le texte ne précise pas le rôle des autorités communales dans l'identification, la planification et la gestion de ces zones. Or, les communes sont les premières concernées par l'aménagement du territoire et l'acceptabilité locale des projets.

Il existe une certaine absence de critères spécifiques de sélection. La notion de « lieu ou zone spécifique particulièrement adaptée » reste vague. Pour les administrations communales, il serait essentiel d'avoir des critères clairs (contraintes environnementales, distances aux habitations, infrastructures existantes, etc.) afin d'éviter des conflits d'aménagement et de garantir une intégration harmonieuse des installations.

Enfin, le SYVICOL exprime ses réserves par rapport à l'exclusion des installations de combustion de biomasse, qui peut poser un problème dans certaines communes où la biomasse représente une solution énergétique locale viable - bien qu'il soit conscient que cette exclusion découle de la définition de la zone en question dans le cadre de la directive (UE) 2023/2413 précitée.

### Article 3

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau et introduit notamment un système de déclaration pour certains travaux ou activités, soumis actuellement à autorisation. D'autres, de plus faible importance, pourront être réalisés sans démarche administrative.

Dans une optique de simplification administrative et de meilleure lisibilité, un tableau récapitulatif a été ajouté en annexe V, précisant les installations, ouvrages, travaux ou activités relevant du champ d'application de la loi et la procédure à laquelle ils sont, le cas échéant, soumis.

Ce tableau reflète aussi la volonté du gouvernement d'accélérer les projets de construction, en introduisant un seuil de 1.200 m² en dessous duquel aucune autorisation n'est exigée. Ce seuil vaut en matière de « déversement indirect d'eaux pluviales dans les eaux de surface » (C.2), de « mesures ayant une influence sur l'infiltration naturelle et toutes mesures de collecte des eaux de ruissellement » (F.1) et d'« infrastructures d'assainissement » (G.1). Cependant, pour ce qui est du « déversement direct d'eaux pluviales dans les eaux de surface » (C.1), le tableau renseigne séparément les déversements selon qu'ils proviennent d'une surface inférieure ou supérieure à 1.200 m², mais les soumet dans les deux cas à autorisation. Le SYVICOL estime qu'il ne peut s'agir que d'une erreur matérielle, les déversements provenant d'une surface inférieure à 1.200 m² devant logiquement être dispensés d'une autorisation.

L'article 23 a été réorganisé afin de distinguer clairement les dispositions relatives aux autorisations, puis celles concernant les déclarations. Trois types de déclarations sont désormais prévues : celles pour les cas ne nécessitant plus d'autorisation, celles relevant d'un règlement grand-ducal et celles liées à la cessation d'activité.

Enfin, le délai de validité des autorisations est prolongé : elles deviendront caduques après trois ans – au lieu de deux précédemment – en cohérence avec la législation sur les établissements classés et le projet de loi n° 8449 relatif à la protection de la nature et des ressources naturelles.

Dans l'esprit de la simplification administrative, le SYVICOL salue la création d'un tableau clair (annexe V) qui distingue les cas soumis à autorisation, ceux soumis à déclaration, et ceux exemptés. Cette mesure facilitera sans doute la compréhension et l'application des règles et elle permettra de réduire les ambiguïtés et les risques d'erreurs dans l'instruction des dossiers, même si la coexistence d'autant de procédures en fonction de l'envergure des travaux ou activités apporte une certaine complexité.

Enfin, l'allongement du délai de validité des autorisations de 2 à 3 ans est à saluer dans la mesure où il permettra aux communes d'avoir plus de temps pour la réalisation de leurs projets.

De manière générale, le SYVICOL salue donc la réforme de l'article 23, qui a pour objectif la simplification et l'accélération des procédures.

### Article 4

Parmi les priorités de l'accord de coalition actuel figurent la simplification administrative en général et l'accélération de la construction de logements en particulier. Pour cela, l'article 24 introduit des délais précis pour chaque étape de la procédure d'instruction ainsi que le principe du « réputé recevable » en cas d'absence d'un retour de l'Administration de la gestion de l'eau dans les quinze jours suivant la réception du dossier.

De même, l'absence de retour dans un délai de quatre-vingt-dix jours – sauf pour les installations d'énergie renouvelable, pour lesquelles ce délai est plus bref – a pour conséquence que le dossier est « réputé complet ». Ce principe est cependant loin d'être général, car il ne vaut que pour les installations d'énergie renouvelable et pour les constructions prévues en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, ainsi que pour les projets de création ou de restauration d'écosystèmes humides ou aquatiques dans le cadre d'un plan d'action d'habitats ou d'espèces, et connaît encore d'autres exceptions.

Le SYVICOL tient encore à attirer l'attention des auteurs du projet de loi au fait que l'exception pour les constructions en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée (le SYVICOL partant que le logement est surtout visé ici, mais pas que) aura un impact indéniable sur les infrastructures et équipements collectifs de la commune. Or, ces derniers, à l'image des stations d'épuration, peuvent se trouver en zone verte (le SYVICOL part dès lors du principe que ce sont les dispositions du projet de loi visant à modifier la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles qui s'appliquent).

Il se demande par conséquent s'il ne convient pas de prévoir un alignement des délais dans un pareil de figure, et en règle générale de s'assurer de la cohérence des délais appliqués à des projets qui nécessitent des autorisations qui tombent aussi bien sous les dispositions du présent projet de loi et sous celles du projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. De ce que le SYVICOL comprend, cette cohérence est en grande partie assurée aussi bien pour les installations d'énergie renouvelable et les constructions en zone urbanisée et destinée à être urbanisée, sans forcément se recouper, ce qui ne constitue pas une simplification administrative.

Il se demande s'il ne convient pas, pour répondre à la problématique des infrastructures et équipements collectifs, de prévoir d'une disposition analogue à celle des paragraphes 4, alinéa 3, ou 7, alinéa 5, mais pour des installations, ouvrages et activités qui ne font non pas nécessairement partie d'un même projet, mais dont la prévision doit se faire de façon cohérente[1].L'article 24 est également ajusté pour intégrer les exigences des articles 16,

[1] "Lorsque des installations, ouvrages ou activités faisant l'objet d'un même dossier sont soumis à des délais d'instruction différents, le délai visé à l'alinéa 3 [ndlr : les 90 jours] s'applique à ce dossier".

16 quinquies et 16 sexies de la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment en ce qui concerne les délais relatifs à la vérification de la complétude des demandes et à la décision ministérielle concernant certaines installations d'énergie renouvelable. L'objectif est de réduire les délais pour les projets liés aux énergies renouvelables afin de leur donner une priorité.

Les différentes phases d'instruction des déclarations sont également précisées dans cet article. Par ailleurs, l'obligation de fournir plusieurs exemplaires d'une même demande à l'Administration de l'environnement est supprimée, ce qui diminue la charge administrative.

Enfin, la présentation obligatoire des documents d'évaluation des incidences environnementales lors du dépôt de la demande est supprimée, permettant au demandeur de lancer plusieurs procédures en parallèle. Toutefois, ces documents devront être fournis pour que la demande soit considérée comme complète.

Aux yeux du SYVICOL, les modifications introduites par l'article 24 présentent plusieurs avantages notables. La fixation de délais précis pour chaque étape de la procédure d'instruction leur permet d'avoir une meilleure visibilité sur le traitement de leurs dossiers et d'anticiper les étapes à venir, ce qui facilite la planification des projets de construction.

Pourtant, le SYVICOL tient à souligner un déséquilibre préoccupant entre les délais imposés aux communes et ceux appliqués par l'État dans le cadre des procédures d'autorisation. Alors que les communes doivent statuer dans un délai limité à 4 mois, l'Administration de la gestion de l'environnement (AGE) dispose, en pratique, de jusqu'à 6 mois pour finaliser sa procédure.

Cette asymétrie complique la coordination des décisions pour les projets soumis à double autorisation et elle nuit à la cohérence globale des procédures.

### Article 9

Pour simplifier les démarches administratives, les projets concernant les cartes des zones inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion des risques d'inondation seront dorénavant publiés sur le portail national des enquêtes publiques, avec une information préalable des communes. Les commentaires pourront être soumis directement via ce portail.

Du point de vue des administrations communales, la centralisation de la publication des projets liés aux cartes des zones inondables, aux risques d'inondation et aux plans de gestion sur le portail national des enquêtes publiques constitue une nette avancée en termes de simplification administrative. Ce dispositif facilite l'accès à l'information en regroupant tous les documents au même endroit, évitant ainsi la dispersion et la multiplication des supports.

De plus, la possibilité pour les citoyens et parties intéressées de formuler leurs observations directement via le portail simplifie la collecte des retours, ce qui peut améliorer la qualité des échanges et la transparence du processus.

### Article 18

L'annexe VI de la loi relative à l'eau précise les documents requis pour qu'une demande d'autorisation soit recevable. Selon le commentaire de l'article 18, l'absence d'une liste claire des pièces minimales à fournir a mené, au passé, à des demandes déposées souvent incomplètes, ce qui a empêché leur traitement direct et a nécessité des demandes répétées de compléments. Cela complique l'instruction et ralentit l'ensemble du processus.

En établissant cette liste, l'objectif est de limiter le nombre de dossiers incomplets dès le départ.

Du point de vue des administrations communales, l'introduction d'une liste claire des documents requis via l'annexe VI est globalement positive car elle assure une meilleure prévisibilité : les communes savent à l'avance quels documents sont nécessaires pour que leur demande soit considérée comme recevable. Cela devrait éviter des demandes de compléments de la part de l'administration.

## Proposition de loi n° 8533 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques : b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

**Avis du 7 juillet 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse d'avoir, par courrier du 8 mai 2025, sollicité son avis au sujet de la proposition de loi n°8533, déposée par Monsieur le Député Ben Polidori en date du 29 avril 2025.

Actuellement, les coûts liés à la digitalisation des salles de classe restent intégralement à charge des communes. La proposition de loi sous revue vise principalement à offrir aux communes la possibilité de confier leurs missions en matière de financement, de coordination et d'acquisition de l'équipement informatique et technologique au Centre de Gestion de l'Informatique de l'Education. Ainsi, elle permettrait d'éliminer les disparités entre les communes en matière d'équipement informatique de l'enseignement fondamental public et à contribuer également à l'égalité des chances. Le SYVICOL ne peut que soutenir cet objectif comme il constitue une revendication de longue date de sa part. Dans sa prise de position du 10 février 2020[1], il a en effet attiré l'attention sur le fait que les frais connexes à la digitalisation des salles de classe augmentent continuellement pour les communes et grèvent sévèrement les budgets communaux.

Un sondage réalisé en mars 2021[2] a confirmé ceci et a montré qu'en termes de dépenses globales et sur base des réponses recueillies, représentant 91% des élèves au Luxembourg, les dépenses se sont élevées à 26,30 millions d'euros sur les années 2019, 2020 et 2021. À l'échelle nationale, on peut supposer que le montant est légèrement plus élevé. Ces chiffres montrent clairement que les frais d'acquisition, y inclus tous les frais connexes à la digitalisation, continuent à peser lourdement sur les budgets communaux.

[1] https://www.syvicol.lu/media/a48f7360-3bae-4407-baf3-bc7872b5bea1/vs20-02-prise-de-position-repartition-des-responsabilites-enseignment-fondamental.pdf

[2] https://www.syvicol.lu/media/06ba522b-aa28-4130-9d0d-2cc9a2914277/av21-49-proposition-de-loi-n07883-portant-modification-1-de-la-loi-modifiee-du-7-octobre-1993-2-de-la-loi-modifiee-du-6-fevrier-2009-portant-organisation-de-lenseignement-fondamental.pdf

## II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue l'extension des compétences du CGIE en matière de coordination et de financement des équipements informatiques et technologiques (art. 1).
- Il se réjouit de l'obligation de prévoir de nouvelles normes minimales pour l'équipement, l'installation, la maintenance et l'assistance technique du matériel informatique, garantissant ainsi que toutes les écoles fondamentales soient équipées de manière équitable et que l'égalité des chances soit ainsi assurée (art. 1).
- Il marque son accord sur la possibilité pour une commune de confier ses missions au CGIE, mais émet toutefois des réserves quant à la possibilité de ne confier qu'une partie de ses tâches au CGIE. En effet, dans la pratique, il sera difficile de faire la distinction entre, par exemple, une acquisition, une installation ou encore une maintenance dans le domaine technologique, d'autant plus que les contrats de services ne permettent pas de faire une telle distinction (art. 2).
- Il remet en question la nécessité d'une durée minimale à inscrire dans la notification, car la probabilité qu'une commune qui a décidé de céder ses missions au CGIE revienne sur cette décision est très faible (art. 2).

## III. Remarques article par article

### Article 1

L'article 1er vise à modifier l'article 11 de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un Centre de Gestion informatique de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique (ci-après « la loi modifiée du 7 octobre 1993 »).

Tout d'abord le point 1° de l'article 1er de la proposition de loi vise à compléter les missions du Centre de Gestion informatique de l'Éducation (ci-après « CGIE »), par celle de la coordination et du financement de l'acquisition, de l'installation, de la maintenance et de l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement fondamental, sous condition de l'envoi d'une notification, prévue d'être introduite à l'article 37bis de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental (ci-après « la loi du 6 février 2009 ») par l'article 2, point 2° de la proposition de loi.

Le SYVICOL salue l'extension des compétences du CGIE en matière de coordination et de financement des équipements informatiques et technologiques. L'introduction d'une telle compétence constitue une base légale importante pour habiliter le CGIE à coordonner et à financer les coûts liés aux équipements informatiques non seulement dans les établissements de l'enseignement secondaire public, mais aussi dans les établissements de l'enseignement fondamental.

Ensuite, l'article 1er point 2° introduit un nouveau point 9 à l'article 11 de la loi modifiée du 7 octobre 1993 qui prévoit d'attribuer une nouvelle mission au CGIE, à savoir celle de « conseiller le Gouvernement lors de l'élaboration de normes minimales relatives à l'équipement, à l'installation, à la maintenance et à l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement fondamental public ».

Le SYVICOL se réjouit de cette nouvelle mission qui consiste à élaborer de nouvelles normes minimales pour l'équipement, l'installation, la maintenance et l'assistance technique du matériel informatique. En effet, cela garantira que toutes les écoles fondamentales soient équipées de manière équitable et que l'égalité des chances soit ainsi assurée dans ce domaine. Bien que le CGIE ait publié en 2019 le « *Guide du matériel informatique dans les écoles fondamentales* », force est de constater que ce guide est très superficiel, qu'il n'est pas régulièrement mis à jour et qu'il n'apporte donc qu'une aide limitée aux communes.

### Article 2

L'article 2 modifie la loi modifiée du 6 février 2009, dont il complète l'article 35 par les alinéas 2 à 4 afin d'ancrer dans la loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental la possibilité de confier la mise à disposition du matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication au CGIE, ainsi que l'introduction de normes minimales relatives à l'équipement, à l'installation, à la maintenance et à l'assistance technique concernant le matériel informatique par un règlement grand-ducal qu'il est prévu d'évaluer tous les deux ans.

S'agissant de modifications qui sont analogues à celles apportées à la loi du 7 octobre 1993 par l'article 1er de la proposition et commentées ci-dessus, le SYVICOL renvoie aux commentaires relatifs à l'article 1er de la proposition de loi.

Le point 2° de l'article 2 introduit un nouvel article 37bis dans la loi modifiée du 6 février 2009, qui prévoit la possibilité pour une commune de confier au CGIE tout ou partie de ses missions de coordonner et de financer l'acquisition, l'installation, la maintenance et l'assistance technique concernant le matériel relatif aux technologies de l'information et de la communication dans les établissements de l'enseignement fondamental public.

Le SYVICOL marque son accord sur la possibilité pour une commune de confier ses missions en la matière au CGIE. Il émet toutefois des réserves quant à la possibilité de ne confier qu'une partie de ses missions au CGIE. En effet, dans la pratique, il sera difficile de faire la distinction entre, par exemple, une acquisition, une installation ou encore une maintenance dans le domaine technologique, d'autant plus que les contrats de services ne permettent pas de faire une telle distinction. Dès lors, le SYVICOL propose de modifier le texte de la proposition de loi de manière à ce qu'une commune puisse soit décider de confier l'ensemble de ses missions au CGIE, soit décider d'assumer elle-même les missions. Dans ce dernier cas, le SYVICOL estime toutefois qu'une commune doit avoir le droit de demander la prise en charge des coûts par l'État, conformément au principe de connexité prévu à l'article 123, paragraphe 3, de la Constitution, qui dispose que les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi.

Le nouvel article 37bis prévoit en outre une procédure que la commune doit suivre dès lors qu'elle a décidé de confier ses missions au CGIE. Les missions que la commune souhaite déléguer, la date à partir de laquelle les missions sont prises en charge par le CGIE, qui ne peut être antérieure à douze mois après la soumission de la notification et la durée pendant laquelle les missions sont assumées par le CGIE, avec une durée minimale de trois ans, sont des informations qui doivent figurer dans la notification à adresser au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions. Endéans un délai de deux mois, un accusé de réception est envoyé à la commune demanderesse.

Du point de vue du SYVICOL, la procédure en elle-même ne pose pas de problème. Il remet toutefois en question la nécessité d'une durée minimale, car la probabilité qu'une commune qui a décidé de céder ses missions au CGIE revienne sur cette décision est très faible. En outre, l'indication d'une durée dans la notification implique également un renouvellement régulier de celle-ci. Dès lors, il propose de supprimer de la disposition en question l'obligation d'inscrire une durée.

### Article 3

L'article 3 de la proposition de loi prévoit l'entrée en vigueur de la loi pour le 1er août 2028, sous condition que la proposition de loi soit adoptée par la Chambre des Députés au cours de l'année 2026. Cet article n'appelle pas de remarques de la part du SYVICOL.

## Projet de règlement grand-ducal portant modification 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

### Avis du 1er octobre 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de l'avoir consulté, par courrier électronique du 31 janvier 2025, au sujet du projet de règlement grand-ducal portant modification 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.

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objectif de réviser le plan budgétaire normalisé (ci-après « PBN »), pour répondre aux obligations européennes dans le cadre du programme de stabilité et de croissance, ainsi qu'aux recommandations formulées par le groupe de travail «Budget de l'État et SEC 95» institué par la Chambre des députés en 2008.

Selon l'exposé des motifs, cette révision s'inscrit dans un souci d'actualisation des règles comptables applicables aux communes, afin de mieux refléter les réalités économiques actuelles, d'harmoniser les pratiques avec d'autres plans comptables publics, notamment ceux du plan comptable du secteur conventionné et du plan comptable normalisé, et de clarifier certains libellés source d'ambiguïtés par le passé.

Les modifications proposées visent également à renforcer la sécurité juridique, en intégrant dans un texte réglementaire des adaptations qui étaient jusqu'à présent communiquées par circulaires.

Ce travail de révision a été mené par un comité de pilotage composé de plus de cinquante représentants du secteur communal et de représentants de l'État. Il en résulte une série d'ajustements portant sur les sept premières classes de codes comptables.

Le SYVICOL se félicite de l'implication du secteur communal au sein de ce groupe de travail. Néanmoins il tient à souligner que les modifications proposées dans le cadre du présent projet de règlement grand-ducal, bien que nécessaires pour répondre aux exigences européennes, représentent une charge administrative considérable pour les communes.

À cet égard, le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur certaines préoccupations exprimées par les communes à l'égard de la mise en œuvre concrète du projet de règlement grand-ducal sous revue.

En effet, selon les informations recueillies, pour certaines d'entre elles, près des deux tiers des articles budgétaires actuellement utilisés sont concernés et devront être réaffectés vers de nouveaux articles ou ventilés différemment à l'aide d'une table de conversion, ce qui nécessitera une révision intégrale du budget. Cette démarche impliquera également une mise à jour des systèmes informatiques et exigera une attention particulière quant à la cohérence des écritures comptables, en particulier durant l'année de transition.

Par ailleurs, certaines communes expriment une inquiétude quant à une éventuelle perte de lisibilité et de transparence budgétaire. La nouvelle structuration du PBN, en fragmentant davantage les articles, pourrait en effet complexifier tant le suivi administratif que le débat politique local.

Il convient également de noter que le Vademecum accompagnant ce projet n'est pas encore finalisé. Dès lors, plusieurs questions soulevées au sein des groupes de travail demeurent à ce jour sans réponse claire, ce qui accentue les incertitudes liées à la mise en œuvre du nouveau PBN.

En résumé, bien que le secteur communal reconnaisse la nécessité d'adapter le plan budgétaire aux exigences européennes, il regrette l'absence de plus-value pour les communes et souligne les efforts administratifs importants qui seront nécessaires pour mettre en œuvre les modifications prévues par le projet de règlement grand-ducal sous revue.

## Projet de Plan national de gestion des déchets et des ressources 2025

### Avis du 1er octobre 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 15 juillet 2025, au sujet du projet de Plan national de gestion des déchets et des ressources 2025 (PNGDR).

Une enquête publique a été lancée le 11 juin 2025 invitant les citoyens ainsi que les acteurs institutionnels et les organisations patronales à soumettre leurs commentaires et propositions par rapport au projet sous revue jusqu'au 1er octobre 2025.

La loi modifiée du 21 mars 2012 sur les déchets fixe le cadre national de gestion des déchets en transposant les directives européennes 2008/98/CE et 2018/851/CE. Son outil opérationnel est le Plan national de gestion des déchets et des ressources (PNGDR), qui définit la politique nationale, ses objectifs et les mesures pour les atteindre, y compris un programme spécifique de prévention.

Depuis le premier concept de 1987, trois plans successifs ont été adoptés (2000, 2010 et 2018). La version actuelle constitue la troisième révision et intègre pleinement la notion de ressources afin de soutenir la transition vers une économie circulaire. Elle met l'accent sur la prévention, le réemploi, la protection de la santé et de l'environnement, ainsi que sur l'autosuffisance et la proximité dans la gestion des déchets.

Cette évolution s'inscrit dans le contexte du « Paquet économie circulaire » voté en 2022, qui vise à réduire et prévenir les déchets, à prolonger la durée de vie des produits et à encourager le réemploi, la réutilisation et le recyclage. Le PNGDR accompagne ainsi la mise en œuvre de ces lois en fixant des objectifs chiffrés et des actions concrètes pour faire passer le pays d'une logique de gestion des déchets à une véritable gestion durable des ressources.

Enfin, le SYVICOL souligne l'importance d'une coopération étroite et intense entre les communes et le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité pour garantir un bon fonctionnement de la gestion des déchets sur le plan national.

Le présent avis a été élaboré avec l'appui d'experts en la matière, que nous remercions chaleureusement pour leur contribution.

De plus, le SYVICOL tient à noter que le présent avis n'a pas de caractère exhaustif et que les remarques y formulées se limitent aux éléments essentiels qui concernent clairement le secteur communal.

## Remarques générales

Aux yeux du SYVICOL, il serait utile d'ajouter un glossaire des définitions et des abréviations. Les notions de « réemploi », de « réutilisation » et de « prévention » sont souvent confondues ; elles devraient être clarifiées.

Ensuite, le plan est fortement axé sur la réutilisation et le recyclage des déchets, alors que la prévention n'occupe qu'une place marginale, limitée essentiellement à la sensibilisation et à la formation de tous les groupes d'âge et secteurs. Un contexte global devrait accompagner les réflexions, notamment en abordant l'impact mondial de l'achat de matériaux de construction ou de textiles dont l'origine écoresponsable et sociale n'est pas garantie. Dans les tableaux relatifs aux objectifs 2030, les acteurs responsables ne sont pas clairement identifiés, ce qui complique l'interprétation. L'usage des termes « centres de recyclage » et « centres de ressources » doit être revu, tout comme l'orthographe de la notion SDK « fir Bierger », mal écrite dans l'ensemble du document.

### Chapitre 2.7 – Installations de traitement des déchets

Le tableau 3 sur les quantités de déchets acceptés à la décharge du SIGRE devrait inclure les données des années 2023 et 2024.

Le SYVICOL tient à noter que l'installation du SIDOR ne permet non seulement de transformer environ 160.000 to de déchets en énergie électrique mais également en énergie thermique pour environ 30.000 ménages.

. Le tableau 7 relatif à la biométhanisation doit préciser que l'installation Naturgas Kielen n'est plus en service.

### Chapitre 3.1 – Déchets municipaux ménagers

Le tableau 11 devrait inclure les données de 2024.

Le tableau 16, sur la composition des déchets encombrants, n'est pas pertinent car les données ne sont pas comparables ; l'intitulé de colonne est mal positionné.

Les objectifs 2030 , mentionnés par le sous-chapitre 3.1.2., manquent de clarté quant aux acteurs responsables, par exemple pour l'adaptation de la loi sur la copropriété.

Quant au libre accès du public aux centres de ressources, indépendamment du lieu de résidence, le SYVICOL rappelle qu'à ses yeux, celui-ci reste difficile à mettre en œuvre par les communes, pour plusieurs raisons pratiques qu'il a formulées à plusieurs reprises dans d'autres avis.

Il note pourtant qu'il se tient à la disposition du gouvernement pour élaborer des pistes en ce sens, notamment en ce qui concerne la conception du règlement grand-ducal qui a pour but de « *formaliser la mise en réseau régional des centres de ressources* »[1]. Les mesures et indicateurs liés à la détermination de surfaces pour ces centres manquent d'explications. La méthode de calcul de la quantité d'objets encombrants réemployés doit être précisée, car les rapports annuels ne permettent pas de données fiables.

### Chapitre 3.4 – Déchets alimentaires

Outre la sensibilisation de la population via l'initiative « antigaspi », il faut inclure les cuisines professionnelles (crèches, foyers scolaires, cantines, producteurs de plats à emporter). La mise en place d'un circuit de collecte des aliments frais non vendus et le développement de procédés de valorisation (par exemple pour en faire des engrais) dépassent le cadre de la prévention. Il faut renforcer l'infrastructure de récupération des produits non vendus, par exemple en développant des frigos publics, en coordination avec le ministère de la Santé.

### Chapitre 3.6 – Déchets de bois

La valorisation des déchets de bois par incinération avec récupération d'énergie pourrait inclure des combustibles de substitution. Il faut coordonner les centres de ressources et les acteurs du réemploi et envisager des centres nationaux pour le réemploi des objets encombrants en bois. Le tri en plusieurs catégories reste difficile : seule la séparation des emballages en bois est réaliste.

### Chapitre 3.7 – Déchets de construction et de déconstruction

La promotion d'une construction respectueuse de l'environnement doit inclure la prévention des déchets nocifs et encourager l'usage de matériaux écoresponsables, y compris équitables. Il faut développer des filières de réutilisation des terres excavées, prévoir des brochures et cahiers des charges types pour les études de sols, et analyser la qualité des matériaux de réemploi pour lever les freins liés à l'assurance décennale et aux marchés publics. Les indicateurs de gestion des déchets par projet d'aménagement urbain doivent être précisés selon le type de plan (PAPNQ, PAP QE, PAG). Le lien entre la préservation de la terre végétale et ce chapitre doit être clarifié. Les principes tels que « Design for Disassembly » ou « Cradle to Cradle » sont complémentaires plutôt que des typologies distinctes. L'abréviation « REP » doit être explicitée.

### Chapitre 3.9 – Littering

Des campagnes annuelles de sensibilisation contre les plastiques à usage unique sont nécessaires, ainsi qu'une réflexion sur une consigne nationale pour les bouteilles en verre et en plastique.

### Chapitre 3.10 – Déchets d'équipements électriques et électroniques

L'introduction d'une incitation financière à la réparation relève de la prévention plus que de l'augmentation du taux de collecte. Il serait utile de créer un centre national de pièces détachées, incluant pièces neuves et d'occasion, et d'autoriser les centres de ressources à démonter les appareils pour fournir des pièces aux réparateurs. Un groupe de travail sur la réparation devrait impliquer la Chambre des métiers et le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, avec des projets pilotes pour la formation des professionnels.

### Chapitre 3.14 – Déchets du secteur de la santé

Il faut améliorer le tri à la source, analyser en profondeur les flux et promouvoir les emballages réutilisables.

### Chapitre 3.15 – Déchets des stations d'épuration

Des campagnes d'information doivent sensibiliser la population aux conséquences de l'élimination de déchets dans les égouts, notamment les déchets de dégrillage et de graisse.

### Chapitre 3.18 – Déchets de textiles

La sensibilisation doit aussi viser les commerces, en soulignant l'importance du commerce équitable et les impacts de la fast fashion. Il faut encadrer les centres de ressources et les acteurs du réemploi pour promouvoir le réemploi, la réutilisation et la réparation.

Le SYVICOL partage l'ambition de l'objectif 3.18.2.4., à savoir la définition d'un cadre pour la mise en place d'une nouvelle filière à responsabilité élargie des producteurs mettant des textiles sur le marché, d'autant plus qu'il a récemment rencontré les organisations à caractère social Kolping Jongenheem a.s.b.l. et Aide aux enfants handicapés et défavorisés a.s.b.l., et pris connaissance des défis auxquels ces dernières sont confrontées.

Suite aux conséquences de la mise en œuvre de l'obligation européenne de collecte séparée des textiles – à savoir une augmentation des volumes et une baisse de la qualité des textiles collectés engendrant une hausse des coûts et une baisse des recettes pour les associations caritatives - il apparaît nécessaire d'intégrer le textile dans un dispositif de responsabilité élargie des producteurs inspiré du système d'Ecotrel, avec un financement basé sur une taxation ciblée, comme c'est déjà le cas pour les appareils électroniques.

Enfin, le SYVICOL souligne la nécessité d'organiser un dialogue structuré avec le ministère de l'Environnement, les organisations caritatives et les syndicats de communes compétents, afin de définir ensemble les conditions d'un système pérenne et cofinancé,

[1] Page 71 du projet sous revue

conforme aux exigences européennes et garantissant la poursuite des activités des associations caritatives dans ce domaine.

### Annexe I – Bilan général

Pour les déchets alimentaires, il serait pertinent de soutenir des initiatives de donation et de redistribution. Enfin, l'annexe doit harmoniser ses définitions avec la nomenclature européenne : le terme « déchets résiduels », issu d'une ancienne définition, devrait être remplacé.

## Projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement

**Avis du 1er octobre 2025**

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 5 juin 2025, au sujet du projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement.

Le projet en question prévoit la création d'une nouvelle entité administrative intitulée « Administration des aides individuelles au logement », destinée à se substituer au service actuel des aides au logement. Selon l'exposé des motifs, celle-ci a pour objectif d'améliorer l'efficacité des services, dans un contexte caractérisé par une hausse continue du nombre de demandes à traiter.

Le SYVICOL salue cette initiative, qui contribuera à renforcer la qualité du service public dans le domaine du logement. Toutefois, il estime qu'un autre aspect fondamental mérite une attention particulière, à savoir la réactivité du service.

En effet, des délais de traitement de plus en plus longs sont constatés dans le cadre des demandes des aides au logement, notamment en ce qui concerne les subventions de loyer, tant lors de la première attribution que lors des révisions de dossiers. Selon la réponse du ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire à la question parlementaire n°2224[1], le délai de traitement dépasse 5 mois pour 31 % des dossiers, période durant laquelle les personnes concernées ne perçoivent pas la subvention, en dépit de leur éligibilité.

Même si les montants dus sont, in fine, versés rétroactivement, cette absence de soutien en temps utile exerce une pression financière importante sur les bénéficiaires. Durant toute la période de traitement du dossier, ces ménages sont contraints de consacrer une part disproportionnée de leurs ressources au paiement du loyer, compromettant ainsi leur capacité à subvenir à d'autres besoins essentiels ou s'exposer au risque de perdre leur logement.

Par conséquent, ces retards ont également des répercussions sur les offices sociaux, vers lesquels les citoyens se tournent fréquemment en attendant la réception de leur subvention. Cette charge supplémentaire alourdit la charge de travail déjà conséquente de ces services, au détriment d'autres missions tout aussi essentielles.

Le SYVICOL est pleinement conscient du fait que l'augmentation continue du nombre de demandes d'aides constitue un défi organisationnel majeur pour les services concernés et il ne remet pas en question la nécessité d'un examen approfondi des dossiers. Toutefois, il estime que l'efficacité réelle d'une aide dépend directement de sa rapidité d'attribution.

C'est pourquoi il appelle à une gestion plus réactive et efficiente des aides individuelles au logement, et propose, à cette fin, l'introduction d'un délai légal de traitement à l'Administration des aides individuelles au logement. Il suggère de s'inspirer, à cet égard, du cadre réglementaire applicable aux offices sociaux, tel que défini par le règlement grand-ducal modifié du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 relative à l'aide sociale, qui prévoit un délai de 25 jours ouvrables pour notifier une décision à compter de la réception d'un dossier complet.

Afin de rendre cet objectif réalisable, le SYVICOL insiste également sur la nécessité de renforcer les effectifs de l'administration concernée, considérant qu'un personnel suffisant constitue une condition indispensable pour réduire durablement les délais de traitement.

[1] QP_58848_1747286870749.pdf

## Projet de loi n°8534 portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 20 mai 2025, au sujet du projet de loi n°8534 portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous revue vise à adapter la législation relative au « Fonds du Logement » en tirant les leçons de son application depuis 2017 et en intégrant les évolutions introduites par la loi de 2023 sur le logement abordable. Il précise et élargit les missions du Fonds afin de renforcer la création de logements abordables tout en favorisant la mixité sociale et le développement local.

Puisque ces modifications ne concernent pas directement le secteur communal, le SYVICOL n'a pas d'observations à faire.

## Projet de loi n°8532 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 20 mai 2025, au sujet du projet de loi n°8532 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

Le projet de loi n°8532 a pour objectif de modifier la législation en vigueur relative aux aides individuelles au logement, en vue de renforcer la sécurité juridique, d'améliorer la cohérence du texte et d'harmoniser les différentes dispositions existantes, notamment en clarifiant certaines notions qui ont donné lieu à des interprétations divergentes dans la pratique.

Le SYVICOL souhaite limiter sa prise de position au seul article 8 du projet de loi sous revue, dans la mesure où celui-ci est susceptible d'avoir un impact sur le secteur communal.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL salue les clarifications apportées à la loi sur les logements intégrés, qui renforcent la sécurité juridique. (art. 8)

### III. Remarques relatives à l'article 8

Le SYVICOL salue les modifications proposées à l'article 31 de la loi modifiée du 7 août 2023 relatives aux logements intégrés. En effet, les précisions introduites visent à clarifier le cadre juridique applicable, dans un contexte où, selon les commentaires du projet de loi, la pratique sur le terrain s'écarte de l'intention initiale du législateur.

L'article 8 précise désormais que le logement intégré ne peut être destiné qu'à la location ou à la mise à disposition de personnes physiques. Il introduit également l'exigence que ce logement dispose d'un accès séparé du logement principal, de manière à garantir une autonomie fonctionnelle minimale.

Le SYVICOL se déclare favorable à ces clarifications, qui renforcent la sécurité juridique. Un cadre légal clair est en effet indispensable pour tous les acteurs concernés par cette procédure, en particulier pour les bourgmestres, compétents pour délivrer les autorisations de bâtir – lesquelles constituent une condition préalable à l'octroi de la prime de création d'un logement intégré.

## Projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 20 mai 2025, au sujet du projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Depuis son entrée en vigueur, la loi du 7 août 2023 a fait l'objet de nombreuses modifications, illustrant non seulement la complexité de sa mise en œuvre, mais également le fait qu'elle n'est pas encore pleinement aboutie. La pratique a montré qu'elle reste difficilement applicable pour de nombreux acteurs, et en particulier pour le secteur communal, qui se heurte à de multiples difficultés pour s'y conformer.

Dans ce contexte, le SYVICOL salue l'organisation d'une réunion d'échange entre communes, une initiative de la commune de Mondercange, qui a permis de faire le point sur l'état d'avancement des démarches locales et d'identifier concrètement les obstacles rencontrés sur le terrain. Cette rencontre, à laquelle ont participé huit communes - Mondercange, Differdange, Hesperange, Sanem, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Schifflange et Luxembourg - a été une étape précieuse pour recueillir les difficultés rencontrées par le secteur communal, tant dans leur rôle de promoteur que de bailleur social. Ces éléments ont ensuite été présentés par le bureau du SYVICOL au Ministre Claude Meisch lors d'un échange[1] du 13 janvier 2025.

Le SYVICOL se félicite du fait que plusieurs de ses revendications ont été entendues et intégrées dans la rédaction du projet de loi sous revue. À titre d'exemple, il convient de souligner l'extension de la rémunération sur le capital investi au secteur communal, l'introduction d'une segmentation géographique du montant maximal éligible à la participation financière pour l'acquisition d'un terrain ou encore le droit au forfait de gestion pour les logements dédiés aux étudiants. Ces avancées témoignent d'une volonté d'adaptation du cadre légal aux préoccupations locales.

Cependant, le SYVICOL souhaite profiter de l'occasion pour réitérer un certain nombre de revendications de longue date qui n'ont pas été prises en compte et qui ont été formulées dans les remarques article par article ci-après.

Par ailleurs, il souhaite rappeler que la mise en œuvre du registre national du logement abordable (RENLA), ainsi que l'application concrète de la loi dite «LOGABO», représentent une charge de travail considérable pour les communes et les offices sociaux.

Sur le plan administratif, la promesse d'une simplification n'a pas été tenue. Bien au contraire, les communes doivent faire face à une complexité croissante, caractérisée par une accumulation de démarches souvent assorties de délais courts, un manque de transparence des informations, ainsi qu'une multiplicité de procédures. Parmi celles-ci figurent, entre autres, la préparation de tableaux pour les demandes d'acompte et de décompte, la transmission des documents contractuels (baux, avenants), la modification des contrats entre bailleur et promoteur ou entre bailleur et locataire, l'élaboration d'un règlement d'ordre intérieur, la création

[1] https://www.syvicol.lu/fr/actualites/ficheactualites/2025-01-22/entrevue-entre-le-bureau-du-syvicol-et-le-ministre-du-logement-et-de-lamenagement-du-territoire

d'une commission consultative, ou encore la signature de nouvelles conventions entre le bailleur et l'État.

Par ailleurs, les communes doivent se conformer à une loi dont l'un des outils essentiels – le RENLA – n'est toujours pas disponible. Or, cet outil est indispensable, notamment pour calculer le revenu net disponible, déterminer l'éligibilité des demandeurs, fixer et réviser les loyers, et respecter les critères d'attribution.

Ainsi, même si le SYVICOL soutient, avec quelques réserves, le présent projet de loi, il ne peut que regretter que chaque nouvelle modification – même lorsqu'elle apporte des améliorations – entraîne l'obligation de refaire des démarches déjà accomplies par les acteurs.

Citons à titre d'illustration, dans le cadre de ce projet de loi, l'obligation d'intégrer dans les tableaux les frais de gestion pour les logements étudiants et pour les unités d'hébergement qui ont été introduits, la nécessité de fournir davantage de documents pour obtenir la rémunération sur le capital investi, ou encore l'adaptation des contrats de bail afin d'y intégrer la garantie locative.

Dans le cadre de la simplification administrative, le SYVICOL souhaite rappeler deux revendications importantes, qui à ce jour n'ont pas encore été prises en compte :

D'une part, il maintient sa position selon laquelle tous les promoteurs publics devraient bénéficier automatiquement de l'agrément de bailleur social. Actuellement, la loi n'accorde cet agrément qu'au Fonds du Logement et aux offices sociaux, excluant de fait les communes ainsi que d'autres promoteurs publics souhaitant exercer eux-mêmes la mission de bailleur social.

D'autre part, le SYVICOL réaffirme son opposition à l'obligation faite aux communes de tenir une comptabilité analytique dans le cadre de leur activité de promoteur social ou de bailleur social, étant donné que la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable impose la tenue d'une comptabilité permettant de distinguer le résultat lié à la convention de celui des autres activités. Comme formulé dans son avis de 2022[2] sur le projet de loi n°7937, cette obligation risque de poser de sérieux problèmes, tant d'un point de vue organisationnel que technique. Cette pratique n'est pas généralisée dans le secteur communal et entraînerait une charge administrative supplémentaire conséquente. Cette difficulté est d'autant plus marquée pour les communes qui cumulent les fonctions de promoteur et de bailleur social.

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL rappelle deux revendications, à savoir que tous les promoteurs publics bénéficient automatiquement de l'agrément de bailleur social, et que l'obligation pour les communes de tenir une comptabilité analytique soit supprimée, car elle engendre une charge administrative importante.
- La définition de « couple » est introduite pour mieux adapter l'attribution des logements aux besoins réels, mais le SYVICOL s'interroge sur sa mise en œuvre pratique, notamment concernant l'évaluation des personnes vivant en union libre (article 2).
- Le SYVICOL regrette que le projet de loi sous examen n'intègre pas les ajustements relatifs à la détermination du revenu net d'une communauté domestique prévus par le projet de loi n°8532 concernant les aides individuelles au logement, pourtant nécessaires pour harmoniser les critères d'éligibilité entre les aides individuelles au logement et le logement abordable (article 4).
- Il salue la majoration de 15 % des plafonds de subvention pour la rénovation de logements, estimant qu'elle encouragera la restauration de logements anciens, parfois plus coûteuse que la construction neuve. Il suggère également d'élargir cette mesure aux logements ayant déjà bénéficié d'une participation financière dans le passé, lorsque ceux-ci nécessitent à nouveau des travaux importants (article 6).
- Le SYVICOL se félicite de l'élargissement du droit à la rémunération du capital investi au secteur communal, ainsi que de l'effet rétroactif de cette mesure au 1er octobre 2023 (articles 8 et 46).

[2] av22-15-projet-de-loi-n07937-relative-au-logement-abordable.pdf

- Il s'interroge sur la suppression du mécanisme de calcul du forfait pour les frais d'exploitation (article 8) et pour les frais de gestion (article 24) sans qu'une méthode alternative ne soit proposée, et appelle à garantir une mise à jour régulière de ce montant pour qu'il reflète les coûts réels supportés par les promoteurs et les bailleurs sociaux.
- Le SYVICOL est favorable à une segmentation géographique des montants maximaux éligibles, mais souligne le manque d'informations pour en évaluer la mise en œuvre concrète et demande la publication de la méthodologie et des résultats (article 9).
- N'ayant pas obtenu satisfaction concernant son opposition aux conventions à durée illimitée conclues entre l'État et les promoteurs publics, ainsi qu'au maintien de l'affectation des logements locatifs au logement abordable pendant toute leur durée d'existence, le SYVICOL accueille néanmoins favorablement l'introduction de la possibilité de délocaliser ces logements (article 14).
- Le SYVICOL salue la possibilité de partager le rapport d'une enquête sociale évitant la répétition d'enquêtes sociales déjà réalisées(article 20).
- Le SYVICOL est favorable à l'extension du forfait de gestion aux unités d'hébergement, mais regrette que cette même notion ne soit pas prise en compte pour le calcul du forfait de couverture des frais d'exploitation (article 24).
- Par ailleurs, il se félicite que le forfait de gestion soit désormais octroyé aux logements étudiants, répondant à ses revendications (article 24).
- L'élargissement des contingents libres pour les bailleurs sociaux offre plus de flexibilité aux communes dans l'attribution des logements abordables. Toutefois, pour les communes qui confient la gestion de leurs logements à des bailleurs sociaux externes, cette mesure réduit leur influence sur les décisions d'attribution. Le SYVICOL recommande d'intégrer des représentants communaux dans les commissions consultatives des bailleurs sociaux lorsque ces derniers gèrent des logements abordables appartenant aux communes (article 27).
- L'article 35 introduit une obligation pour les locataires de logements abordables de constituer une garantie locative fixée à 3 000 euros et réglée par échéancier. Le SYVICOL souligne que cette mesure engendrera une charge administrative accrue pour les bailleurs sociaux et recommande que le recours à cette garantie soit laissé à la discrétion du bailleur social selon la situation du locataire et du logement. De plus, il conteste le montant fixe de 3 000 euros, estimant qu'il devrait être proportionnel au loyer (article 35).
- Le SYVICOL salue les clarifications apportées quant aux cas dans lesquels un bail relatif aux logements dédiés peut être résilié, ainsi que l'introduction d'une liste exhaustive des motifs graves et légitimes justifiant la résiliation d'office d'un bail d'un logement abordable. Il accueille également favorablement la réduction des délais de résiliation, qui renforcent la sécurité juridique des bailleurs sociaux et leur fournissent des outils plus efficaces pour lutter contre les abus (article 39).
- Le SYVICOL accueille favorablement la nouvelle disposition qui prévoit une compensation financière plus équitable pour les promoteurs soumettant volontairement des logements au régime du bail abordable, pouvant aller jusqu'à 100 % du capital investi pour les logements n'ayant bénéficié d'aucune subvention (article 40).

## III. Remarques article par article

### Art. 1er (modifiant l'art. 2)

L'article 1er du projet de loi sous revue modifie l'article 2 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable (ci-après « loi LOGABO »), en reconnaissant au logement abordable la qualité d'utilité publique.

Dans un contexte marqué par une pénurie de logements à l'échelle nationale, cette reconnaissance vise à faciliter et à légitimer les démarches liées au développement de logements abordables.

Le SYVICOL accueille favorablement cette modification, dans la mesure où celle-ci est susceptible, selon le commentaire des articles, de favoriser une accélération des procédures administratives relatives à la construction de logements abordables auprès des administrations concernées.

### Art. 2 (modifiant l'art. 3)

L'article 2 du projet de loi prévoit d'introduire une définition du terme « couple ». Selon cette définition, un couple correspond à deux personnes qui sont soit liées par le mariage, soit unies par un partenariat, soit vivent en union libre.

Le SYVICOL comprend la finalité de cette modification, qui vise à garantir que le nombre de chambres attribuées ne dépasse pas les besoins réels de la communauté domestique. Cette approche tend à assurer une allocation efficiente des logements abordables, en évitant notamment les situations de sous-occupation injustifiée.

Toutefois, le SYVICOL s'interroge sur les implications pratiques de cette définition, en particulier en ce qui concerne la situation des personnes vivant en union libre. Si la reconnaissance des couples mariés ou liés par un partenariat ne soulève pas de difficulté, il subsiste une incertitude quant à la manière d'évaluer l'union libre. Il n'appartient pas au bailleur de juger si deux personnes qui se partageant un logement, se partagent également une chambre.

### Art. 3 (modifiant l'art. 6)

L'article 3 vise à préciser que le coût de revient d'un logement inclut explicitement un coefficient d'entreprise, destiné à couvrir les frais indirects liés à la réalisation des logements.

Cette précision reflète l'intention initiale du législateur, qui, selon le commentaire de l'article 3, n'a toutefois pas toujours été appliquée de manière uniforme dans la pratique.

Le SYVICOL accueille favorablement cette clarification, dans la mesure où elle permet d'harmoniser les pratiques de calcul du coût de revient et contribue à renforcer la sécurité juridique pour l'ensemble des acteurs concernés.

### Art. 4 (modifiant l'art. 7)

L'article 4 du projet de loi vise à modifier l'article 7, paragraphe 2, de la loi LOGABO en introduisant une précision selon laquelle le certificat d'éligibilité est établi, sur demande écrite, « *par le ministre, sur avis de la commission en matière d'aides individuelles au logement, prévue par l'article 48 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement* ».

Selon le commentaire de l'article en question, cette modification introduit un parallélisme avec les procédures déjà en vigueur dans le cadre des aides individuelles au logement, notamment celles relatives à la détermination du revenu de la communauté domestique.

Le SYVICOL salue cette clarification, dans la mesure où elle contribue à une meilleure cohérence entre ces deux régimes d'aides sociales.

En revanche, il se demande pourquoi l'article 56 (Détermination du revenu) de la loi LOGABO ne subit pas les mêmes modifications que celles prévues aux articles 3, 4 et 9 du projet de loi n°8532 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement. Ces modifications concernent les revenus à prendre en considération pour déterminer le revenu net d'une communauté domestique, qui constitue la base pour analyser l'éligibilité des demandeurs pour les aides au logement dans la loi relative aux aides individuelles et pour un logement abordable dans la loi LOGABO. Il regrette que ces ajustements n'aient pas été intégrés dans le projet de loi sous examen, alors même qu'ils contribueraient à renforcer la cohérence et le parallélisme entre les deux procédures.

### Art. 5 (modifiant l'art. 8)

L'article 5 du projet de loi a pour objet de réajuster les montants visés à l'article 8 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, afin de les faire correspondre à la valeur 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires.

Cet ajustement est opéré de manière cohérente dans plusieurs articles du projet de loi, afin d'adapter l'ensemble des montants concernés soit à la valeur 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires, soit à la valeur 100 de l'indice semestriel des prix de la construction, selon la nature des données économiques de référence.

Le SYVICOL salue cette initiative, qui permet de rendre les calculs plus compréhensibles et plus accessibles pour l'ensemble des acteurs concernés.

**Art. 6 (modifiant l'art. 11)**

L'article 6 du projet de loi prévoit l'insertion d'un nouveau paragraphe 4*bis* à l'article 11 de la loi LOGABO, en vue d'introduire une majoration de 15 % des montants maximaux éligibles pour les travaux de rénovation profonde et d'assainissement énergétique de logements ou de biens existants.

Cette disposition vise à augmenter les plafonds de subvention afin d'inciter à accroître la création de logement abordable par le biais de la rénovation de logements ou de biens existants.

Le SYVICOL accueille favorablement cette mesure, dans la mesure où elle facilitera aux acteurs locaux l'affectation de bâtiments anciens au logement abordable, tout en en augmentant la performance énergétique, sachant que les coûts de ces travaux peuvent parfois être supérieurs à ceux de la construction neuve.

Il serait par ailleurs opportun d'envisager l'élargissement du dispositif aux logements ayant déjà bénéficié d'une participation financière publique dans le passé, sous condition que cette aide remonte à une période suffisamment éloignée dans le temps et que le bien nécessite désormais des travaux de rénovation importants. Cette mesure serait particulièrement pertinente pour les communes dont les conventions conclues avec l'État sont à durée illimitée et les logements locatifs restent affectés au logement abordable pendant toute leur durée d'existence.

**Art. 7 (modifiant l'art. 12)**

L'article 7 du projet de loi prévoit une modification de l'article 12 de la loi LOGABO, en ce qui concerne l'âge maximal auquel un jeune peut prétendre à un logement dédié aux jeunes.

Le SYVICOL n'émet pas d'observation de fond sur le principe de cette modification.

Cependant, il souhaite attirer l'attention sur une incohérence dans les différents textes. En effet, le texte de l'article 7 mentionne un âge maximal de 32 ans, tandis que le commentaire de l'article ainsi que le texte coordonné font référence à un âge limite de 29 ans.

Il donne à considérer pour le surplus que l'article 69 de la loi à modifier permet au bailleur de résilier le contrat de bail à la date du 32e anniversaire du locataire. Est-ce bien l'intention des auteurs de prévoir le même âge aux deux articles ?

**Art. 8 et art.46 (modifiant l'art. 13)**

L'article 13 est modifié de façon à créer le droit, pour les communes et les syndicats de communes, à la rémunération du capital investi.

Le SYVICOL a souvent déjà exprimé son regret quant à l'exclusion injustifiée du secteur communal du droit à ladite rémunération. Il se félicite dès lors que cette observation ait été prise en considération et que l'article 8 du projet de loi prévoie la suppression de cette exclusion, mettant ainsi fin à une inégalité de traitement.

Le SYVICOL salue en outre le fait que l'article 46 du même projet de loi, introduisant un nouvel article 93bis, prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1er octobre 2023 de cette modification.

Par ailleurs, le même article prévoit de supprimer de la disposition selon laquelle le montant forfaitaire de la couverture des frais d'exploitation est fixé « *en tenant compte des frais effectivement encourus et établis lors d'une analyse des comptes d'au moins deux promoteurs sociaux bien gérés. L'analyse porte sur au moins deux exercices successifs clôturés au plus tard quatre années avant l'année pour laquelle la compensation est attribuée* ».

Bien que le SYVICOL ne soit pas nécessairement favorable à cette méthode, il reconnaît néanmoins qu'elle avait le mérite de fournir une base de calcul permettant une adaptation régulière du montant forfaitaire.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'interroge sur les modalités futures d'adaptation de ce montant, dès lors qu'aucun mécanisme alternatif n'est proposé par l'article sous revue. Il serait dès lors souhaitable que des garanties soient prévues quant à la mise à jour régulière de ce forfait, afin d'assurer qu'il reflète de manière adéquate les coûts réellement supportés par les promoteurs.

**Art. 9 (modifiant l'art. 14)**

Le SYVICOL tient à rappeler qu'il a, à plusieurs reprises, plaidé en faveur de la suppression des montants maximaux éligibles applicables à la participation financière de l'État, dans la mesure où les plafonds actuellement en vigueur ne reflètent pas toujours la réalité des coûts des projets de logement abordable. Par conséquent, les subventions effectivement perçues restent souvent largement inférieures aux taux de 50 % ou 75 % prévus par la loi, par rapport aux coûts réels supportés par les promoteurs.

Le SYVICOL regrette que cette demande n'ait pas été retenue dans le cadre du projet de loi n°8535. Il salue néanmoins l'introduction, par l'article 9, d'une segmentation géographique des montants maximaux éligibles qui tient compte de ses remarques rédigées lors de son avis de 2022 à savoir : « *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... 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, 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… 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.* »

S'il se déclare favorable au principe de cette différenciation territoriale, le SYVICOL souligne néanmoins qu'il ne dispose pas à ce stade des informations techniques nécessaires pour se prononcer de manière éclairée sur la mise en œuvre concrète de la segmentation géographique, et notamment sur sa cohérence avec les réalités foncières constatées au niveau local.

Il demande, dès lors, que la méthodologie et les résultats concrets de la segmentation soient rendus publics et actualisés régulièrement, avec une possibilité de recours ou de révision.

Par ailleurs, le SYVICOL s'interroge sur le maintien des montants maximaux éligibles prévus à l'article 14, paragraphe 2, dans la nouvelle approche reposant sur une segmentation géographique. Il conviendrait de clarifier si ces plafonds restent applicables même dans l'hypothèse où la valeur foncière estimée selon la segmentation excède le plafond actuellement autorisé. Si tel devait être le cas, le SYVICOL estimerait que l'objectif poursuivi par ce dispositif risquerait d'être compromis, dans la mesure où les terrains situés dans les zones les plus coûteuses continueraient à bénéficier d'un financement insuffisant, ce qui risquerait de dissuader les promoteurs publics d'y réaliser des projets.

**Art. 14 (modifiant l'art. 22)**

En ce qui concerne l'article 14 du projet de loi n°8535, le SYVICOL prend note avec intérêt de l'introduction de la possibilité, avec l'accord du ministre, de « délocaliser » les logements locatifs abordables des promoteurs publics.

Le SYVICOL tient à rappeler sa position exprimée à plusieurs reprises au sujet de la durée d'affectation des logements locatifs abordables, à savoir qu'il s'oppose fermement à ce que les conventions conclues entre l'État et les promoteurs publics soient, de manière systématique, établies pour une durée illimitée. Il est d'avis qu'une telle disposition, en maintenant l'affectation au logement abordable pendant toute la durée d'existence des constructions, compromet gravement la viabilité économique des projets portés par les com-

munes. A plusieurs reprises, le SYVICOL a demandé que la durée de quarante ans, telle que confortée par la pratique, devrait s'imposer comme norme, y compris pour les promoteurs publics, afin de garantir une sécurité juridique et financière suffisante.

L'introduction de cette nouvelle disposition prévue à l'article 14, bien qu'elle ne réponde pas intégralement à la revendication initiale du SYVICOL, va néanmoins dans un sens favorable aux besoins concrets des communes.

En effet, dans un contexte d'évolution démographique constante et de transformation continue de l'aménagement du territoire, il est fréquent que les priorités d'urbanisme d'une commune évoluent au fil du temps. Il n'est dès lors ni réaliste ni souhaitable que la présence de logements abordables sur un site empêche la réalisation de projets d'intérêt communal, tels que la construction d'infrastructures scolaires.

Le SYVICOL salue donc l'introduction de la possibilité de délocaliser les logements, sous l'autorisation du ministre, qui apporte plus de flexibilité dans la gestion du foncier communal. Cependant, il conviendrait également que les critères et la procédure d'autorisation du ministre soient précisés dans l'intérêt de la sécurité de planification des promoteurs publics.

### Art. 20 (modifiant l'art. 31)

L'article 20 du projet de loi sous examen prévoit désormais la possibilité, pour un bailleur social, de solliciter le partage d'un rapport social transcrivant le résultat d'une enquête sociale.

La réalisation de ces enquêtes constitue une obligation légale en vertu de l'article 59 de la loi relative au logement abordable. À ce titre, le SYVICOL accueille favorablement les dispositions proposées, qui visent à répondre à une problématique rencontrée sur le terrain, à savoir la charge disproportionnée de travail résultant de l'obligation, pour chaque bailleur social, de procéder à sa propre enquête sociale, alors même que la personne visée a déjà fait l'objet d'une, voire de plusieurs enquêtes réalisées par d'autres bailleurs sociaux.

### Art. 24 (modifiant l'art. 40)

En l'état actuel du texte de loi, le forfait de gestion auquel les bailleurs sociaux ont droit, est octroyé par logement. L'article 24 du projet de loi propose de l'étendre aux unités d'hébergement, définies comme « *la plus petite unité fonctionnelle d'un logement* ».

Le SYVICOL est en faveur de cette évolution, qui permet au bailleur social de percevoir un forfait de gestion pour chaque communauté domestique, y compris dans des logements partagés, puisque la gestion de plusieurs communautés domestiques dans un même logement implique une charge de travail administratif et social plus élevée.

Toutefois, le SYVICOL regrette que la notion d'unité d'hébergement, introduite pour le calcul du forfait de gestion, ne soit pas également prise en compte à l'article 13 de la loi LOGABO, relatif au forfait de couverture des frais d'exploitation au profit des promoteurs sociaux. Il recommande que ce forfait soit également octroyé par unité d'hébergement, lorsque chaque unité fait l'objet d'un contrat de location distinct et donne lieu au paiement d'un loyer individuel.

Cette exclusion pourrait décourager les promoteurs sociaux d'opter pour la construction de logements de plus grande taille, notamment des maisons unifamiliales. A titre d'exemple, un promoteur social qui construit trois studios indépendants bénéficiera de trois forfaits d'exploitation, tandis qu'un autre, qui construit une maison subdivisée en trois chambres avec espaces communs, ne percevra qu'un seul forfait.

Par ailleurs, à l'instar de l'article 8 du projet de loi, l'article 24 prévoit la suppression de la disposition relative à la détermination du montant du forfait de gestion, sans qu'une alternative ne soit proposée. Le SYVICOL renvoie, à cet égard, aux observations formulées dans le cadre de l'article 8.

Enfin, l'article sous revue prévoit que le forfait de gestion soit également attribué aux logements dédiés aux étudiants, à l'exception de ceux dont le bailleur social est l'Université du Luxembourg. Cette disposition répond à une revendication du SYVICOL, qui avait demandé que ces logements puissent être éligibles au forfait de gestion. En effet, ils engendrent pour les bailleurs sociaux chargés de leur gestion une charge administrative et sociale comparable à celle des autres logements locatifs abordables. Il se félicite donc de cette modification.

### Art. 27 (modifiant l'art. 53)

L'article 27 du projet de loi n°8535 prévoit une modification de l'article 53 de la loi précitée, qui encadre la procédure d'attribution universelle des logements abordables via le registre national du logement abordable.

Il introduit deux nouveaux « contingents libres » qui permettent au bailleur social d'attribuer un pourcentage déterminé de logements en ne prenant en compte que les critères d'éligibilité du candidat-locataire, ainsi que la correspondance de la taille de la communauté domestique du candidat-locataire à la typologie du logement.

Ainsi, un contingent libre de 10 % est prévu pour les bailleurs sociaux gérant plus de 100 logements abordables, et un contingent libre de 50 % pour ceux gérant plus de 750 logements abordables. Par ailleurs, le seuil existant pour les bailleurs disposant de plus de 200 logements abordables est relevé de 10 % à 15 %.

Selon le commentaire de l'article, l'intention des modifications est de stimuler la création de logements abordables par les bailleurs sociaux, notamment les communes, en leur conférant une plus grande souplesse d'attribution, tout en favorisant une meilleure mixité sociale.

Pour les communes qui sont elles-mêmes bailleurs sociaux, c'est-à-dire celles qui détiennent et gèrent des logements abordables, l'élargissement des contingents libres est une évolution favorable. Ces communes bénéficieront, en effet, d'une plus grande marge de manœuvre pour attribuer directement une partie de leurs logements, leur permettant de répondre plus efficacement aux besoins locaux. Ceci va dans le sens de ce que le SYVICOL avait demandé, à savoir plus de flexibilité et d'autonomie réservées aux communes lors de l'attribution.

En revanche, pour les communes qui ne sont pas bailleurs, ou dont les logements abordables ne sont pas principalement gérés par elles-mêmes mais confiés à des bailleurs sociaux, cette modification représente une perte de maîtrise significative sur les attributions puisque les communes n'ont aucune influence sur les décisions d'attribution prises par les bailleurs sociaux « externes », alors que les logements leur appartiennent.

Dans ce contexte, le SYVICOL souhaite réitérer une revendication de son avis de 2022 relatif à l'article 31 de la loi LOGABO, à savoir, « *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* ». Cette recommandation vise à garder un minimum de suivi quant à l'attribution des logements locatifs appartenant à la commune en cas d'externalisation de la mission de bailleur social.

### Art. 35

L'article 35 prévoit l'introduction d'un nouvel article 63*bis* à la loi LOGABO, qui impose désormais au locataire d'un logement abordable de constituer une garantie locative. Ce mécanisme s'inspire du régime prévu par la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, tout en étant adapté aux spécificités du logement abordable.

Le montant de la garantie est fixé à 3 000 euros, indépendamment du montant du loyer abordable dû par le locataire et réglé par échéancier dont les modalités sont convenues entre les parties.

L'objectif poursuivi par cette disposition est double. D'une part, elle vise à couvrir les éventuels impayés de loyer ainsi que les dégradations constatées à la fin du bail, d'autre part, elle tend à promouvoir un usage responsable du logement.

Toutefois, cette réforme entraîne plusieurs conséquences pour les communes agissant en tant que bailleur social. En effet, celles-ci devront intégrer systématiquement cette obligation dans les nouveaux contrats de bail abordable, formaliser individuellement un échéancier de versement avec chaque nouveau locataire, et mettre en place un dispositif de suivi comptable rigoureux des montants versés.

Cette nouvelle charge s'accompagnera inévitablement d'un alourdissement des tâches administratives, notamment en matière de suivi des versements mensuels, de gestion des retards ou défauts de paiement, ainsi que de restitution ou de compensation en fin de bail. Cette complexité administrative pourrait être particulièrement difficile à assumer pour les petites communes.

Par ailleurs, il convient de souligner que certains locataires en situation de précarité risquent d'éprouver des difficultés à constituer une telle garantie, même en plusieurs versements. Il est donc prévisible que les offices sociaux communaux soient appelés à intervenir plus fréquemment, que ce soit pour expliquer le fonctionnement du dispositif, ou encore, dans certains cas, pour préfinancer partiellement ou intégralement la garantie locative – comme cela est déjà pratiqué dans le secteur privé.

Dans ce contexte, le SYVICOL ne s'oppose pas au principe de la garantie locative en tant que tel, mais estime qu'il serait opportun d'envisager que le recours à la garantie locative soit facultatif, laissant au bailleur social la possibilité de l'introduire dans le contrat de bail lorsqu'il l'estime pertinent, en fonction des caractéristiques du logement ou de la situation du locataire.

En outre, le SYVICOL remet en question le caractère fixe du montant de 3 000 euros, imposé uniformément à tous les locataires, indépendamment du loyer abordable payé. Il estime qu'une approche plus équitable consisterait à rendre ce montant proportionnel au loyer abordable, par exemple en le fixant à deux mois de loyer avec un minimum de 500 euros.

**Art. 39 (modifiant l'art. 69)**

Le SYVICOL salue les modifications proposées à l'article 69 de la loi LOGABO, introduites par l'article 39 du projet de loi n°8535.

En effet, ces modifications permettent de clarifier les motifs de résiliation du bail, tant pour les logements tous publics que pour les logements dits « dédiés ». Elles contribuent à assurer une meilleure transparence du régime juridique applicable et à renforcer la sécurité juridique des bailleurs sociaux. Par ailleurs, l'article prévoit de réduire à 15 jours le délai à compter duquel le bail abordable peut être résilié d'office par le bailleur social en cas de défaut de paiement de loyer et de charges, et introduit un délai identique pour les nouveaux motifs justifiant la résiliation d'office des baux des logements abordables prévus par le nouveau paragraphe 3 de l'article 69.

Le SYVICOL estime que ces dispositions dotent les bailleurs sociaux d'outils supplémentaires pour lutter contre les abus, notamment dans les situations où des locataires continuent d'occuper des logements abordables sans respecter les dispositions légales applicables, au détriment d'autres candidats de bonne foi en attente d'un logement abordable.

**Art. 40 (modifiant l'art. 72)**

L'article 72 prévoit la possibilité pour des propriétaires de logements ne relevant pas du cadre des logements abordables au sens de la loi modifiée du 7 août 2023, de les soumettre volontairement au régime du bail abordable, moyennant une durée minimale d'engagement de neuf années. Cette disposition concerne notamment les logements non subventionnés.

Dans sa version actuellement en vigueur, l'article 72 a suscité des réserves de la part du SYVICOL. En effet, bien que le logement en question soit effectivement affecté à la location abordable conformément aux dispositions de la loi LOGABO, la commune, en tant que promoteur, ne perçoit qu'une compensation très limitée, équivalente à celle perçue pour des logements subventionnés (actuellement : 150 euros pour les frais d'exploitation).

En raison de l'absence de moyens financiers suffisants et du fait que ce régime ne tient pas compte du fait qu'aucune aide publique n'a été octroyée, les communes sont, par conséquent, contraintes de louer ces logements selon la loi modifiée du 21 septembre 2026 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, ce qui va à l'encontre de leur volonté initiale de les affecter à la location abordable.

L'article 40 du projet de loi sous analyse prévoit que les promoteurs concernés peuvent désormais bénéficier d'une compensation de service public à hauteur de 25 % du capital investi pour les logements ayant déjà bénéficié d'aides à la pierre et à hauteur de 100 % pour les logements n'ayant jamais bénéficié d'aucune subvention.

Si le SYVICOL salue l'introduction de cette compensation en faveur des promoteurs sociaux, il estime que le texte devrait prévoir un mécanisme de calcul spécifique pour les logements anciens, précisant notamment les modalités de détermination du capital éligible (voire de la valeur de l'immeuble) et la manière dont ce dernier est adapté en fonction de l'évolution du coût de la vie.

## Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement

### Avis du 1er octobre 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 20 mai 2025, au sujet du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 7 août 2023 fixant les modalités d'exécution relatives aux aides individuelles au logement.

Le projet de règlement grand-ducal susmentionné prévoit diverses adaptations rendues nécessaires par les modifications prévues par le projet de loi n°8532 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement.

Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler concernant le contenu de ce projet de règlement.

Cependant, dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n°8548 portant création de l'Administration des aides individuelles au logement, le SYVICOL a émis une observation de portée générale qui conserve toute sa pertinence dans le contexte du présent règlement grand-ducal.

En effet, il salue la création de l'Administration des aides individuelles au logement, mais alerte sur les délais excessifs constatés dans le traitement des aides individuelles. Ces retards fragilisent les ménages précaires et nécessitent souvent une intervention des offices sociaux.

Dans ce contexte, le SYVICOL plaide pour l'introduction d'un délai légal de traitement, afin de garantir un accès plus rapide et plus efficace aux aides.

Pour des informations complémentaires, il renvoie à son avis du 1er octobre relatif au projet de loi n°8548.

## Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 24 avril 2017 portant fixation des indemnités et des jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au Commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'avoir consulté, par courrier électronique du 20 mai 2025, au sujet du projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 24 avril 2017 portant fixation des indemnités et des jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au Commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement.

Le SYVICOL se déclare globalement favorable au projet de règlement grand-ducal sous examen, sous réserve d'une observation formulée ci-après.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL salue la revalorisation des indemnités et des jetons de présence des membres du conseil d'administration du Fonds du Logement et recommande, dans un souci de clarté, d'exprimer les montants à la base indiciaire 100 afin de faciliter leur actualisation en fonction de l'indice du coût de la vie.

### III. Remarques article par article

#### Art 1er et 2

Les articles 1er et 2 du projet de règlement grand-ducal susmentionné prévoient une revalorisation des montants des indemnités ainsi que des jetons de présence du président et des autres membres du conseil d'administration du Fonds du Logement. De plus, ils instaurent une adaptation annuelle de ces montants à l'indice du coût de la vie.

Dans un souci de clarté législative et de meilleure compréhension, le SYVICOL est d'avis qu'il serait opportun d'exprimer les montants visés à l'article 1er à la base indiciaire 100 du coût de la vie.

Cette recommandation s'inscrit dans la même logique que celle adoptée dans le projet de loi n°8535 portant modification 1° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 2° de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, qui prévoit d'ajuster l'ensemble des montants de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable, soit à la valeur 100 de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires, soit à la valeur 100 de l'indice semestriel des prix de la construction, en fonction du type d'indicateurs économiques retenus.

L'expression des montants à la base indiciaire 100 présente l'avantage de permettre à tout intéressé de recalculer facilement les montants applicables, indépendamment de l'année ou de l'évolution de l'indice.

## Projet de loi n°8523 relatif au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le projet de loi n°8523 relatif au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées a été déposé en date du 4 avril 2025 par Monsieur le Ministre de la Culture et est à lire conjointement avec le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées.

Le projet de loi propose une révision de la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques et, selon l'exposé des motifs, vise à renforcer le secteur en élargissant le champ d'application de la loi de 2010 pour inclure les bibliothèques spécialisées et en soutenant davantage l'autonomie des bibliothèques publiques et spécialisées, notamment en matière de politique d'acquisition et d'adhésion au réseau national des bibliothèques. Il vise également à encourager la municipalisation des bibliothèques.

Le projet de règlement grand-ducal d'exécution du projet de loi sous revue fixe les modalités de fonctionnement et d'indemnisation du Conseil supérieur des bibliothèques ainsi que les critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et les collections et les supports de ces derniers.

Quinze ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2010, le ministère constate que celle-ci n'a pas pu apporter le développement souhaité au secteur des bibliothèques en raison, entre autres, du caractère trop rigide des conditions d'attribution des aides financières liées à l'agrément. Les auteurs du texte constatent que le secteur compte aujourd'hui 6 bibliothèques publiques associatives et 6 bibliothèques publiques communales, passant de 2 bibliothèques en 2011 à 12 bibliothèques 2018. Ce chiffre est en stagnation depuis.

En plus, compte tenu des progrès technologiques et informatiques, le cadre légal établi par la loi de 2010 ne répond plus entièrement aux besoins des bibliothèques, ce qui appelle une révision de la législation en vigueur.

Afin de poursuivre cette révision, une consultation publique sur la loi de 2010 s'est déroulée du 24 mai au 30 septembre 2022, suivie par un avis de synthèse et d'évaluation du Conseil supérieur des bibliothèques publiques et, le 24 avril 2023, d'un workshop thématique intitulé « Soutien public aux bibliothèques » organisé à la Bibliothèque nationale du Luxembourg (BnL).

En outre, en juin 2023, le ministre a commissionné un état des lieux sur le secteur des bibliothèques, qui a été présenté lors des Assises dédiées aux bibliothèques en mai 2024.

Le SYVICOL regrette de devoir noter que, bien qu'il ait un représentant au Conseil supérieur des bibliothèques publiques qui a certainement été associé aux travaux ayant conduit au dépôt du projet de loi et de son règlement d'exécution, le syndicat n'a nullement été demandé officiellement en son avis pendant toute la procédure d'élaboration, y compris après le dépôt des textes législatifs dont question.

C'est donc en s'autosaisissant qu'il soumet les remarques qui suivent, qui, comme il doit également le constater, ne diffèrent guère de ses remarques figurant dans son avis du 13 octobre 2009 sur le projet de loi n°6026 relatif aux bibliothèques de lecture publique et d'information[1], qui est devenu par la suite la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques.

[1] https://www.syvicol.lu/fr/publications/fichemedia/2009-10-15/bibliotheques-de-lecture-publiques-et-d-information-6026

En fait, comme en 2009, le SYVICOL salue la volonté du gouvernement de revaloriser les bibliothèques publiques et d'encourager leur développement qualitatif et quantitatif au Luxembourg. Néanmoins, il s'interroge toujours si les moyens proposés dans le projet de loi seront suffisants pour satisfaire à cette ambition.

A vrai dire, il va même plus loin que dans son avis de 2009 et ne se demande pas seulement si les moyens prévus pour la mise en œuvre de cet objectif sont suffisants, mais il critique les restrictions prévues en matière d'autonomie communale concernant les fonds des bibliothèques ainsi que les conditions restrictives liées à l'octroi des aides financières de l'État qui risquent, selon l'avis du syndicat, de dissuader les communes de créer de nouvelles bibliothèques et d'avoir donc l'effet inverse de ce que le gouvernement cherche à accomplir.

## II. Éléments-clés de l'avis

- En principe, le SYVICOL salue l'augmentation des montants des aides pour les bibliothèques publiques et spécialisées.
- Il préconise la création, au niveau national, d'une structure centralisée composée d'un pool de professionnels, chargés d'accompagner et de conseiller les bibliothèques dans leurs nouvelles missions relatives à la promotion de la cohésion sociale et de la médiation culturelle ainsi que dans leurs efforts de municipalisation de bibliothèques existantes et dans la création de nouvelles bibliothèques.
- Il demande que les montants des aides financières ainsi que les critères d'attribution soient fixés de manière transparente et durable dans la future loi.
- Il plaide pour une augmentation supplémentaire des montants des subventions étatiques, surtout en relation avec les travaux d'infrastructures pour les nouvelles bibliothèques et pour l'extension et la municipalisation de bibliothèques existantes.
- De l'avis du SYVICOL, les subventions devraient reposer sur une base fixe, à laquelle pourraient s'ajouter des montants variables indexés, par exemple, sur le nombre d'emprunts ou la vocation régionale ou intercommunale d'une bibliothèque.
- Il demande que le recrutement d'un bibliothécaire qualifié soit lié à la taille de la bibliothèque ou à sa vocation régionale et que le recours aux services de collaborateurs bénévoles soit implicitement ancré dans la nouvelle loi.
- Il recommande de réduire le minimum d'heures d'ouverture de douze à quatre heures par semaine.
- Il aurait préféré que l'autonomie communale soit maintenue et que les autorités communales soient libres dans leur choix d'adhésion à un réseau de bibliothèques et dans leur choix d'un logiciel bibliothécaire.
- Enfin, il demande que les critères d'acquisition pour les bibliothèques publiques soient limités aux seuls paragraphes 1 et 3 de l'article 8 du projet de loi.

## III. Remarques détaillées

### Champ d'application et objectifs de la future loi et futures missions des bibliothèques publiques et spécialisées

Le projet de loi n°8523 s'inscrit dans la continuité des objectifs de la loi de 2010 en garantissant l'égalité d'accès à la culture et aux savoirs pour tous ainsi qu'en encourageant une professionnalisation des bibliothèques publiques et spécialisées, tout en soutenant la modernisation numérique des bibliothèques concernées.

Il poursuit également l'objectif de la municipalisation des bibliothèques et de la création de synergies à travers des bibliothèques à vocation régionale afin de promouvoir l'accès libre à l'information, surtout dans les régions où l'offre culturelle est limitée.

Une extension de la vocation des bibliothèques introduite par le projet de loi consiste à les considérer comme de vrais tiers-lieux, c'est-à-dire des lieux de convergence sociale et de la médiation culturelle, ainsi que des milieux propices pour la promotion du dialogue interculturel et de la cohésion sociale et pour le développement de la participation démocratique de tous les résidents.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi prévoit d'augmenter les aides financières pour les bibliothèques publiques et spécialisées. Il semble donc que les objectifs du projet de loi sous revue restent dans les grandes lignes les mêmes que ceux de la loi de 2010, notamment le développement quantitatif et qualitatif de l'offre des bibliothèques.

Une remarque concernant l'extension de la vocation des bibliothèques dans le domaine de la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel s'impose dans ce contexte : tandis que la loi de 2010 énumérait, entre autres, « seulement » la promotion de la lecture et des savoirs ainsi que la formation aux compétences de recherche documentaire avec les outils technologiques modernes par des activités en coopération avec des acteurs culturels, sociaux et éducatifs parmi les missions des bibliothèques, celles-ci devront dans l'avenir aussi organiser des événements et activités qui promeuvent l'inclusion, la communication interculturelle et la participation démocratique, bref devenir des véritables tiers-lieux.

Le SYVICOL se demande si cette ambition pour les bibliothèques, principalement celles de petite taille qui fonctionnent surtout à travers le bénévolat, n'est pas trop ambitieuse. Certaines bibliothèques communales d'une taille plus importante **s'engagent certainement déjà activement dans ce domaine, tandis que d'autres, les petites bibliothèques communales ou bibliothèques de village, ne disposent ni des ressources humaines et matérielles suffisantes, ni des compétences requises pour assurer la mise en œuvre de tels projets.**

**Le SYVICOL est d'avis que ce problème ne sera guère résolu en forçant les autorités communales à engager un bibliothécaire à temps plein pour chaque structure, tel que prévu dans le projet de loi. Il préconise donc, comme dans son avis de 2009, la création, au niveau national, d'une structure centralisée composée d'un pool de professionnels (bibliothécaires, éducateurs, animateurs culturels, conseillers du vivre-ensemble, etc.), chargés d'accompagner et de conseiller les bibliothèques dans leurs actions de promotion de la cohésion sociale et de la médiation culturelle, sans les soumettre à l'obligation d'engager du personnel hautement qualifié pour chaque structure.**

### Régime d'aides

Comme mentionné plus haut, le ministère prévoit d'augmenter les aides pour les bibliothèques publiques et spécialisées, ce que le SYVICOL ne peut que saluer. Ce dernier salue également le fait que le gouvernement continuera à contribuer financièrement au paiement des droits d'auteurs dont les bibliothèques publiques sont tenues de s'acquitter selon la législation sur le prêt public.

Cependant, le nouveau régime d'aides l'amène à soulever quelques remarques concernant l'efficacité des nouvelles subventions pour augmenter l'offre quantitative des bibliothèques au Luxembourg.

L'article 5 introduit une nouvelle aide financière maximale de 100 000 euros pour l'établissement d'une nouvelle bibliothèque communale ou intercommunale ou pour la municipalisation d'une bibliothèque existante gérée par une personne morale de droit privé.

D'abord, le SYVICOL est d'avis que le montant prévu pour la municipalisation des bibliothèques existantes et la création de nouvelles bibliothèques n'est pas assez élevé. Les coûts de construction ou d'acquisition des infrastructures peuvent à eux seuls être nettement supérieurs à ce montant. S'y ajoutent l'achat de mobilier et l'aménagement intérieur, l'acquisition des fonds de titres (pour nouvelles bibliothèques) et, le cas échéant, l'achat du matériel numérique, pour ne citer que quelques exemples.

Dans ces conditions, il sera difficile d'inciter les autorités communales à créer, municipaliser ou développer des bibliothèques publiques communales si les coûts y afférents ne seront subventionnés par l'État que dans une faible envergure. C'est pourquoi, à l'instar d'autres pays limitrophes, par exemple le Royaume des Pays-Bas où, après promulgation de la nouvelle loi sur les bibliothèques publiques en 2022[2], la subvention maximale pour la création d'une bibliothèque peut atteindre 400 000 euros (en envoyant

une simple demande motivée de 500 mots et un projet de budget), le SYVICOL recommande d'intégrer un subventionnement d'une envergure bien plus importante pour les dépenses d'investissement lors de la création ou de la municipalisation d'une bibliothèque, afin de pouvoir aménager des bibliothèques publiques selon les lignes directrices internationales de pointe.

Ensuite, il note que le projet de loi ne différencie pas entre les bibliothèques à vocation purement locale et celles à vocation régionale. Le SYVICOL est bien conscient que les bibliothèques publiques intercommunales sont rarissimes, voire inexistantes, dû, entre autres, aux structures législatives et administratives rigides auxquelles elles sont soumises. La Bicherthéik à Schwebsange reste la seule bibliothèque intercommunale à avoir existé pendant seulement quatre mois (du 9 septembre 2011 au 31 décembre 2011), avant d'être convertie en bibliothèque communale de Schengen.

Il ressort également clairement du texte que l'État vise à soutenir l'installation de petites bibliothèques dans toutes les communes du pays dans l'avenir, plutôt que l'établissement de grandes bibliothèques intercommunales ou régionales. Ainsi, l'article 12 du projet de loi dispose par exemple que « l'État participe aux frais de fonctionnement des bibliothèques publiques et spécialisées, […] jusqu'à 70 000 euros par an pour les bibliothèques publiques et spécialisées dont le total des charges annuelles est inférieur à 500 000 euros ; 2° jusqu'à 45 000 euros par an pour les bibliothèques publiques et spécialisées dont le total des charges annuelles est supérieur ou égal à 500 000 euros. »

Cependant, le texte du projet de loi, à son article 1er, point 5°, assure vouloir promouvoir des projets intercommunaux, ce qui inclut certes les bibliothèques à vocation régionale. A ce propos, il n'est certainement pas propice, comme mentionné dans l'avis du SYVICOL de 2009, de vouloir « couler dans le même moule l'ensemble des structures communales et associatives ». En fait, les bibliothèques régionales occupent une place essentielle dans le paysage culturel et éducatif. Contrairement aux bibliothèques strictement locales, leur rôle et leur rayonnement dépassent largement les limites communales. Ce qui parle en faveur d'un soutien accru de l'État à leur égard, puisque leurs dépenses sont bien plus élevées que celles des petites bibliothèques locales.

Les bibliothèques à vocation régionale devraient être reconnues en tant que telles et leur financement devrait, à ce titre, reposer sur un soutien renforcé de l'État, garant de l'égalité d'accès à la culture et au savoir sur l'ensemble du territoire, comme c'est d'ores et déjà le cas pour le financement des infrastructures sportives par le ministère des Sports par exemple, qui, dans le cadre de la réalisation du onzième programme quinquennal d'équipement sportif, subventionne jusqu'à à 35 % les projets communaux, jusqu'à 50 % les projets d'intérêt régional et jusqu'à 70 % les projets d'intérêt national[3].

Finalement, suivant l'exemple d'autres pays[4], l'établissement ou la municipalisation d'une bibliothèque publique nécessitent un accompagnement accru par une organisation consultante indépendante. Une telle organisation manque au Grand-Duché – et dans le projet de loi n°8523.

De l'avis du SYVICOL, les auteurs auraient dû saisir l'occasion de la refonte de la loi de 2010 pour introduire une telle instance dans la législation luxembourgeoise.

A ses yeux, le projet de loi ne contient donc pas d'incitations étatiques suffisantes afin d'avoir comme effet le développement accru du réseau des bibliothèques existant. S'y ajoute que toutes les aides financières énumérées dans le projet de loi se réfèrent à des montants maxima. Partant, les communes ou syndicats de communes n'ont pas de prévisibilité et de sécurité budgétaire, puisque les montants des aides pourront changer aléatoirement d'une année à l'autre.

En conséquence il demande que les montants des aides financières ainsi que les critères d'attribution soient fixés de manière transparente et durable par la future loi, contribuant ainsi à une politique de financement fiable moyennant des versements réguliers de subventions de la part de l'État.

Les montants devraient être augmentés afin de présenter une véritable incitation aux autorités communales à créer, étendre ou municipaliser des bibliothèques. Les subventions devraient en outre reposer sur une base fixe, à laquelle pourraient s'ajouter des montants variables indexés, par exemple, sur le nombre d'emprunts ou la vocation régionale ou intercommunale d'une bibliothèque.

### Conditions et modalités d'octroi des aides financières

Le SYVICOL se félicite en principe de l'assouplissement apparent des conditions d'obtention de subsides étatiques avancé par les auteurs du texte, traduisant une nouvelle approche consistant à définir les bibliothèques davantage par les services qu'elles offrent que par leurs collections[5].

Pourtant, bien que le commentaire de l'article 7 confirme vouloir renforcer l'autonomie des bibliothèques et mieux prendre en compte les spécificités locales, le syndicat estime que cet assouplissement est insuffisant.

Le projet de loi tend, tout comme la loi de 2010, à uniformiser les structures communales sans tenir compte de leur diversité en termes de taille, d'organisation et de fonctionnement. L'imposition de normes rigides relatives aux équipements, au personnel ou aux horaires d'ouverture apparaît inadaptée aux réalités locales et surtout aux besoins des usagers.

Comme l'a déjà relevé le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2009 sur le projet de loi n°6026, l'augmentation des heures d'ouverture n'a de sens que lorsqu'elle répond à une demande avérée. Si la professionnalisation du personnel est souhaitable pour les bibliothèques d'une certaine envergure, elle constitue une exigence disproportionnée pour les petites structures fonctionnant essentiellement grâce à des bénévoles.

En ce qui concerne la professionnalisation des bibliothèques, le recrutement obligatoire d'un bibliothécaire à temps plein pouvant se prévaloir d'une formation post-secondaire en sciences de l'information et de la communication ou d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans, semble irréaliste. Même au niveau des bibliothèques étatiques, il s'avère difficile de recruter des bibliothécaires qualifiés pour chaque structure, pourquoi alors imposer cette condition aux communes sous peine de ne pas pouvoir profiter des aides étatiques ?

En comparaison, selon l'article 7 de la loi de 2010, uniquement les bibliothèques desservant plus de 10 000 habitants doivent comprendre un agent à mi-temps pouvant se prévaloir d'une telle formation post-secondaire ou d'une expérience professionnelle appropriée. En outre, le SYVICOL note que les bénévoles qui investissent leur temps de loisir et qui font partie des principaux fondements des bibliothèques communales, ne trouvent guère leur place dans le texte du projet de loi.

En application du principe de subsidiarité, il convient de préserver l'autonomie des communes, surtout en matière de recrutement. Elles sont les mieux placées pour adapter la gestion des bibliothèques aux besoins spécifiques de leurs usagers. Le SYVICOL demande donc que le recrutement d'un bibliothécaire qualifié soit lié à la taille de la bibliothèque ou à sa vocation régionale et que le recours aux services de collaborateurs bénévoles soit implicitement ancré dans la nouvelle loi, tel qu'il est le cas à l'article 7 de la loi de 2010.

Concernant les heures d'ouverture, l'article 7 du projet de loi prescrit un minimum de douze heures d'ouverture hebdomadaire pour

---

[2] « *Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen* (Wsob) » 2022 et https://bi-international.de/wp-content/uploads/2025/08/09-Gommers_National-funding-scheme-in-the-Netherlands.pptx

[3] https://www.syvicol.lu/fr/subventions/fichesubsides/2023-01-23/frais-de-fonctionnement-des-installations-sportives

[4] Par exemple en Suisse la Fondation Bibliomedia : https://www.bibliomedia.ch/it/lesefoerderung-in-der-schweiz/

[5] Commentaire des articles, article 6, page 11.

les bibliothèques publiques et spécialisées. Une fois de plus, le SYVICOL doit se référer au principe de l'autonomie communale, même s'il salue la radiation des conditions d'ouverture plus contraignantes (ouverture heures de midi, jusqu'à 19h00, deux heures le samedi) prévues par le règlement grand-ducal du 4 juillet 2010 portant exécution de la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques.

Le SYVICOL reste d'avis que les autorités communales sont les mieux placées pour décider sur les heures d'ouverture des bibliothèques communales conformément aux besoins et habitudes de leurs résidents. Il recommande de réduire le minimum d'heures d'ouverture par semaine de douze à quatre, en suivant la recommandation de l'Association française des Directeurs des Bibliothèques départementales, qui recommande un minimum de quatre heures pour les petites bibliothèques rurales françaises.

D'ailleurs, le SYVICOL, tel qu'en 2009, n'est pas tout à fait à l'aise avec le rôle prédominant que la Bibliothèque nationale du Luxembourg (BnL) est appelée à jouer dans le contexte de la mise en réseau des bibliothèques. La principale mission de la bibliothèque nationale est non pas celle de la promotion de la lecture publique et de la consommation de livres, mais celle du dépôt légal tel que défini à l'article 10 de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État. Sa mission primordiale est donc la préservation du patrimoine et la conservation des ouvrages.

Pourtant, l'adhésion des bibliothèques communales au réseau national « bibnet.lu » des bibliothèques de l'État, coordonné par la BnL reste obligatoire selon l'article 9 du projet de loi. Ceci nécessite l'acquisition – même si subventionnée par l'État – d'un logiciel précis (Alma - US), conçu pour les très grandes bibliothèques académiques avec des collections d'au moins un million de documents.

Dans ce contexte, le SYVICOL aurait préféré que l'autonomie communale soit maintenue et que les autorités communales soient libres dans leurs choix d'adhésion à un réseau et de logiciel, en particulier puisqu'il existe des logiciels luxembourgeois qui fonctionnent bien, tel que le logiciel « Olefa », avec lequel le réseau « biblio.lu » travaille.

L'article 8 du projet de loi règle la collection des titres et le catalogue en ligne dont doivent disposer les bibliothèques publiques et spécialisées, tout en déclarant à son paragraphe 3 que ces bibliothèques « sont libres dans le choix d'acquisition de leurs collections » et à son paragraphe 2, que « les critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports sont précisés par voie de règlement grand-ducal ».

Le SYVICOL estime donc que les dispositions de l'article 8 sont contradictoires. D'un côté, le paragraphe 3 déclare que les bibliothèques sont libres dans leur choix de collections, d'autre part, les paragraphes 1, 3 et 4 limitent cette liberté de manière démesurée et imposent non seulement des minima en termes de langues pour les collections (paragraphe 1) mais également en termes de contenu du catalogue en ligne (paragraphe 4). En plus, le paragraphe 3 vise à réduire l'autonomie d'acquisition des communes encore plus en introduisant des critères supplémentaires concernant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports par voie de règlement grand-ducal[6].

En conséquence, le SYVICOL demande que les critères d'acquisition pour les bibliothèques publiques soient limités aux seuls paragraphes 1 et 3 de l'article 8 du projet de loi.

---

[6] Voir également l'avis du SYVICOL de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées.

## Projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue porte exécution de la loi en projet (n°8523) relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées. Plus précisément, il fixe les modalités de fonctionnement et d'indemnisation du Conseil supérieur des bibliothèques ainsi que les critères définissant les thèmes, le nombre minimum d'ouvrages et les collections dont doivent disposer les bibliothèques publiques et spécialisées et les supports de ces derniers.

A l'instar du projet de loi n°8523, avisé en s'autosaisissant en date de ce jour, le SYVICOL n'a pas été demandé officiellement en son avis concernant le projet de règlement grand-ducal sous examen. Puisque les dispositions des deux textes concernent directement les cent communes du pays, qu'elles gèrent ou non déjà une bibliothèque publique, le syndicat tient à formuler les remarques suivantes concernant le règlement grand-ducal en projet.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL s'oppose à la définition par la voie législative du volume et des contenus des collections et du nombre de connexions internet, et il recommande que les critères d'acquisition pour les bibliothèques publiques soient limités aux seuls paragraphes 1 et 3 de l'article 8 du projet de loi n°8523.

### III. Remarques article par article

#### Articles 1er à 4

Les articles 1er à 4 du projet de règlement grand-ducal précisent les dispositions de l'article 8 du projet de loi n°8523 relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées, à savoir les critères applicables aux thèmes, au nombre d'ouvrages et de collections, et leurs supports dont doivent se doter les bibliothèques publiques et spécialisées.

Contrairement à ce que le paragraphe 3 de l'article 8 du projet de loi pourrait faire croire, notamment que les bibliothèques publiques et spécialisées sont libres dans leur choix d'acquisition de leurs collections, le SYVICOL doit constater que la politique d'acquisition des titres et du matériel par les bibliothèques publiques reste en grande partie imposée par l'État.

Ainsi, chaque bibliothèque qui tombe sous le champ d'application de la future loi reste obligée, comme c'est le cas actuellement, de se doter d'un catalogue en ligne comprenant au moins 10 000 titres, d'au moins deux ordinateurs avec connexion internet et d'un fonds documentaire de titres sur support matériel proportionnel au nombre d'habitants desservis. Ce fonds doit comprendre au moins un titre par habitant jusqu'à 15 000 habitants avec un minimum de titres qui augmentera même de 3 500 à 5 000 titres et la composition du fonds est à renouveler annuellement par des acquisitions de titres récents à raison de 3% du fonds.

En plus, la collection et l'inventaire des bibliothèques doit contenir des ouvrages de référence et des périodiques, des ouvrages adaptés aux besoins de la bibliothèque concernée, au moins dans les trois langues prévues par la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues, avec des sections dédiées aux enfants pour

éveiller leur curiosité et encourager la lecture dès le plus jeune âge, des méthodes audiovisuelles et autres d'apprentissage des langues et une riche collection d'ouvrages de non-fiction.

Les communes ne seront donc nullement libres dans leurs choix pour l'acquisition de leurs fonds. Comme dans son avis du 13 octobre 2009 sur le projet de loi n°6026 relatif aux bibliothèques de lecture publique et d'information[1] qui est devenu par la suite la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques, le SYVICOL doit s'opposer vigoureusement à cette définition par voie législative du volume et des contenus des collections et du nombre de connexions internet pour les bibliothèques publiques.

Cette approche impose des contraintes inutiles aux communes et limite la souplesse nécessaire à la gestion locale des bibliothèques publiques et spécialisées et de ce fait restreint l'autonomie communale d'une manière inacceptable.

En conséquence, le SYVICOL recommande que les critères d'acquisition pour les bibliothèques publiques soient limités aux seuls paragraphes 1 et 3 de l'article 8 du projet de loi n°8523 relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées.

**Articles 5 à 11**

Pas d'observations.

[1] https://www.syvicol.lu/fr/publications/fichemedia/2009-10-15/bibliotheques-de-lecture-publiques-et-d-information-6026

© iStock by Getty Images

## Projet de loi n°8609 portant modification de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal

### Avis du 1er octobre 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de l'avoir demandé en son avis, par courrier du 29 juillet 2025, au sujet du projet de loi n°8609 portant modification de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal. Le SYVICOL tient également à remercier Monsieur le Ministre pour la présentation de l'évaluation de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal[1], ayant servi de base pour l'élaboration du projet de loi sous revue.

Près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2022 portant organisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, ci-après « la loi du 27 mai 2022 », le projet de loi sous revue tend à introduire, outre quelques modifications terminologiques, liées à l'introduction de nouvelles branches, deux modifications qui affectent directement l'organisation de l'enseignement musical et les budgets des communes.

[1] https://men.public.lu/fr/publications/rapports-activite-ministere/autres-rapports/rapport-em-2025.html

D'une part, une modification en matière de délais impartis aux communes pour la saisine définitive de l'organisation de l'enseignement musical est prévue. D'autre part, le projet de loi prévoit d'augmenter les taux de base par minute des cours des niveaux inférieurs et des cours d'adultes actuellement applicables afin de tenir compte du surcoût lié à la valorisation des carrières dans l'enseignement musical, ainsi que les taux de base pour tous les niveaux de l'enseignement musical afin de tenir compte de l'évolution de l'indice pondéré du coût de la vie et l'adaptation de la valeur du point indiciaire.

D'une manière générale, alors que le SYVICOL salue l'évaluation de la loi du 27 mai 2022 après trois ans d'application ainsi que les modifications des taux de base prévues par le projet de loi sous analyse, il constate qu'il n'est toujours pas en mesure de retracer entièrement le calcul effectué par le ministre afin de vérifier si les nouveaux taux de base respectent invariablement le principe selon lequel les coûts salariaux de l'enseignement musical sont pris en charge à raison d'un tiers par l'État, comme revendiqué dans son avis du 6 décembre 2021[2] sur le 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'État. Afin de pouvoir retracer ces calculs du ministère, il aurait besoin de tous les chiffres relatifs à l'enseignement musical et aux coûts de personnel associés.

Une autre revendication de longue date du SYVICOL qui ne trouve pas de résolution dans le texte du projet de loi sous examen est que : « *En principe, le SYVICOL aurait préféré que l'État prenne en charge un tiers du total des coûts de l'enseignement musical, y compris les coûts administratifs et d'entretien des bâtiments.* »

C'est donc dans cet esprit qu'il formule les remarques suivantes.

## II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue le report des délais concernant l'organisation de l'enseignement musical. (art.1 et 2)
- Il rappelle sa demande selon laquelle le taux de participation de l'État soit calculé sur la base de l'organisation de l'enseignement musical rectifiée, indépendamment des abandons. (art. 2)
- Bien qu'il salue l'augmentation du taux de base inférieur à 41,32 euros, il aurait préféré que ce dernier soit augmenté à au moins 48,24 euros afin de combler l'écart entre les différents niveaux et afin d'adapter la subvention de l'État à la réalité des dépenses des communes. (art. 3)
- Étant donné que l'augmentation totale réelle de la masse salariale observée pour les années scolaires 2023/2024 et 2024/2025 a été supportée presque entièrement par les communes, il demande que celles-ci soient compensées pour le surcroît des coûts liés à la revalorisation des carrières dans l'enseignement musical entre 2023 et 2025. (art. 3)
- Il suggère d'effectuer une évaluation annuelle et transparente des coûts connexes à l'enseignement musical au niveau communal afin de garantir une répartition équitable entre l'État et les communes en matière des frais liés à enseignement musical. (art. 3)

## III. Remarques article par article

### Art.1er

L'article 1er du projet de loi concerne une extension du délai accordé aux communes pour modifier l'organisation de l'enseignement musical décidée avant le 1er septembre. Ce délai est reporté du 1er décembre au 15 janvier de l'année scolaire en cours.

Le SYVICOL salue ce report du délai, et la modification n'appelle dès lors pas de remarques de sa part.

### Art.2

L'article 2 vise à modifier deux délais aux paragraphes 5 et 6 de l'article 11 de la loi du 27 mai 2022. Tout d'abord, la date limite pour accepter un élève remplaçant pour un élève inscrit et dont l'inscription a été validée, mais qui se désiste du cours, est reportée du 15 novembre au 31 décembre. Ensuite, le délai pour l'enregistrement et la validation définitive de toutes les données dans l'outil de gestion informatique passe également du 15 novembre au 31 décembre.

Le SYVICOL se félicite du report des délais décrits ci-dessus, qui correspondent à une de ses revendications formulées dans son avis du 6 décembre 2021. Ceci donnera aux communes plus de temps pour saisir et pour valider les données définitives dans l'outil de gestion informatique, notamment pour effectuer les modifications dues aux abandons et pour valider l'organisation scolaire définitive qui sert de base pour le calcul de la participation de l'État.

Or, le SYVICOL rappelle sa demande que le taux de participation de l'État soit calculé sur base de l'organisation de l'enseignement musical rectifiée, indépendamment des abandons, et non, comme le prévoit le paragraphe 9 de l'article 16 de la loi du 27 mai 2022, uniquement pour les élèves ayant terminé l'année scolaire. Les communes engagent le personnel enseignant sur base des inscriptions initiales. À ce moment-là, certains facteurs qui peuvent mener un élève à abandonner sa place dans l'enseignement musical tels que des déménagements d'élèves ou d'autres causes externes ne sont pas prévisibles pour les communes.

Il n'est donc pas acceptable que les communes doivent supporter ces coûts toutes seules, d'autant plus que le budget prévisionnel de l'État se base également sur ces inscriptions initiales et que les fonds pour le financement seraient dès lors disponibles. Selon les chiffres communiqués par le ministère dans le document d'évaluation, le nombre d'abandons qui n'ont pas pu être remplacés après le délai du 15 novembre s'élevait à 2.466 inscriptions sur un total de 34.824 pour l'année scolaire 2022-2023, ce qui correspond à un taux d'abandon de 7,08 %. Pour l'année scolaire 2023-2024, il s'agissait de 2.538 inscriptions sur un total de 38.246, soit un taux d'abandon de 6,64 %. Bien qu'on constate une légère baisse des abandons, le taux d'abandon continue de peser sur les budgets communaux, ce que le SYVICOL avait d'ailleurs prédit dans son avis de 2021.

### Art.3

L'article 3 apporte des modifications au paragraphe 3 de l'article 16 de la loi du 27 mai 2022 et concerne la participation financière de l'État suivant des taux de base par minute s'appliquant aux données qui sont validées par la commune ou le syndicat de communes dans l'outil de gestion informatique.

En tenant compte des paramètres sociaux valables au 1er mai 2025, la cote d'application de l'échelle mobile des salaires à laquelle correspondent les taux de base sera augmentée de 834,76 à 968,04 par le point 2° de l'article 3, tout comme la valeur mensuelle initiale du point indiciaire qui passe de 2,4173333 à 2,5137607 en vertu de la modification prévue au point 3° de l'article 3.

En même temps, le taux de base des cours de la division moyenne et du degré moyen sera fixé à 66,33 euros au lieu de 55 euros. Le taux annuel de base par minute pour les cours de la division moyenne spécialisée passera de 75 euros à 90,44 euros et celui des cours de la division supérieure et du degré supérieur de 105 euros à 126,62 euros. A souligner que ces augmentations se limitent à l'effet de l'évolution des paramètres sociaux mentionnés à l'alinéa précédent depuis l'entrée en vigueur de la loi.

La seule augmentation réelle est prévue au point 1° a) de l'article 3, selon lequel le taux de base par minute pour les cours de l'éveil, de la division inférieure, du degré inférieur et pour les cours d'adultes passera de 30 à 41,32 euros. Cette adaptation prend en compte, selon le commentaire des articles, les constats issus de

[2] https://www.syvicol.lu/media/5505fc30-ff72-456b-9997-a6ce75c725af/av21-43-projet-de-loi-portant-10-organisation-de-lenseignement-musical-dans-le-secteur-communal-20-modification-de-la-loi-modifiee-du-25-mars-2015.pdf

l'évaluation de la réforme des carrières du personnel enseignant de l'enseignement musical, ainsi que des adaptations des paramètres sociaux du 1er mai 2025, ce qui correspond aux revendications formulées par le SYVICOL selon les auteurs du texte.

La revalorisation des carrières des enseignants ainsi que l'évolution de la masse salariale qui en découle avaient en effet inquiété le SYVICOL dans son avis du 6 décembre 2021 : *« À cela s'ajoute que la prévision ne prend pas en considération la revalorisation des carrières qui est prévue dans l'enseignement musical dans un futur proche et qui, comme mentionné plus haut, entrainera une hausse non négligeable de la masse salariale dans l'enseignement musical pour les communes ».* Comme le montre l'analyse figurant dans la fiche financière du projet de loi, ces inquiétudes se sont avérées fondées, puisque la progression de la masse salariale réelle est de 26,48 %, ce qui correspond à une augmentation de près de 9,5 millions d'euros.

Toutefois, sur la base d'une estimation initiale de 9,8 %, seule une augmentation forfaitaire de 10% avait été prise en compte pour la fixation du taux de base par minute en 2022. Par conséquent, un montant d'environ 5,86 millions d'euros, soit une hausse supplémentaire de 16,48 % de la masse salariale, n'avait pas été pris en compte dans l'évaluation de la masse salariale pour fixer les taux de base initiaux. Il en résulte, selon les estimations contenues dans la fiche financière, un budget supplémentaire pour l'année 2026 de près de 5,86 millions d'euros, dont la moitié, à savoir 2,93 millions d'euros, sera financée par le Fonds de dotation globale des communes (FDGC).

En se basant sur les chiffres disponibles dans le rapport d'évaluation, l'on constate également que la part prise en charge par l'État des coûts liés à la revalorisation des carrières dans l'enseignement musical entre décembre 2022 et janvier 2025, soit un montant de 1.776.370 (3.552.740 / 2) euros, ne couvre que 18,88 % de l'augmentation totale réelle de la masse salariale observée, qui s'élève à 9.408.740 euros. Le reste des coûts, à savoir 7.632.370 euros, correspondant à 81,12 % de cette hausse, a été supporté entièrement par les communes. Cette charge se compose d'une part des 1.776.370 euros déjà identifiés comme financement communal via le FDGC, et d'autre part de 5.856.000 euros supplémentaires qui n'ont pas été intégrés dans l'estimation initiale de l'État.

De l'autre côté, si le taux de base en question avait été fixé à 40 euros dès 2022, tel que revendiqué par le SYVICOL en 2021, et si l'on avait appliqué à ce montant les adaptations successives dues, d'une part, à l'évolution de l'indice pondéré du coût de la vie et, d'autre part, à la modification de la valeur du point indiciaire applicable, le taux de base actualisé pour les niveaux inférieurs et les cours d'adultes s'élèverait aujourd'hui à 48,24 euros.

Or, le projet de loi fixe ce taux à 41,32 euros, soit une augmentation nominale de seulement 5,14 euros par rapport au montant antérieur de 30 euros. Après neutralisation des effets liés à l'adaptation à l'indice et à la valeur du point indiciaire, cette hausse réelle se limite à 4,26 euros, soit moins de la moitié du montant de 10 euros revendiqué par le SYVICOL depuis 2021.

Tandis que le SYVICOL se félicite de la revalorisation du taux de base en question, il ne peut que regretter que cette augmentation demeure manifestement insuffisante au regard de ses revendications exprimées de longue date, notamment dans son avis de 2021, dans lequel il avait appelé à une revalorisation du taux de base annuel de 30 euros à 40 euros.

Dans ce contexte, il serait utile de rappeler un autre argument du syndicat concernant l'augmentation du taux de base du niveau inférieur et du taux de base pour les cours d'adultes qui n'a pas été pris en compte pour la fixation des nouveaux taux de base dans le projet de loi sous revue, notamment que « *les taux de base varient entre 30 euros et 120 euros par minute, soit une augmentation du simple au quadruple et la disparité entre le taux de base pour les cours de l'éveil, de la division inférieure et du degré inférieur, ainsi que pour les cours d'adultes, et le taux de base pour les cours de la division moyenne spécialisée est trop élevée. Si on part du principe qu'une minute de cours enseignée coûte plus ou moins le même montant en termes de salaire de l'enseignant au niveau éveil/inférieur que pour les cours d'adultes et la division moyenne et la division moyenne spécialisée, il s'avère difficile de concevoir une justification pour cette augmentation entre le niveau éveil/inférieur et le niveau moyen spécialisé. De même, dans l'hypothèse où la plupart des élèves se situent dans les niveaux inférieurs et moyens, puisque les exigences sont nettement plus élevées dans les niveaux moyen spécialisé et supérieur, le SYVICOL propose d'augmenter le taux de base pour les cours de l'éveil, de la division inférieure et du degré inférieur, ainsi que pour les cours d'adultes à 40 euros par minute, afin de combler l'écart entre les différents niveaux et d'adapter la subvention de l'État à la réalité des dépenses des communes* ».

Au vu de ce qui précède, le SYVICOL, tout en saluant l'intention du législateur, invite le ministre à effectuer une réévaluation plus substantielle du taux de base des niveaux inférieurs et des cours d'adultes, afin de refléter de manière adéquate les charges croissantes supportées par les communes et syndicats de communes, ainsi que les réalités économiques actuelles du secteur de l'enseignement musical.

L'augmentation substantielle des coûts liés à la revalorisation des carrières dans l'enseignement musical aurait d'ailleurs pu être détectée après la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2023 portant fixation des conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant de l'enseignement musical dans le secteur communal.

Et tandis qu'il salue l'augmentation du taux de base inférieur à 41,32 euros, il se voit contraint de réitérer sa demande de 2021 d'augmenter le taux de base « *afin de combler l'écart entre les différents niveaux et d'adapter la subvention de l'État à la réalité des dépenses des communes* ».

Pour conclure, le SYVICOL demande donc que le taux de base inférieur soit fixé à au moins 48,24 euros au lieu de 41,32 euros afin de donner suite aux revendications du secteur en la matière et afin d'adapter le taux de base aux réalités des dépenses communales en matière de l'enseignement musical.

En plus, il suggère d'effectuer une évaluation annuelle et transparente des coûts connexes à l'enseignement musical au niveau communal afin d'éviter un déséquilibre important dans la répartition du financement de ce dernier, qui va clairement à l'encontre du principe de partage équitable entre l'État et les communes en matière des frais liés à enseignement musical.

Finalement, dans le même ordre d'idées, vu que l'augmentation totale réelle de la masse salariale observée pour les années scolaires 2023/2024 et 2024/2025 a été supportée presque entièrement par les communes et que le nouveau taux de base inférieur ne sera applicable qu'à partir de l'année scolaire 2025/2026, il demande que les communes soient compensées d'une manière ou d'une autre pour le surcroît des coûts liés à la revalorisation des carrières dans l'enseignement musical entre 2023 et 2025.

**Art.4**

Sans observation.

**Art.5**

Sans observation.

## Projet de loi n°8512 portant modification de l'article 43bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures pour son courrier du 25 juin 2025, par lequel il lui a soumis pour avis l'amendement parlementaire au projet de loi n°8512 qui a été adopté par la Commission des Affaires intérieures lors de sa réunion du 11 juin 2025.

L'amendement parlementaire sous revue vise à modifier le projet de loi n°8512 afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025 ainsi que d'une opposition formelle.

Le SYVICOL y marque son accord sous réserve des remarques formulées ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

La remarque principale se résume comme suit :

- Le SYVICOL demande d'introduire une définition claire et précise de la notion de « parc public » au lieu de la supprimer de la disposition relative à la procédure simplifiée d'installation de caméras.

### III. Remarques amendement par amendement

#### Amendement unique

Le point 1° de l'amendement vise à modifier au point 1° de l'article 43bis, paragraphe 1er alinéa 3 nouveau la disposition relative aux cas de figure pour lesquels les conditions relatives à l'inefficacité des autres moyens et au risque particulier de commission d'infractions pénales sont considérées comme remplies. En ce qui concerne les pôles d'échange, la disposition est complétée par une définition pour mieux identifier les lieux visés par cette notion. Dès lors, sont visés par les termes pôle d'échange « des lieux ou espaces d'articulation des réseaux de transports publics qui visent à faciliter les pratiques intermodales entre différents modes de transport de voyageurs ». Étant plus précise et claire, cette modification prend en compte une remarque formulée par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025. La modification ne soulève pas de question de la part du SYVICOL, qui y marque son accord.

En ce qui concerne les parcs publics, il a été décidé de suivre les critiques soulevées par la Haute corporation dans son avis précité et de supprimer les parcs publics des cas de figure pour lesquels les conditions mentionnées dans le paragraphe ci-dessus sont remplies. Le SYVICOL comprend certes les préoccupations du Conseil d'État concernant l'absence de critères définis permettant d'identifier plus précisément les parcs publics, mais il estime que l'ajout d'une définition élargie de la notion de « parc public », aurait dissipé ces inquiétudes, plutôt que de supprimer la notion de la disposition. Dès lors, le SYVICOL demande d'introduire une définition claire et précise de la notion de « parc public » au lieu de la supprimer de la disposition relative à la procédure simplifiée d'installation de caméras.

Le point 2° de l'amendement vise à lever une opposition formelle émise par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025 quant à l'introduction d'une procédure accélérée pour le renouvellement d'une autorisation ministérielle. Cette dernière est supprimée de l'article 43 bis, paragraphe alinéa 3. Ainsi, à l'issue d'une période de cinq ans, une autorisation ministérielle doit être renouvelée selon la même procédure que celle applicable à l'octroi d'une première autorisation.

Bien que le SYVICOL ait salué cette procédure accélérée de renouvellement de l'autorisation ministérielle dans son avis initial du 16 juin 2025, il marque son accord avec le point 2° de l'amendement compte tenu de l'opposition formelle du Conseil d'État.

Les points 3° et 4° de l'amendement ne donnent lieu à aucune remarque de la part du SYVICOL.

## Amendements parlementaires du 21 mai 2025 au projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 23 mai 2025, les amendements au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale adoptés par la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Députés en date du 21 mai 2025.

Ces amendements ont pour objet de répondre à un certain nombre de remarques soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 25 février 2025. Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il a également été tenu compte de quelques-unes de ses propres observations.

Il avise favorablement les amendements parlementaires sous revue, sous réserve des remarques ci-dessous et en renvoyant pour le surplus à son avis précité concernant le projet de loi initial.

### II. Éléments-clés

- Le SYVICOL avise favorablement les amendements parlementaires du 21 mai 2025 au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.
- Il marque son accord avec le fait que, selon le nouvel article 5*ter* tel qu'il résultera du texte amendé, l'initiative d'une interdiction temporaire de lieu appartiendra dorénavant à la Police, le rôle du bourgmestre se limitant à autoriser cette mesure. Il propose de compléter le texte de sorte que la proposition de la Police inclue la définition du périmètre concerné et la durée de la mesure.
- Il se félicite du fait que sa proposition de prévoir une remise en mains propres de la notification d'interdiction de lieu a été retenue.

### III. Remarques amendement par amendement

#### Amendement 1

Cet amendement tient compte de certaines remarques du Conseil d'État. Il apporte des précisions au futur article 5*bis* en ce qui concerne notamment la définition des comportements pouvant donner lieu aux mesures de police administrative qu'il prévoit.

Il ne donne pas lieu à des remarques de la part du SYVICOL, autres que celles ayant figuré dans son avis du 25 février 2025 et qui n'ont pas été prises en considération.

### Amendement 2

L'amendement 2 porte sur l'article 2 du projet de loi, qui complète la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale d'un nouvel article 5*ter* relatif à l'interdiction temporaire de lieu.

Un premier changement majeur par rapport au projet de loi initial consiste dans le fait que ce sera la Police grand-ducale, et non pas le bourgmestre, qui sera chargée de constater qu'une personne a fait l'objet d'un éloignement prévu à l'article 5*bis* au moins deux fois au cours des trente jours écoulés. Selon le texte amendé, la Police en informe alors le bourgmestre, qui peut « autoriser » cette dernière à procéder à une interdiction temporaire de lieu pour une période maximale de trente jours.

L'initiative de cette mesure lourde est donc transférée du bourgmestre à la Police, ce que le SYVICOL salue en estimant que cette dernière est mieux placée que le bourgmestre pour assurer le suivi de ses propres interventions. En outre, cette approche est plus cohérente avec d'autres mesures de police administrative prévues par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

L'alinéa 2 du futur article 5*ter* est amendé de sorte à préciser entre autres que l'interdiction temporaire de lieu « ne peut durer plus longtemps ni porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public ». Cette ajoute est dans l'intérêt du SYVICOL qui, dans son avis précité, avait justement souligné l'importance du respect du principe de proportionnalité prévu à l'article 37 de la Constitution.

Il déduit du fait que l'interdiction temporaire de lieu ne sera, selon le nouveau texte, plus « ordonnée », mais « autorisée » par le bourgmestre que l'information que ce dernier recevra de la Police comprendra une proposition concernant le périmètre et la durée de l'interdiction. Dans le doute, il serait souhaitable que le texte le prévoie expressément.

Toujours au sujet de l'amendement 2, le SYVICOL se réjouit de constater que la Commission des Affaires intérieures a décidé de tenir compte de sa recommandation de prévoir une remise en mains propres de la notification d'interdiction temporaire de lieu.

### Amendement 3

L'amendement 3 vise à permettre à la Police grand-ducale de procéder à un contrôle d'identité dans le cadre de l'interdiction temporaire de lieu.

Le SYVICOL considère ceci comme justifié et n'a pas de remarques à formuler.

## Projet de loi n°8577 portant introduction d'une aide financière pour des installations permettant la recharge de véhicules électriques

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 3 juillet 2025, au sujet du projet de loi n°8577 portant introduction d'une aide financière pour des installations permettant la recharge de véhicules électriques.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but de prolonger et d'améliorer le programme d'aides financières destiné à l'installation de bornes de recharge privées pour véhicules électriques. Il s'inscrit dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028 et de la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), qui visent à soutenir le développement de l'électromobilité, notamment en favorisant la recharge à domicile.

Mis en place en 2020, le régime actuel prévoit des aides pour l'installation de bornes simples, de bornes dites « intelligentes » ainsi que de systèmes collectifs de gestion intelligente de charge dans les bâtiments multifamiliaux. Le nouveau dispositif entend non seulement prolonger ces aides, mais aussi faciliter l'installation de bornes de charge dans les résidences, notamment par une simplification des démarches administratives.

Il introduit également un bonus supplémentaire (« top-up ») pour les bornes respectant des normes technologiques plus exigeantes, et prévoit une augmentation des aides pour les systèmes collectifs, afin de mieux couvrir les frais d'acquisition, d'installation, et les travaux nécessaires dans les immeubles collectifs.

Deux cas dérogatoires sont également intégrés : le premier permet, sous conditions, d'obtenir une aide pour remplacer une borne déjà subventionnée ; le second vise à ne pas désavantager les personnes ayant investi de manière anticipée dans une borne individuelle, avant que la copropriété ne décide d'installer un système collectif.

Par ailleurs, le projet de loi maintient la possibilité pour les syndics, crédit-bailleurs ou autres mandataires d'introduire les demandes d'aides au nom des bénéficiaires.

Enfin, un nouveau règlement grand-ducal accompagnera ce texte afin de remplacer le règlement grand-ducal en vigueur depuis 2020. Le financement de ces aides restera assuré par le Fonds climat et énergie, conformément à la loi du 15 décembre 2020 relative au climat.

Puisque ces modifications ne concernent pas directement le secteur communal, le SYVICOL n'a pas d'observations à faire.

## Projet de règlement grand-ducal précisant les modalités de calcul et la procédure d'attribution des aides financières pour des bornes de charge privées et des systèmes collectifs de gestion intelligente de charge

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 3 juillet 2025, au sujet du projet de règlement grand-ducal précisant les modalités de calcul et la procédure d'attribution des aides financières pour des bornes de charge privées et des systèmes collectifs de gestion intelligente de charge.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but de définir les modalités de calcul et la procédure d'attribution des aides financières pour l'installation de bornes de charge privées et de systèmes collectifs de gestion intelligente de charge, comme prévu par le projet de loi correspondant faisant l'objet d'un avis du même jour.

Les mesures proposées incluent une simplification administrative, un bonus supplémentaire pour les bornes répondant à des normes technologiques plus avancées, ainsi qu'un soutien financier renforcé pour les systèmes collectifs de charge, y compris les travaux nécessaires à leur installation dans les immeubles.

Le texte prévoit également deux exceptions : la possibilité d'obtenir une aide pour remplacer une borne déjà subventionnée, et un mécanisme visant à ne pas pénaliser les personnes ayant investi individuellement avant la mise en place d'un système collectif par la copropriété.

Enfin, ce règlement abroge l'ancien texte de 2020 sur les aides à l'installation de bornes, tout en prévoyant que celui-ci reste applicable pour les demandes relevant de l'ancien cadre.

Puisque ces modifications ne concernent pas directement le secteur communal, le SYVICOL n'a pas d'observations à faire.

## Projet de loi n°8585 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement

**Avis du 1er octobre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 15 juillet 2025, au sujet du projet de loi n°8585 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2016 instituant un régime d'aides pour la promotion de la durabilité, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables dans le domaine du logement.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but de prolonger, au-delà du 1er janvier 2026, le régime d'aides financières « Klimabonus Wunnen », qui soutient la durabilité, l'efficacité énergétique et l'usage des énergies renouvelables dans le secteur du logement. Le régime actuel prendra fin au 31 décembre 2025.

Plusieurs ajustements sont prévus : adaptation des montants, révision des critères techniques et introduction d'une nouvelle aide pour les systèmes de gestion d'énergie.

Le texte met aussi l'accent sur une simplification des démarches administratives, afin de faciliter les demandes tant pour les particuliers que pour les entreprises et l'Administration de l'environnement.

Pour éviter le surdimensionnement des installations et encourager l'équité, les aides seront désormais versées sous forme de montants forfaitaires, et non plus en fonction de la puissance des équipements.

Enfin, pour garantir la clarté et la transparence, tous les montants et critères du régime seront directement inscrits dans la loi, sans recourir à un règlement grand-ducal.

Puisque ces modifications ne concernent pas directement le secteur communal, le SYVICOL n'a pas d'observations à faire.

## Amendements gouvernementaux au projet de loi n°8511 modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre

**Avis du 1er octobre 2025**

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 24 juillet 2025, au sujet des amendements gouvernementaux au projet de loi n°8511 modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre.

Le présent avis fait suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 31 mars 2025, et il analyse le texte amendé approuvé par le Conseil de Gouvernement en sa séance du 24 juillet 2025.

Selon l'exposé des motifs, l'amendement unique sous revue répond à une opposition formelle du Conseil d'État concernant l'article 3 du projet, qui prévoyait une compétence conjointe de trois ministres pour approuver et contrôler le budget du syndicat SEBES.

Pour lever cette opposition formelle, la compétence exclusive est transférée au ministre des ayant les Affaires communales dans ses attributions, qui est l'autorité de surveillance ordinaire des syndi-

cats de communes. Cependant, les ministres des Finances et de l'Environnement seront consultés pour avis avant toute décision finale sur le budget du syndicat.

Le SYVICOL, qui avait remis en question, dans son avis précédent, l'implication d'un troisième ministère au niveau du contrôle financier du SEBES, se félicite de cette modification. Il approuve également le fait que le nouvel article 14 de la loi modifiée du 31 juillet 1962 indiquera d'une manière beaucoup plus précise les actes au sujet desquels les ministres susmentionnés seront consultés et *a contrario* ceux qui relèveront de la seule compétence du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, même s'il note que ces actes incluent la proposition ou l'arrêt d'un budget limité suivant l'article 125 de la loi communale (paragraphe 2) et la création d'un fonds de réserve (paragraphe 3) non mentionnés par le projet de loi initial.

Il salue en outre le fait que les ministres consultés pour avis sont tenus de répondre endéans les trente jours.

Il exprime pourtant des réserves quant à la sanction d'un éventuel non-respect de ce délai. En effet, plutôt que de donner au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions la faculté de « passer outre » et de prendre sa décision en l'absence d'avis des ministres compétents après un délai de 30 jours, le SYVICOL aurait préféré l'introduction du principe du « silence vaut accord » pour davantage de sécurité juridique et de cohérence avec d'autres textes législatifs actuellement en cours de modification.

## Projet de loi n°8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026

## Projet de loi n°8601 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029

### Avis du 10 novembre 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Finances de l'avoir demandé en son avis, par courrier électronique du 8 octobre 2025, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et sur celui relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029. Les deux projets de loi seront traités ensemble dans le cadre du présent avis.

Des remerciements sont adressés également à Monsieur le Député Maurice Bauer, rapporteur des projets de loi sous revue, pour l'échange constructif du 12 novembre 2025.

Le contexte économique international reste marqué par de fortes incertitudes, nourries notamment par des tensions géopolitiques persistantes ainsi que par une instabilité commerciale croissante. L'adoption, au début de l'année 2025, d'une nouvelle politique commerciale par les États-Unis, caractérisée par une hausse significative des droits de douane, a pour objectif déclaré de protéger l'économie américaine d'une concurrence jugée déloyale. Toutefois, cette orientation comporte des risques importants, dont notamment un ralentissement de l'activité économique et du commerce mondial, une désorganisation des chaînes de production et des incertitudes quant à l'évolution de l'inflation.

L'accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis a certes permis de modérer certaines de ces incertitudes, mais l'environnement global demeure volatile. Ces éléments limitent la visibilité nécessaire à une planification économique efficace à moyen et long terme.

L'environnement économique, tant au niveau international qu'européen, est marqué par une évolution contrastée de l'inflation et de la croissance. Après une période d'inflation particulièrement soutenue en 2022 et 2023, les dernières projections indiquent un net ralentissement. Dans la zone euro, l'inflation devrait atteindre 1,9 % en 2025, descendre à 1,5 % en 2026, et se stabiliser à partir de 2027 à un niveau légèrement inférieur à 2 %, avec une moyenne estimée à 2,2 % sur la période 2027-2029. Ce recul de l'inflation s'accompagne d'un assouplissement progressif des politiques monétaires, notamment par une baisse des taux d'intérêt.

Au Luxembourg, après une flambée des prix en 2022 et 2023, l'inflation s'est nettement atténuée pour atteindre 2,1 % en 2024. Néanmoins, en raison notamment de l'indexation automatique des salaires intervenue en mai 2025, qui a entraîné une augmentation marquée des prix des services, le STATEC a relevé sa prévision pour 2025 à 2,1 %, contre 1,9 % précédemment. Pour 2026, un ralentissement significatif de l'inflation à 1,4 % est anticipé, principalement porté par une diminution des prix de l'énergie. À moyen terme, l'inflation devrait se stabiliser autour de 2 %, en ligne avec les tendances observées dans la zone euro.

Toutefois, ce ralentissement de l'inflation ne s'est pas traduit par une reprise économique dynamique. Dans la zone euro, la croissance est restée inférieure à 1 % en 2023 et 2024. Et selon les prévisions d'Oxford Economics, le taux de croissance du PIB atteindrait 0,8 % en 2025 et 1 % en 2026, avec une amélioration progressive prévue jusqu'à 1,8 % en 2028, avant un léger ralentissement du rythme de croissance à 1,5 % en 2029.

Au niveau national, la croissance du PIB en volume est restée modérée, avec une progression de seulement 0,4 % en 2024 après une quasi-stagnation en 2023. Pour 2025, le STATEC table sur une croissance de 1 %, qui devrait atteindre 2 % en 2026. Sur la période 2027-2029, une croissance annuelle moyenne de 2,4 % est anticipée.

La dégradation de l'activité économique depuis 2022 s'est accompagnée d'un net ralentissement de la dynamique de l'emploi. Le taux de croissance de celui-ci, qui s'élevait encore à 3,3 % en 2022, est retombé à 1 % en 2024 et devrait se maintenir à ce niveau en 2025. Les perspectives à moyen terme apparaissent toutefois légèrement plus favorables. Le STATEC prévoit un renforcement modéré de la croissance de l'emploi à partir de 2026, accompagné d'une légère baisse du taux de chômage. Ce dernier, après avoir atteint 4,7 % en 2022, s'établirait à 6 % en 2025, avant de reculer progressivement à 5,9 % en 2026 puis à 5,7 % en 2027.

Le projet de budget pour 2026 s'inscrit dans la continuité des engagements pris dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028. Il se fonde sur une politique budgétaire active, orientée vers la stabilité macroéconomique et la préservation de la notation souveraine maximale (AAA), ainsi que le respect des engagements européens.

Les priorités affirmées par le Gouvernement demeurent le renforcement du marché du travail, l'amélioration de l'accès au logement, la lutte contre la pauvreté, la protection du pouvoir d'achat ainsi que l'accompagnement de la transition énergétique et numérique. L'enjeu de la souveraineté énergétique est au cœur de cette stratégie, avec pour objectifs de garantir un accès à des sources d'énergie diversifiées, de renforcer la compétitivité économique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Des investissements publics ciblés sont également prévus pour soutenir l'innovation, encourager la digitalisation, renforcer l'industrialisation et accroître la productivité. En parallèle, la croissance de la population active, essentielle au dynamisme économique et à la pérennité du modèle social, est soutenue par des projets d'infrastructures stratégiques et un aménagement du territoire ambitieux.

Face à l'évolution des tensions géopolitiques mondiales, le Gouvernement confirme également son engagement en matière de défense, conformément à ses obligations internationales, en prévoyant de consacrer 5 % du revenu national brut à cet effet d'ici 2035, dans le cadre de l'OTAN.

Le logement demeure une priorité majeure pour le Gouvernement, qui poursuit son objectif de renforcer l'offre en logements abordables. A cet égard, des ajustements ont été apportés à la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable afin d'en améliorer l'efficacité et l'attractivité pour les promoteurs et bailleurs sociaux. Dans ce contexte, le SYVICOL se félicite que plusieurs de ses revendications aient été prises en compte. Il convient notamment de souligner l'extension de la rémunération sur le capital investi au secteur communal, ainsi que l'introduction d'une segmentation géographique du montant maximal éligible, deux avancées importantes pour les communes.

De plus, des modifications sont également prévues pour le Pacte Logement 2.0, visant à mobiliser les communes en faveur de la création de logements abordables, notamment en simplifiant les procédures et en ajoutant de nouveaux critères pour l'attribution des dotations annuelles aux communes signataires du Pacte Logement. A ce stade, le SYVICOL n'est pas encore en mesure de formuler des observations quant au projet de réforme en question. Toutefois, il renvoie à son futur avis officiel qu'il publiera au cours des prochains mois, pour des informations complémentaires.

Le SYVICOL tient également à souligner les avancées notables enregistrées depuis la création du groupe de travail dédié à la réforme des subsides alloués par le ministère des Affaires intérieures pour les équipements collectifs de base.

L'une des principales revendications portées par le SYVICOL a déjà été concrétisée, à savoir l'abandon de la modulation du taux de subside en fonction de la situation financière des communes. Longtemps demandée, cette évolution a permis de renforcer l'égalité de traitement entre les communes, sans recourir à des indicateurs douteux pour évaluer leur capacité financière propre.

Par ailleurs, le montant de plusieurs aides financières a été revalorisé. Ainsi, une enveloppe globale de 270 millions d'euros est prévue pour la période 2026-2029, contre 200 millions d'euros pour la période 2025-2028, prévue dans la programmation financière pluriannuelle 2024-2028 (voir tableau ci-dessous).

À titre d'illustration, alors que la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 ne prévoyait qu'un budget de 32,5 millions d'euros pour la « *participation en capital de l'État aux frais de réalisation d'équipements collectifs de base* » pour l'année 2026, ce montant a été considérablement revu à la hausse. Un budget de 60 millions d'euros est désormais prévu dans le cadre du budget en cours d'analyse.

Cette augmentation a bien entendu été accueillie favorablement par le SYVICOL, compte tenu de la hausse considérable des coûts liés à la réalisation des projets concernés.

Si le groupe de travail précité s'est jusqu'à présent principalement concentré sur les mécanismes de subvention relevant du ministère des Affaires intérieures, le SYVICOL réaffirme son objectif d'une harmonisation plus large du régime des aides, incluant l'ensemble des ministères concernés. Dans cette optique, une solution visant à la création d'un outil digital unique pour la gestion centralisée de toutes les demandes de subventions est actuellement en cours

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PFP 23-27** | 30.500 | 31.450 | 32.000 | **32.500** | 33.000 | | |
| **PFP 24-28** | | 31.450 | 50.000 | **50.000** | 50.000 | 50.000 | |
| **PFP 25-29** | | | 50.000 | **60.000** | **65.000** | **70.000** | **75.000** |

(Unité : Milliers d'euros)

d'analyse et de développement. Le SYVICOL salue cette initiative, qui constitue une première étape vers une plus grande transparence, une simplification administrative et une meilleure accessibilité de l'ensemble des dispositifs d'aides étatiques.

Par ailleurs, le SYVICOL appelle à la mise en place, dans l'ensemble des ministères, de mécanismes prévoyant la liquidation d'avances sur les subventions engagées, et ce au fur et à mesure de la réalisation des dépenses, afin d'éviter au maximum aux communes de préfinancer la part étatique qui leur est normalement versée ex-post. Une telle mesure contribuerait à alléger la pression sur les budgets communaux et à renforcer la capacité des communes de planifier et de réaliser les projets d'une manière efficiente.

Ensuite le SYVICOL souhaite attirer l'attention sur un problème récurrent concernant la disponibilité des données relatives au secteur communal. A titre d'exemple, les informations détaillant la répartition des avoirs du Fonds de dotation globale des communes n'ont été publiées, ces dernières années qu'en réponse à des questions parlementaires posées annuellement par le Député Marc Lies.

Le SYVICOL considère qu'il n'est pas acceptable que la publication de données d'une telle importance dépende d'initiatives individuelles, plutôt que d'un processus régulier. Dans un souci de transparence et de conformité aux principes énoncés par la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, il demande que ces tableaux soient publiés d'office annuellement.

Dans le même esprit, le SYVICOL estime que les rapports relatifs aux taxes communales, notamment la taxe de prélèvement d'eau, la taxe de rejet des eaux usées, l'impôt commercial communal (ICC) et l'impôt foncier devraient également être rendus publics chaque année. Ces informations, autrefois publiées régulièrement par circulaire, ne le sont plus depuis plusieurs années, privant ainsi le secteur communal de données essentielles.

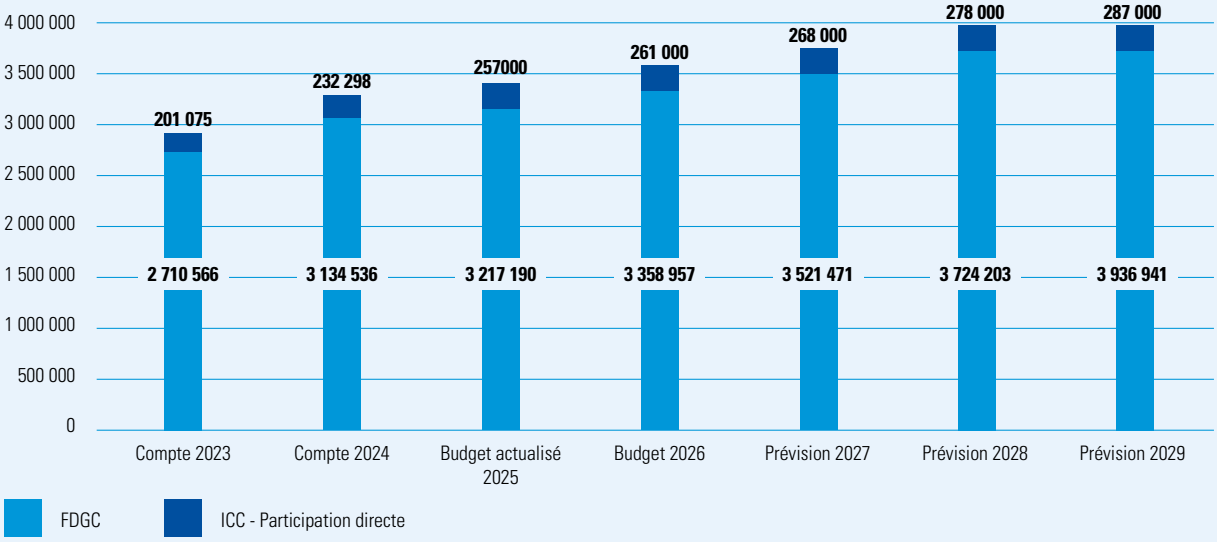
Afin de renforcer la transparence et de garantir un accès équitable à l'information, le SYVICOL propose que l'ensemble de ces rapports et données soient publiés chaque année sur le site officiel des données publiques, le portail « data.public.lu ».

## II. Evolution des principales recettes des communes

Le secteur communal connait deux principales recettes non affectées qui proviennent du Fonds de dotation globale des communes (FDGC) et de l'impôt commercial communal (ICC). Les communes conservent une partie de l'ICC, ce montant est considéré comme leur participation directe au produit de l'impôt commercial communal. La différence entre le total des recettes ICC et la participation directe des communes est versée au FDGC (voir graphique *Evolution des principales recettes non affectées des communes* ci-dessous).

En 2024, le FDGC a enregistré une hausse de 15,6 % par rapport à 2023. En revanche, pour 2025, la progression prévue n'est plus que de 2,6 %, soit une augmentation d'environ 83 millions d'euros. Cette évolution plus modérée s'explique notamment par le ralen-

**Evolution des principales recettes non affectées des communes** (Unité : milliers d'euros)




tissement de la progression du produit de l'ICC, dont une large part est transférée au FDGC, mais également par une modération de l'évolution de la dotation étatique versée au fonds, comme l'illustre le graphique ci-après. Selon la programmation financière pluriannuelle 2025-2029, le FDGC devrait augmenter de 4,4 % en 2026, de 4,8 % en 2027, puis de 5,7 % en moyenne entre 2028 et 2029.

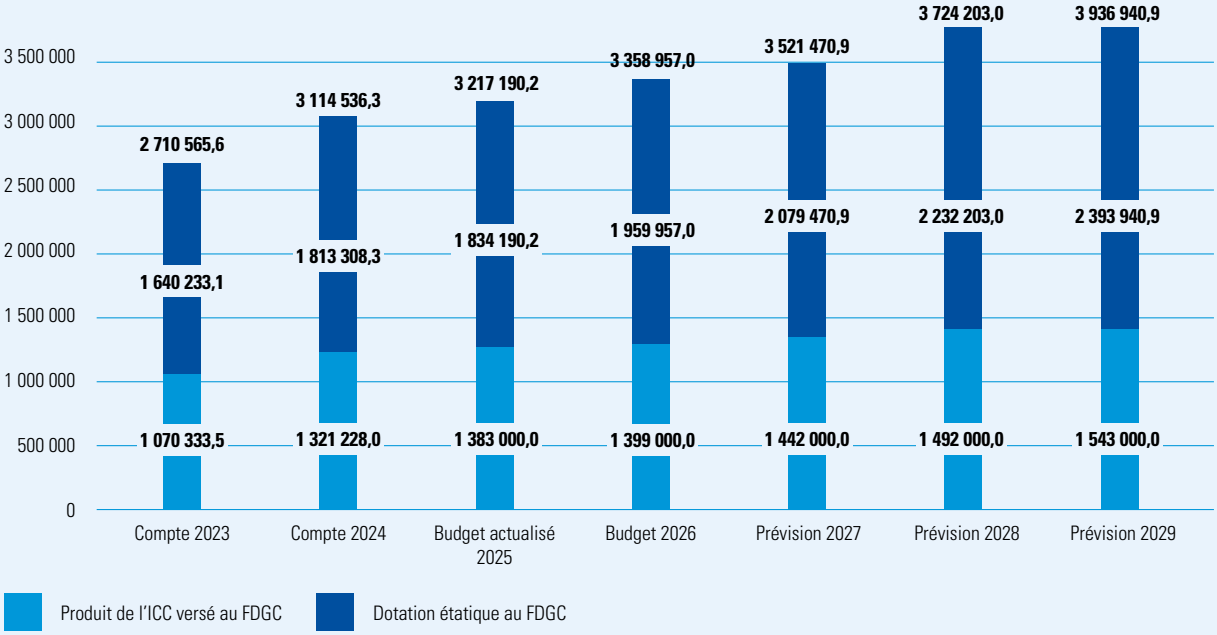
La participation directe des communes au produit de l'ICC, qui constitue la deuxième source majeure de recettes non affectées, devrait croître de 10,6 % en 2025, avant de ralentir à 1,6 % en 2026, puis progresser en moyenne de 3,5 % par an entre 2027 et 2029 (voir graphique *Dotations au Fonds de Dotation Globale des Communes, p105, haut).*

Comme mentionné précédemment, le produit global de l'ICC connaît une décélération de la progression en 2025, avec une hausse limitée à 4,7 % par rapport à 2024, après une progression exceptionnelle de 23,4 % en 2024. Les prévisions annoncent une hausse de seulement 1,2 % en 2026, puis une croissance moyenne de 3,3 % entre 2027 et 2029.

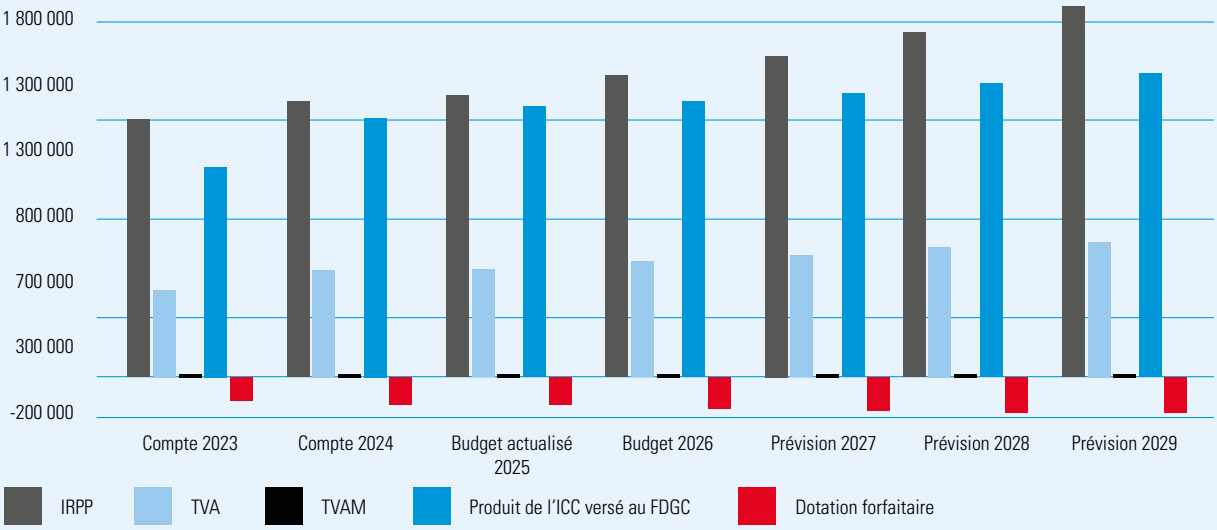
La dotation étatique du FDGC suit la même tendance. Après une augmentation de 10,6 % en 2024, elle ne progresserait plus que de 1,2 % en 2025. Le graphique suivant présente plus en détail la composition de cette dotation. Selon les prévisions, celle-ci devrait toutefois repartir à la hausse dès 2026 à un taux de 6,9 %, et afficher une croissance moyenne de 6,9 % entre 2027 et 2029 (voir graphique *Détails sur les recettes du Fonds de Dotation Globale des Communes, p105, bas).*

Le montant global du FDGC est, sommairement, doté annuellement d'un montant correspondant à 18 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), d'une part de 10 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'un montant correspondant à 20 % du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs (TVAM), des recettes totales de l'impôt commercial communal diminuées de la participation directe des communes, ainsi que

**Dotations au Fonds de Dotation Globale des Communes** (Unité : milliers d'euros)




**Détails sur les recettes du Fonds de Dotation Globale des Communes** (Unité : milliers d'euros)




d'un montant forfaitaire, établi sur base de certains abattements et compensations.

Comme indiqué plus haut, la dotation étatique n'augmenterait que de 1,2 % en 2025. L'affaiblissement du dynamisme économique, combiné à la baisse de la croissance de l'inflation et de l'emploi, pèse négativement sur les recettes de TVA et d'IRPP, et donc sur les montants transférés au fonds. En effet, l'IRPP ne progresserait plus que de 1,6 % et la TVA de 0,5 % en 2025, soit bien en dessous des prévisions antérieures de la programmation pluriannuelle, qui anticipaient respectivement des hausses de 3,3 % et 7,3 %.

À partir de 2026, ces taux repartiraient à la hausse. L'IRPP augmenterait de 7,2 % en 2026, puis de 7,1 % en moyenne entre 2027 et 2029 et la TVA progresserait de 7,6 % en 2026, puis de 5,6 % en moyenne jusqu'en 2029.

En revanche, une hausse de la dotation forfaitaire soustraite du FDGC est constatée, estimée à 2,5 % en 2025 et à 11,4 % en 2026.

Cependant, le SYVICOL souligne le manque de données détaillées permettant d'analyser cette dotation forfaitaire en profondeur. Il demande dès lors que ces informations soient publiées annuellement, afin de renforcer la transparence dans la répartition et le calcul du FDGC.

## III. Éléments-clés de l'avis

Les messages principaux de l'avis peuvent être partagés en deux catégories.

Tout d'abord, le SYVICOL souhaite formuler un certain nombre de messages nouveaux :

- Il demande que les données relatives à la répartition du Fonds de dotation globale des communes ainsi que les rapports sur les principales taxes communales soient publiés automatiquement et chaque année, afin de garantir une transparence et un accès équitable à l'information pour le secteur communal.

- Le SYVICOL se félicité que, suite à ses revendications, la rémunération sur le capital investi soit désormais également prévue d'être octroyée au secteur communal dans le cadre du projet de loi n°8535 portant modification de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.
- Il salue la revalorisation des montants des subsides accordés aux communes pour les projets d'équipements collectifs de base, portant l'enveloppe globale à 270 millions d'euros pour la période 2026-2029, contre 200 millions précédemment pour la période 2025-2028.
- L'article 4 du projet de budget 2026 prévoit une augmentation de 26,4 % des taxes étatiques sur l'eau à partir de 2026, après plus d'une décennie de stabilité, afin de refléter l'évolution de l'échelle mobile des salaires depuis 2015. Dans ce contexte, le SYVICOL appelle à une indexation plus régulière et progressive, permettant aux communes et syndicats de communes de mieux planifier leur budget et d'éviter un impact trop important sur leurs citoyens.
- S'il se réjouit de l'amélioration récente des projections financières de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux à moyen terme, il regrette qu'aucune baisse des taux à la charge des communes ne soit envisagée.

Ensuite, le SYVICOL réitère plusieurs demandes de longue date, qui n'ont, à ce jour, pas encore été mises en œuvre par les ministères concernés :

- Afin de pouvoir analyser en détail la dotation forfaitaire, soustraite du FDGC, le SYVICOL demande au ministère des Affaires intérieures de publier les montants des abattements et compensations qui la composent.
- Le SYVICOL réaffirme sa demande d'harmonisation globale du régime des aides entre ministères, grâce à la mise en place d'un outil digital unique favorisant une plus grande transparence et une simplification administrative.
- De plus, il réitère sa demande d'être représenté au sein du conseil d'administration de la CPFEC.
- Le SYVICOL demande la suppression ou la réforme du système d'amortissement des infrastructures des syndicats de communes, afin de libérer des fonds pour d'autres investissements communaux.
- Le SYVICOL profite également pour réitérer sa revendication concernant l'adaptation des plafonds des aides financières dans le cadre des projets de construction de crèches et de maisons relais communales ou encore au niveau des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil.
- Finalement, il souligne le poids croissant des dépenses liées aux équipements informatiques dans l'enseignement fondamental pour les communes et reste à la disposition du ministère de l'Education nationale pour trouver une solution plus équitable.

## IV. Remarques relatives à l'article 4

### Art. 4. Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

L'article 4 du projet de budget sous examen prévoit une adaptation des taxes étatiques prévues par la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Ainsi, à partir du 1er janvier 2026, la taxe de prélèvement d'eau sera fixée à 0,158 euro par mètre cube et la taxe unitaire de rejet des eaux usées à 1,58 euro par unité de charge polluante, soit une augmentation de 26,4 % par rapport aux taxes en vigueur depuis 2015.

Selon le commentaire de l'article 4 du projet de loi, cette une augmentation de 26,4 % correspondrait à l'évolution de l'échelle mobile des salaires entre 2015 et 2026. Cependant, la dernière cote d'application connue est celle du 1er mai 2025, qui s'élève à 968,04 points, contre 775,17 points en 2015, soit une augmentation effective de 24,8 %.

Le SYVICOL s'interroge donc si le pourcentage de 26,4 % mentionné dans le projet de loi correspond à une projection intégrant une hausse supplémentaire anticipée de l'indice d'ici 2026.

Dans un souci de rigueur, il pourrait être opportun de faire référence au taux actuellement constaté (24,8 %) ou, à tout le moins, de préciser explicitement que la valeur de 26,4 % repose sur une prévision.

Indépendamment de ceci, il n'en reste pas moins qu'aucune indexation n'a été appliquée aux valeurs en question pendant la dernière décennie. Cette absence de révision régulière a conduit à une érosion progressive du rendement des taxes pour le Fonds pour la gestion de l'eau, qu'il est prévu de compenser en 2026 par une augmentation considérable de 26,4 %.

Pour les communes et syndicats intercommunaux responsables de la distribution d'eau potable et de l'assainissement de l'eau usée, elle entraînera une hausse correspondante des charges versées au Fonds pour la gestion de l'eau.

Un tel décalage rend la planification budgétaire plus difficile pour les communes et syndicats, qui subissent alors des ajustements importants en une seule étape, sans possibilité d'anticipation graduelle.

Il serait dès lors souhaitable qu'un mécanisme d'actualisation plus prévisible soit mis en place à l'avenir — par exemple une révision périodique (tous les 3 à 5 ans) ou une indexation partielle liée à l'évolution de l'échelle mobile — afin d'offrir aux communes une plus grande prévisibilité budgétaire et d'éviter des hausses soudaines et cumulées après de longues périodes de gel.

Il s'y ajoute que la hausse de 26,4 % des taxes étatiques sur le prélèvement et le rejet des eaux devra être répercutée sur les consommateurs finaux par une augmentation des redevances communales. Cette évolution pourrait accentuer la pression sur les ménages à revenu modeste et entraîner, dans certains cas, des difficultés de paiement. Les communes risquent ainsi d'être confrontées à une hausse des impayés et à une charge administrative accrue liée à leur gestion.

Il importe dès lors que toute adaptation future des taxes soit prévisible et progressive, afin de préserver à la fois la viabilité financière des services et la capacité de paiement des usagers.

Par ailleurs, le SYVICOL s'interroge sur l'absence d'une mention de ces augmentations dans la circulaire ministérielle n°2025-077, intitulée « Élaboration des budgets communaux et plan pluriannuel de financement (PPF) 2026 », dont l'objectif est, entre autres, de permettre aux communes de préparer leur budget en se fondant sur les prévisions officielles du Gouvernement. Étant donné l'importance de ces informations pour la gestion prévisionnelle des budgets communaux, le SYVICOL aurait apprécié leur intégration dans la circulaire susmentionnée.

## V. Commentaire du Budget des dépenses par ministère

### Ministère des Affaires intérieures

Dans le cadre de la rédaction du présent avis sur le budget de l'État pour l'exercice 2026, le SYVICOL se doit de revenir sur la situation de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (CPFEC).

De 2016 à 2023, la CPFEC a été confrontée à un déséquilibre budgétaire, les dépenses étant supérieures aux recettes. Cette situation s'expliquait notamment par l'augmentation importante du nombre de départs à la retraite et de l'espérance de vie des bénéficiaires de pension, tandis que le nombre de cotisants stagnait, voire diminuait.

Pendant cette période, ces déficits ont pu être couverts par les réserves de la Caisse. Toutefois, selon les projections alors disponibles, ces réserves auraient été épuisées dès 2024 si aucune mesure n'avait été prise. Pour faire face à cette situation, le ministère des Affaires intérieures a mis en place, à partir de 2024, une solution temporaire consistant en une hausse des taux de cotisation prévus à l'article 72 de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant

un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Ainsi, la contribution annuelle des communes et autres entités a été portée à 28,01 % en 2024 (au lieu de 20,30 %) et celle de l'État, récupérée auprès des communes via le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), à 20,28 % (au lieu de 14,70 %).

Le SYVICOL avait alors exprimé ses réserves quant à une simple augmentation des taux, demandant que l'État contribue à hauteur de 8 %, à l'instar du régime applicable au secteur privé. Il avait également rappelé que la contribution dite « à charge de l'État » était en réalité prélevée du FDGC avant sa répartition, et donc supportée, in fine, par les communes elles-mêmes.

Afin de faire face à cette situation, un groupe de travail a été mis en place par le ministère pour examiner la situation à long terme du régime. Les analyses réalisées ont permis d'actualiser les projections financières en intégrant les évolutions récentes, notamment celles liées à l'accord salarial dans la Fonction publique du 29 janvier 2025 et à la hausse du taux de cotisation des assurés à 8,5 % à partir de 2026.

Selon les projections les plus récentes, les recettes de la CPFEC devraient excéder les dépenses jusqu'en 2030, ce qui permettrait de maintenir un solde positif sur cette période. Dans le scénario où les paramètres actuels demeureraient inchangés, les réserves de la Caisse ne s'épuiseraient qu'à l'horizon 2037.

Le SYVICOL se réjouit naturellement de ces résultats, qui témoignent d'une amélioration de la situation financière à court et moyen terme.

Cependant, il regrette que, malgré ces perspectives positives et les échanges intervenus dans le cadre du groupe de travail, aucune diminution des taux de cotisation à charge du secteur communal ne soit envisagée. Il rappelle que ces taux avaient été présentés, lors de l'entrevue du 27 avril 2023 entre le SYVICOL et la ministre de Affaires intérieurs de l'époque, comme une mesure exceptionnelle et temporaire, dans l'attente d'une solution structurelle permettant de rééquilibrer durablement le régime. Or, il apparaît désormais que cette situation temporaire tende à se pérenniser, sans qu'une réduction des charges pesant sur les communes ne soit prévue.

Cette charge représente un poids financier considérable pour le secteur communal. À titre de comparaison, alors que, dans le secteur privé, la charge patronale pour les cotisations de pension s'élève à 8 % (respectivement 8,5 % à partir de 2026), les communes supportent actuellement un taux cumulé de 48,29 %, ce qui constitue un niveau particulièrement élevé et difficilement soutenable à long terme. Pour l'année 2025, les contributions se sont élevées à 102 millions d'euros versés par le FDGC et 141 millions d'euros directement par les communes, soit un total de 243 millions d'euros. Un montant qui continuera d'augmenter au cours des prochaines années.

Conscient des progrès réalisés mais attentif à la fragilité persistante de l'équilibre du régime, le SYVICOL appelle à poursuivre les réflexions afin d'aboutir à une réforme structurelle garantissant la pérennité de la CPFEC. Il réitère dans ce contexte sa demande récurrente visant à ce que l'État participe au financement du régime à l'instar du secteur privé.

Par ailleurs, le SYVICOL ne dispose d'aucun représentant au sein du conseil d'administration de la Caisse de prévoyance. Celui-ci est composé de sept membres : un président, un vice-président, trois représentants du personnel communal et deux délégués du ministre des Affaires intérieures.

Lors de la première réunion du groupe de travail sur la CPFEC, tenue le 23 juillet 2024, il avait été reconnu que l'intégration de représentants du SYVICOL au sein du conseil d'administration serait justifiée. Il avait toutefois été précisé qu'une telle évolution nécessiterait une modification de la législation en vigueur. Cependant, depuis cette réunion, aucune suite concrète n'a été donnée à cette proposition.

Compte tenu du fait que le secteur communal supporte la quasi-totalité des cotisations de la Caisse, il apparaît légitime et urgent que ses intérêts, en qualité d'employeur soient directement représentés au sein du conseil d'administration. Le SYVICOL réitère dès lors sa demande d'intégrer un représentant du SYVICOL au conseil d'administration de la Caisse.

Ensuite, le SYVICOL souhaite rappeler une préoccupation, déjà exprimée à plusieurs reprises, relative au système d'amortissement des infrastructures gérées par les syndicats de communes dans le domaine de la fourniture d'eau potable et du traitement des eaux usées.

Ces syndicats, soumis aux règles de la comptabilité générale, sont tenus d'amortir leurs infrastructures, y compris au moyen des contributions communales. Ce mécanisme vise à constituer des réserves destinées à financer le remplacement des ouvrages en fin de vie. En pratique, il contraint les communes à effectuer des versements significatifs au titre de ces réserves, fonds qui se trouvent ensuite immobilisés et donc indisponibles pour d'autres investissements.

Le SYVICOL réitère sa position selon laquelle ce système d'amortissement devrait être supprimé ou, à tout le moins, réformé de manière à limiter le blocage de capitaux. Ces ressources pourraient ainsi être mobilisées plus efficacement pour répondre à d'autres priorités d'investissement communal. Le remplacement des infrastructures, lorsqu'il s'impose, pourrait être financé au moyen de l'excédent budgétaire des syndicats ou, le cas échéant, par un recours encadré à l'emprunt, comme c'est le cas pour d'autres projets d'équipement.

### Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Le SYVICOL tient à réitérer ses préoccupations sur le plafonnement des aides financières de l'État dans le cadre des projets de construction de crèches et de maisons relais communales. L'État apporte en principe un soutien à hauteur de 50 % des coûts, mais cette aide reste plafonnée à 15.000 euros par «chaise». Ce montant s'avère aujourd'hui nettement insuffisant, compte tenu de l'augmentation continue des coûts de la construction, ce qui rend difficile la réalisation de nouvelles infrastructures malgré les besoins croissants.

Le SYVICOL insiste donc sur la nécessité de revoir à la hausse ce plafond.

Un problème similaire persiste également pour les frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil (SEA). En principe, ceux-ci sont pris en charge à hauteur de 75 % par l'État, mais deux mécanismes de plafonnement réduisent considérablement l'effectivité de ce cofinancement.

D'une part, les frais de personnel sont limités par le ratio d'encadrement prévu à l'article 10 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, lequel ne reflète plus toujours la réalité du terrain.

D'autre part, l'ensemble des autres frais de fonctionnement n'est cofinancé que dans la limite de 6 euros par heure de présence. Or, ce plafond, jugé confortable lors de son introduction, n'a pas été revalorisé depuis de nombreuses années, ce qui provoque des dépassements de plus en plus importants et pèse lourdement sur les budgets communaux.

Dans ce contexte, le SYVICOL avait accueilli avec intérêt la disposition figurant à l'article 29 du projet de loi sous examen, qui prévoit une augmentation du montant horaire pris en charge par l'État de 6 € à 7 €. Cette mesure pouvait sembler, de prime abord, répondre aux revendications relatives au financement des SEA.

Or, après vérification, il s'avère que cette revalorisation concerne exclusivement des dispositions spécifiques à la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, et non le mécanisme de cofinancement des SEA qui entre dans le domaine de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Il s'agit donc d'un dispositif juridique distinct.

À ce jour, aucune mesure concrète visant à revoir le plafond en question n'a donc été mise en œuvre, malgré les multiples demandes du SYVICOL. Dans un souci de cohérence, celui-ci estime que l'augmentation prévue dans la loi sur la jeunesse devrait également être appliquée au plafond des frais de fonctionnement des services d'éducation et d'accueil. Ceci d'autant plus que ladite loi est également mentionnée, en tant que deuxième considérant, comme base légale dans la convention SEA.

Toutefois, il salue l'ouverture exprimée lors de la dernière réunion de la Commission « Gestion & Finances – secteur conventionné » quant à la possibilité d'une augmentation du plafond de 6 euros. Bien que cette intention n'ait pas encore été accompagnée de précisions chiffrées, il ressort des échanges que cette revalorisation devrait déjà intervenir à partir de 2026. Le SYVICOL exprime dès lors l'espoir que ces annonces aboutiront dans les délais annoncés.

En revanche, il s'interroge sur l'absence de toute mention de cette mesure dans le projet de budget, dans la mesure où sa mise en œuvre pourrait entraîner une augmentation significative des montants à y inscrire.

Ensuite, le SYVICOL tient à rappeler que la charge croissante liée à l'équipement informatique dans l'enseignement fondamental pèse de manière significative sur les budgets communaux. Conformément à l'article 35 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, cette responsabilité incombe intégralement aux communes, sans soutien financier de l'État, malgré l'évolution rapide des besoins technologiques en milieu scolaire. Cette situation crée des disparités importantes entre communes, certaines investissant largement, d'autres n'en ayant pas la capacité ou la volonté.

Le SYVICOL se félicite de l'ouverture au dialogue annoncée par le ministre de l'Éducation nationale en janvier 2024 sur ce sujet, et réaffirme sa disponibilité pour contribuer à une solution plus équitable et adaptée aux réalités locales.

Le SYVICOL accueille également favorablement la proposition de loi n°8533 déposée par Monsieur le Député Ben Polidori en date du 29 avril 2025, qui vise principalement à offrir aux communes la possibilité de confier leurs missions en matière de financement, de coordination et d'acquisition de l'équipement informatique et technologique au Centre de Gestion de l'Informatique de l'Education (CGIE). Une telle mesure permettrait non seulement d'éliminer les disparités entre les communes en matière d'équipement informatique de l'enseignement fondamental public, mais aussi de renforcer l'égalité des chances entre les élèves.

Le SYVICOL ne peut que soutenir cet objectif, qui constitue une revendication de longue date de sa part. Pour tout complément d'information à ce sujet, il renvoie à son avis[1] du 7 juillet 2025.

[1] https://www.syvicol.lu/media/6dad3034-21be-4b9a-bbf1-4db3a2a19ba9/av25-27-proposition-de-loi-8533.pdf

## Projet de loi n°8595 concernant l'exploitation des pompes à chaleur

### Avis du 10 novembre 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 5 août 2025, le projet de loi n°8595 concernant l'exploitation des pompes à chaleur.

Selon l'exposé des motifs, le présent projet de loi précise les modalités de la réception, de l'inspection périodique et de la déclaration de mise hors service d'une installation de pompe à chaleur.

Une première initiative pour définir ces modalités consiste dans le projet de règlement grand-ducal n°8439 relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur, un texte qui a fait l'objet d'un avis du SYVICOL en date du 16 décembre 2024[1].

Cependant, puisque ledit projet de règlement grand-ducal réserve l'installation des pompes à chaleur aux installateurs spécialisés et impose des conditions de formation aux contrôleurs, le Conseil d'État a considéré dans son avis du 20 décembre 2024 que ces restrictions relèvent de la liberté du commerce et de l'industrie (art. 35 de la Constitution) et qu'elles doivent être prévues par une loi, non par règlement grand-ducal.

Cela étant la raison d'être du projet de loi sous revue, il importe de préciser qu'un nouveau projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur a été déposé en date du 6 août 2025 afin de préciser les dispositions applicables en matière de réception, d'inspection périodique et de déclaration de mise hors service. Ce texte a été analysé parallèlement par le SYVICOL dans son avis du 10 novembre 2025.

De manière générale, le SYVICOL considère ces mesures essentielles pour assurer une mise en œuvre efficace des pompes à chaleur, celles-ci étant plus complexes que les chaudières traditionnelles. En même temps, il rappelle que le secteur communal partage l'ambition de réduire autant que possible les énergies fossiles afin de respecter les futures directives européennes en matière d'efficacité énergétique.

Néanmoins, le SYVICOL souhaite exprimer une observation par rapport à l'article 6 du texte sous revue. Il accueille favorablement la première inspection obligatoire après la mise en service d'une pompe à chaleur, qui constitue un contrôle pertinent de la qualité et du bon fonctionnement des installations.

En revanche, il s'oppose à l'obligation d'inspections périodiques tous les quatre ans, estimant cette mesure disproportionnée tant sur le plan administratif que financier. Le SYVICOL rappelle qu'aucune obligation similaire n'existe pour les chaudières à gaz ou à mazout, pourtant plus polluantes, ce qui rend la mesure incohérente.

Compte tenu des technologies modernes de télésurveillance et d'autodiagnostic, le syndicat préconise une approche plus souple et ciblée, réservant les inspections régulières aux installations de grande puissance ou présentant des dysfonctionnements.

[1] AV24-39-PRGD8439

## Projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur

### Avis du 10 novembre 2025

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 5 août 2025, le projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur.

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objectif de mettre en œuvre le projet de loi n°8595 concernant l'exploitation des pompes à chaleur, un texte que le SYVICOL a analysé parallèlement et qui fait également l'objet d'un avis du 10 novembre 2025.

De plus, il vise à remplacer le projet de règlement grand-ducal n°8439 relatif aux modalités d'exploitation des pompes à chaleur, un projet qui a fait l'objet d'un avis du SYVICOL en date du 16 décembre 20241.

Selon l'exposé des motifs, le texte sous revue précise les modalités de la réception, de l'inspection périodique et de la déclaration de mise hors service d'une installation de pompe à chaleur.

De manière générale, le SYVICOL fait référence à son avis précédent sur le projet de règlement grand-ducal n°8439 dans lequel il estime que les mesures prévues sont indispensables afin de garantir une mise en œuvre efficiente des pompes à chaleur dans le cadre de la transition énergétique, compte tenu notamment de la complexité accrue de ces systèmes par rapport aux chaudières classiques. En même temps, le secteur communal souhaite réaffirmer son adhésion à l'ambition de renoncer aux énergies fossiles dans les constructions neuves afin de garantir la conformité avec les futures orientations et prescriptions européennes en matière d'efficacité énergétique.

Le SYVICOL attire néanmoins l'attention à son observation par rapport à l'article 6 du projet de loi n°8595 et il rappelle son opposition à l'obligation d'inspections périodiques des pompes à chaleur tous les quatre ans, estimant cette mesure disproportionnée tant sur le plan administratif que financier.

[1] Document parlementaire 8439

## Projet de loi n°8593 modifiant la loi du 9 juin 2022 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques

### Avis du 10 novembre 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 18 août 2025, au sujet du projet de loi n°8593 modifiant la loi du 9 juin 2022 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

Selon l'exposé des motifs, les ajustements de la loi du 9 juin 2022 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques s'imposent pour trois raisons principales.

D'une part, ils visent à transposer en droit national la directive (UE) 2024/884 du 13 mars 2024, adoptée à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 25 janvier 2022 (affaire C-181/20), qui a partiellement invalidé la directive 2012/19/UE relative aux déchets électriques et électroniques (DEEE) en ce qui concerne la prise en charge rétroactive des panneaux photovoltaïques mis sur le marché entre 2005 et 2012.

D'autre part, les modifications apportées récemment à la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets nécessitent une adaptation de la loi de 2022 afin d'assurer la cohérence entre les deux cadres législatifs.

Enfin, les auteurs souhaitent profiter de cette révision pour actualiser certaines dispositions et ainsi améliorer la mise en œuvre des objectifs fixés par la législation en matière de gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques.

L'article 5 de la loi du 9 juin de 2022, inchangé dans son principe, confirme le rôle des communes dans la mise à disposition et la gestion des infrastructures publiques de collecte séparée des DEEE. Les communes restent donc responsables d'assurer, directement ou via les syndicats intercommunaux dont elles sont membres, la collecte sélective des équipements électriques et électroniques usagés provenant des ménages, en collaboration avec les producteurs et les systèmes agréés. Le projet ne modifie donc pas fondamentalement cette répartition des rôles.

De manière générale, le SYVICOL salue que le texte apporte une meilleure sécurité juridique et une promotion explicite du réemploi local.

### II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL salue l'introduction d'un accord implicite de réemploi, qui simplifie les démarches et favorise la réutilisation des équipements électriques et électroniques dans une logique d'économie circulaire. (art. 3)

### III. Remarques article par article

#### Article 3

L'article 3 modifie l'article 6 de la loi précitée du 9 juin 2022 en introduisant un accord implicite de réemploi pour les équipements électriques et électroniques déposés dans les centres de ressources. Il en résulte que les équipements déposés dans les centres de ressources peuvent désormais être réemployés sans démarches administratives complexes.

Le SYVICOL accueille favorablement cette modification, qui permet aux communes et syndicats intercommunaux de valoriser plus efficacement les ressources existantes, en réduisant la charge administrative et en favorisant la réutilisation d'appareils encore fonctionnels, au bénéfice à la fois de l'environnement et des citoyens.

## Projet de loi n°8598 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel que modifié, et modifiant la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS

**Avis du 10 novembre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de l'avoir consulté, par courrier du 18 août 2025, au sujet du projet de loi n°8598 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel que modifié, et modifiant la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objectif de transposer dans le droit luxembourgeois le règlement (UE) 2023/1542 du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et à leurs déchets. Ce règlement, adopté dans le cadre du « Pacte vert pour l'Europe », vise à promouvoir une économie durable, compétitive et neutre en carbone d'ici 2050.

Les batteries, essentielles à la mobilité verte et à l'énergie propre, font désormais l'objet de règles européennes harmonisées portant sur leur durabilité, performance, sécurité, collecte, recyclage et réutilisation, ainsi que sur les informations à fournir aux utilisateurs et opérateurs économiques.

Le projet de loi sous revue désigne l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS) et l'Administration de l'environnement comme autorités compétentes au niveau national, fixe les modalités de la responsabilité élargie des producteurs, précise certaines obligations nécessaires à l'exécution du règlement et établit les sanctions applicables en cas d'infraction.

Enfin, il abroge la loi du 19 décembre 2008 relative aux piles et accumulateurs.

De manière générale, le SYVICOL soutient l'objectif du projet de loi, qui vise à assurer une gestion plus durable et plus transparente des batteries et de leurs déchets, en cohérence avec les principes de l'économie circulaire et les obligations européennes.

Même si le texte ne crée pas de nouvelles obligations légales directes pour les communes, le SYVICOL a une observation à faire par rapport à l'article 6.

### II. Éléments-clés de l'avis

- L'article 6 permet aux centres de ressources communaux de continuer à collecter les batteries, à condition qu'une convention formelle soit conclue avec un organisme agréé. Le SYVICOL recommande que des conventions-types soient élaborées en concertation avec les communes et syndicats de communes. (art. 6)

### III. Remarques article par article

#### Article 6

L'article 6 définit les obligations des points de collecte et prévoit que la collecte des déchets de batteries peut être assurée notamment par les « pouvoirs publics ou tiers agissant pour leur compte », dans le cadre d'un contrat conclu avec « l'organisme agréé ou le producteur sous système individuel pour lequel ils assurent la collecte des batteries ».

De ce fait, les centres de ressources communaux pourront continuer à servir de points de collecte pour les batteries, mais uniquement sous réserve d'une convention formelle.

Le SYVICOL recommande que des conventions-types soient élaborées en concertation avec les acteurs du secteur communal concernés.

## Projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2025

**Avis du 10 novembre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier électronique du 8 octobre 2025, le projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2025.

Depuis 2022, le syndicat est consulté annuellement 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, dont l'article 16 détermine les modalités de calcul.

Le SYVICOL avise favorablement le projet de règlement grand-ducal sous réserve des observations ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL marque son accord avec le projet de règlement grand-ducal sous revue. Comme les années précédentes, il se pose cependant des questions relatives au fait que le calcul se base sur une charge polluante et un volume d'eau correspondant à des périodes de référence différentes.

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

L'article 1er du projet sous revue fixe la taxe de rejet à 0,10 euro par mètre cube pour l'année en cours.

La taxe reste ainsi au même niveau que l'année précédente.

Le SYVICOL constate, comme les années précédentes, un écart entre les périodes de référence, la charge polluante prise en considération étant celle de 2024, tandis que le volume d'eau déversée est celui de 2023.

Il renvoie dès lors à son avis[1] du 10 octobre 2022 au sujet du projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2022, dans lequel il a remis en question la conformité de cette méthode avec l'esprit de la loi sur l'eau, celle-ci ne la prévoyant pas explicitement.

En effet, la loi précise que la taxe « est calculée sur base du rapport entre la somme des unités de charge polluante (…) et le volume annuel d'eau déversée », ce qui suggère que le législateur entendait se référer aux données d'une seule année.

### Article 2

Pas d'observation

[1] AV22-37-Projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2022 (https://www.syvicol.lu/fr/publications/fichemedia/2022-10-18/av22-37-projet-de-reglement-grand-ducal-portant-fixation-de-la-taxe-de-rejet-des-eaux-usees-pour-l-annee-2022)

## Projet de loi n° 8578 portant modification de : 1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

**Avis du 10 novembre 2025**

## I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité de lui avoir transmis pour avis, par courrier du 3 juillet 2025, le projet de loi n° 8578 portant modification de : 1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le projet de loi visé est à considérer de concert avec le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune (ci-après, le PRGD), qui a également été soumis au SYVICOL en date du 16 juin 2025 par le ministre des Affaires intérieures.

L'objectif est de créer une nouvelle zone de base, la zone verte *bis,* pour pouvoir soustraire des constructions existantes qui constituent des « îlots déconnectés » des zones urbanisées, du régime de la zone verte prévu par la loi précitée du 18 juillet 2018. Les constructions visées pourront dès lors faire l'objet de travaux de moindre envergure, voire de changements d'affectation sans autorisation du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions.

Le présent projet de loi, quant à lui, est davantage axé sur la définition de la Zone verte *bis* et la procédure applicable dès lors que le plan d'aménagement général est modifié pour qu'une zone verte *bis* soit créée ou modifiée.

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL croit comprendre qu'il est demandé aux communes de rapporter la preuve de l'existence matérielle de constructions depuis 20 ans au moins : le texte soulève cependant des questions (notamment quant à l'objet de la preuve) (art. 1er) ;
- Le SYVICOL si ce sont vraiment les communes qui sont le plus à même de rapporter la preuve de l'existence matérielle en question : même si la preuve peut être rapportée par tout moyen, il s'interroge quant à la fiabilité de certains moyens de preuve et de la force probante que le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité leur accordera (art. 1er) ;
- Le SYVICOL estime que les termes d' « administration communale » sont trop vagues et propose de les remplacer par « le conseil communal », voire « le collège des bourgmestre et échevins » (art. 1er) ;
- Il constate d'une part, que la politique en matière de régularisation de constructions existantes est, depuis l'entrée en vigueur de la loi – entretemps modifiée – du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, inconsistante et d'autre part, que la simplification administrative envisagée est somme toute relative (art. 2) ;
- Le SYVICOL croit comprendre que le projet de loi introduit une nouvelle catégorie de zones de base : il est dès lors important de la mentionner à l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune (art.3).

## III. Remarques article par article

### Article 1er

L'article en question introduit, à l'article 3 de la loi précitée du 18 juillet 2018, une définition de la zone verte *bis*, définition qui conditionne la désignation de la zone au respect de plusieurs critères : 1) le site doit être un îlot déconnecté, 2) doivent être concernées une ou plusieurs constructions existantes, remplissant les conditions de l'article 7, paragraphe 1er de la loi précitée du 18 juillet 2018, 3) ne remplissant pas ou plus les conditions de l'article 6 de la même loi et 4) ayant au moins 20 ans d'existence au moment du vote du conseil communal prévu par l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

De prime abord, le SYVICOL tient à saluer la possibilité offerte aux communes, par le texte soumis pour avis, de créer des zones vertes *bis*. Ce texte apporte ainsi une réponse à la problématique du sort des îlots déconnectés – problématique qui a également été pointée du doigt par les juridictions administratives au cours des années suivant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et de ses articles 6 (nouvelles constructions) et 7 (constructions existantes).

Les communes ont dû, pour contourner ladite problématique, recourir à toutes sortes de « stratagèmes » pour soustraire les constructions en question à l'application de la loi précitée du 18 juillet 2018 (demande de classement desdites constructions au titre de patrimoine culturel, inscription à l'inventaire supplémentaire, par application de la loi – entretemps abrogée – du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments, si cela s'avérait possible ; recours à certains types de zones urbanisées ou destinées à être urbanisées – par ex., la zone de sport et de loisir).

Le projet de loi constitue donc davantage, selon le SYVICOL, une énième mise en conformité du texte légal à des principes généraux du droit à valeur à valeur constitutionnelle[1], qu'une entorse supplé-

[1] Dont notamment le principe de proportionnalité (!)

© SYVICOL / Christelle Bissener

mentaire à la zone verte – démarche qui, à vrai dire, est laborieuse car s'opérant sur base de modifications régulières de la loi précitée du 18 juillet 2018[2]. Depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018, communes et particuliers ont ainsi subi les « tergiversations » du ministère, avec tout ce que cela peut impliquer : perte de temps, procédures judiciaires, frais extraordinaires …

Fort heureusement, la Cour administrative a récemment invoqué le principe de cohérence dans le cadre d'une affaire où une commune avait désigné une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée incluant des constructions en zone verte, ceci afin de pallier la « lourdeur » des procédures législative et réglementaire en cours pour que vienne à naître la possibilité de désigner une telle zone verte *bis* :

« *Il reste que sur l'annulation encourue du refus d'approbation ministériel critiqué, en considération de l'ensemble des données qui précèdent et notamment d'une application correcte du principe d'autonomie communale lu à la fois à la lumière de l'article 107 de la Constitution applicable au cas d'espèce et à l'aune de la Charte européenne, le ministre sera appelé à statuer actuellement à nouveau et sera amené à rester cohérent par rapport aux prises de position du gouvernement récentes, dont celle énoncée de 2024, reconnaissant la nécessité de la reconnaissance de pareille zone spéciale voire d'un classement équivalent pour les affaires en voie de traitement.* »[3]

Pour ce qui concerne l'article 1er du projet de loi sous avis, le SYVICOL a plusieurs observations à faire, qui ont essentiellement trait à la phrase suivante : « *La preuve de l'existence de la construction depuis au moins vingt ans incombe à l'administration communale* ».

La loi précitée du 18 juillet 2018 comporte un article 7, paragraphe 1er qui définit ce qu'est une « construction existante », dont l'existence légale découle soit d'une présomption irréfragable, soit d'une autorisation et d'une exécution conforme à l'autorisation, soit de la prescription de l'action publique[4] :

- une construction érigée avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles ;
- une construction érigée après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 29 juillet 1965 sur base d'une autorisation ministérielle et conforme à cette dernière ;
- une construction érigée avant ou après la loi précitée du 29 juillet 1965, qui a fait l'objet de travaux autorisés par le ministre et conformes à l'autorisation ;
- une construction érigée de façon illégale, mais qui est assimilée à une construction existante sur base de l'article 7, paragraphe 1er, alinéa 2 de la loi modifiée du 18 juillet 2018.

Sauf erreur, le SYVICOL croit comprendre qu'il revient dès lors aux communes de prouver l'existence matérielle d'une construction qui n'a jamais fait l'objet d'une autorisation ministérielle (voire, d'une construction qui a bien fait l'objet d'une telle autorisation, mais qui n'est pas recensée dans le cadre de l'archivage électronique du ministère[5]).

---

[2] Loi du 3 mars 2022 portant modification de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, loi du 23 août 2023 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles notamment.

[3] Extrait issu de l'arrêt de la Cour administrative du 22 mai 2025, n° 52152C du rôle. La Ville de Differdange avait procédé au classement d'un hameau en « zone de sport et de loisirs 6 : 'Hameaux' », en tenant compte de l'avis du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, rendu sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 – et ce, bien que le classement initialement prévu en début de procédure était une zone HAB-1. Le projet d'aménagement général ainsi modifié sur ce point n'a toutefois pas fait l'objet d'une approbation de la part du ministre de l'Intérieur.

[4] 5 ans en principe.

[5] Dans la version initiale du projet de loi n°8142, qui deviendra plus tardivement la loi du 23 août 2023 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le commentaire des articles mentionne un archivage électronique effectué par le ministère de l'Environnement, recensant l'ensemble des autorisations délivrées depuis le 1er juillet 1995.

Il n'est pas clair non plus ce qui détermine exactement qu'une construction « existe », ce qui, du coup, amène à se questionner quant à l'objet exact de la preuve : lorsque la construction est prête à l'usage auquel on l'a destinée (hypothèse de l'achèvement des travaux, idéalement de la réception des travaux) ? Ou suffit-il que des travaux aient été suffisamment avancés, de sorte que le gros œuvre soit achevé (à supposer qu'une construction, ayant plus de 20 ans d'âge, ne constitue pas encore une ruine) ? Et ainsi de suite.

Si le SYVICOL devait avoir raison, il estime primordial de préciser la disposition en question, alors que l'existence de la construction est l'élément déclencheur du délai de vingt ans, et conditionne, de surcroît, la possibilité pour la commune de désigner une zone verte *bis*.

À vrai dire, le SYVICOL estime que les communes ne sont pas les plus à même de ramener une telle preuve, fut-ce par tout moyen.

En premier lieu, les termes « par tout moyen » incluent des moyens de preuves dont la fiabilité peut être moindre, tels que le témoignage[6]. La question de la manière dont le ministère jugera de leur force probante est ainsi ouverte.

En second lieu, les communes ne sont pas forcément détentrices de preuves plus fiables et pertinentes en la matière.

Si le Conseil d'État a, dans le cadre de son avis n° 61.307 relatif au projet de loi n° 8142 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, précisé ceci : « *Le Conseil d'État donne à considérer que nombre de constructions érigées avant le 1er juillet 1995 ont très probablement été répertoriées par les plans d'aménagement communaux soumis à l'approbation ministérielle depuis l'entrée en vigueur de la loi 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ceci aurait permis à l'administration de compléter rétroactivement la base de données avant 1995* », ladite affirmation doit être nuancée.

Ce n'est qu'avec la loi (entretemps modifiée) du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qu'est apparu le principe d'un plan d'aménagement général (PAG) qui recouvre l'ensemble du territoire communal et ce n'est qu'avec le règlement (entretemps abrogé) du 25 octobre 2004 qu'est apparue l'obligation de devoir recourir à un plan cadastral numérisé (PCN)[7]. Une durée supplémentaire de 20 années s'est écoulée avant que l'ensemble des communes du pays aient adopté un PAG sur base de la législation précitée du 19 juillet 2004[8]. Ce n'est donc que récemment que les communes ont pu avoir un aperçu général, précis et plus actualisé de leur propre territoire[9].

S'il est vrai que certaines communes délivrent de nos jours des certificats concernant l'année de construction d'un immeuble, il convient de ne pas perdre de vue que les PAG élaborés sur base de la loi entretemps abrogée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (ou, longtemps, le maintien de ces PAG sur base des dispositions transitoires de la loi précitée du 19 juillet 2004), ne concernaient que certaines parties du territoire communal.

Il n'est donc pas impossible que des constructions aient été érigées par le passé en zone verte sans que la commune concernée n'en ait eu connaissance et sans qu'aucune autorisation de construire n'ait été délivrée pour ce faire. Il n'existe pour ainsi dire pas de trace administrative, ni au niveau du service technique, ni au niveau des archives.

Les chances sont donc grandes qu'il faille, pour rapporter la preuve requise, recourir à des documents d'ordre privé (facture et contrats ou écrits divers), voire à des documents ou informations qui sont d'ores et déjà détenus par l'État (et notamment par l'Administration du cadastre et de la topographie et par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la T.V.A., voire, du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, qui recense les autorisations depuis le 1er juillet 1995 et approuve les projets d'aménagement général depuis la loi – entretemps abrogée – du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles).

Pour rappel, la loi du 23 août 2023 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles avait, entre autres, modifié l'article 7, pour éviter que le propriétaire ait à prouver que la construction avait été autorisée ou érigée avant la loi précitée du 29 juillet 1965.

Il est donc difficilement compréhensible que le ministère revienne avec une disposition analogue, à ceci près qu'il revienne à la commune, et non au propriétaire, de rapporter une preuve, en l'occurrence celle de l'existence de la construction.

Le SYVICOL recommande en tout état de cause de compléter la disposition en question, en prévoyant les cas dans lesquels l'administration communale doit rapporter une telle preuve, ainsi que l'objet exact de la preuve, voire tout simplement de prévoir une alternative à la disposition en question.

Il est à craindre que, si une approche pragmatique n'est pas envisagée, les communes tardent à procéder à la modification du PAG pour y intégrer la zone verte *bis* en raison des difficultés à obtenir des preuves pertinentes.

Enfin, le SYVICOL se demande ce que les auteurs du projet de loi estiment être l'« administration communale » ? Il suppose que les auteurs du projet de loi ont voulu viser le service technique de la commune, dont les missions sont définies à l'article 99*bis* de la loi communale du 13 décembre 1988 et s'apprêtent par conséquent à cette tâche[10]. Le service technique est cependant rarement mentionné dans les textes légaux.

Il serait dès lors plus opportun de mentionner le conseil communal, alors que c'est ce dernier qui, aux termes de l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004, délibère sur le projet d'aménagement général, tout en ayant un ensemble de documents (étude préparatoire, rapport sur les incidences environnementales) pour ce faire.

Voire, de mentionner le collège des bourgmestre et échevins auquel appartient l'initiative de la procédure de modification du PAG selon l'article 7 de la même loi, alors qu'il s'agit d'un document à inclure dans le dossier avant la saisine du conseil communal.

---

6 Est-il envisageable que les administrations communales puissent simplement produire un certificat ?

7 La numérisation du plan cadastral – plan cadastral qui dégage différentes thématiques, dont les bâtiments existants - s'est quant à lui opéré de 1997 à 2001 (cf à ce sujet, pp. 43 à 47 de la publication Administration du cadastre et de la topographie 1820 – 2020.

8 Et encore, selon le ministère de l'Intérieur, la situation au 1er janvier 2025 se présente comme suit : https://maint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/amenagement-communal.html

9 Par exemple, avec la mise en place d'outils, tels que le Géoportail. La numérisation des plans, cartes et autres relevés devraient peu à peu pallier ces problèmes Les difficultés de correspondance entre le PCN et la réalité du terrain se font également ressentir au niveau de l'ACT, lorsque celle-ci délivre des certificats de report sur le plan cadastral : « (…) *Ignorant l'année exacte de construction, l'Administration du Cadastre et de la Topographie ne fournit qu'un certificat de report sur le plan cadastral. En général, le report d'un bâtiment sur le plan cadastral peut différer par rapport à sa construction rendant donc problématique le renseignement de l'année de construction exacte* » (p.90 de la publication Administration du cadastre et de la topographie 1820 – 2020).

Le Géoportail comporte également un historique de photos aériennes qui remonte jusqu'aux années 1960, mais leur résolution n'est pas de bonne qualité.

10 Art. 99bis (1), alinéa 2 de la loi communale : « *Le service technique communal a pour mission d'assister le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre dans l'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des règlements pris en son exécution ainsi que dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des projets et plans d'aménagement communaux et du règlement sur les bâtisses.* »

### Article 2

L'article 2 du projet de loi vise à modifier l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles pour introduire l'approbation de la part du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions en matière de création et de modification de la zone verte *bis*, tant au niveau de la délimitation d'une telle zone, que des dispositions y prévues.

Dès lors, il ne sera plus nécessaire d'obtenir une autorisation de la part du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions pour les travaux qui seront réalisés dans une telle zone.

Si le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à faire à l'endroit de cet article (il le fera dans le cadre de son avis par rapport au PRGD), il estime toutefois important de formuler plusieurs observations.

La première observation a trait à la politique inconsistante de la régularisation des constructions existantes depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018.

La rigueur de la version initiale de l'article 7 de la loi en question n'est pas à démontrer, alors que cet article, ensemble avec la définition de la construction, a fait l'objet de deux modifications législatives substantielles.

Le SYVICOL tient toutefois à rappeler que le règlement grand-ducal modifié du 10 février 2021 rendant obligatoire le plan directeur sectoriel « paysages » (PSP) reconnaît la possibilité pour les communes de désigner une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée pour régulariser la situation des constructions existantes, et ce malgré l'interdiction dudit règlement de procéder à une extension du plan d'aménagement général tendant à la création de nouveaux îlots urbanisés qu'il instaure au sein de la zone verte des zones de grands ensembles paysagers (GEP) et de la zone verte interurbaine (ZVI). Il suffit, à ce titre, de consulter les articles 7, paragraphe 2, point 2° (GEP) et 10, paragraphe 2, point 2° (ZVI) du règlement précité du 21 février 2021[11].

Le présent projet de loi prévoit, quant à lui, le principe d'une zone intermédiaire, située à mi-chemin entre les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées et les zones destinées à rester libres, plus restrictive, qui plus est, pour les communes. Le projet de loi, une fois entré en vigueur, aura vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national, contrairement au PSP dont les prescriptions ne s'appliquent qu'à certaines parties du territoire national : il est dès lors permis de s'interroger quant à l'articulation envisagée entre les 2 pans de législation, qui auraient dû en toute logique obéir à une même systémique.

La deuxième observation a trait à une simplification administrative somme toute relative, qui se fait au prix d'une dépendance plus forte à l'endroit de la politique rigoriste en matière de protection de la nature et des ressources naturelles.

Le projet de loi prévoit une nouvelle zone pour permettre aux communes de règlementer les îlots déconnectés des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées. Ce faisant, il consacre une pratique de certaines communes, consistant à faire usage d'une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée pour ces sites.

Or, les communes auraient parfaitement pu continuer avec les textes dans leur teneur actuelle, en ayant par exemple recours à une zone spéciale ou une zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, qui permettrait que des constructions d'envergure modérée (comme dans le cadre de la jurisprudence de la Cour administrative du 22 mai 2025, citée en introduction). Il aurait fallu, pour ce faire, accorder davantage de confiance aux communes.

Le SYVICOL estime de plus que le projet sous avis risque de créer une confusion entre ce qui relève, respectivement, du PAG et d'un PAP, situation qui ne contribue guère, selon lui, à une quelconque simplification de la lecture des règles urbanistiques.

En effet, les règles urbanistiques, et notamment les prescriptions dimensionnelles, sont en principe prévues au niveau du PAP, document de planification qui échappe à l'approbation du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Or, le PRGD énumère un ensemble de règles urbanistiques à prévoir au minimum dans une zone verte *bis*, qui relève usuellement d'un PAP (recul, type et implantation des constructions, hauteur des constructions, et ainsi de suite)[12].

Le fait que la liste desdites règles ne soit pas exhaustive laisse entrapercevoir de possibles exigences de la part du ministère, qui pourraient dépasser le cadre d'une protection de la nature et des ressources naturelles raisonnée[13]. Les juridictions administratives ont, au cours de ces dernières années, rendu une pléthore de décisions invoquant, quant à la stricte application de la loi précitée du 18 juillet 2018 de la part du ministère, le respect du principe de proportionnalité, ou tout simplement, de juste équilibre et … de bon sens[14].

Le SYVICOL craint par conséquent que les communes puissent se trouver entre le marteau et l'enclume avec un ministère qui agirait avec trop de zèle et des particuliers qui se braqueraient, ce qui les exposerait soit à un potentiel refus d'approbation du projet d'aménagement général (application trop rigoriste de la législation, comme ce fut le cas depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018) soit à de potentiels recours (contre le PAG, ou à l'occasion d'un recours contre l'autorisation de construire délivrée par le bourgmestre).

En guise de conclusion, on peut parler de simplification administrative, alors qu'il n'est pas nécessaire de procéder à l'élaboration ou à la modification d'un PAP dans le cadre d'une zone verte *bis*. Cette modification est somme toute relative, car : 1/ les communes auraient pu passer par une autre zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, qui n'aurait pas non plus nécessité de PAP (par ex. la zone de sport et de loisir), 2/ les communes auraient pu désigner une zone spéciale, ce d'autant plus que le Gouvernement a annoncé a/ une harmonisation des procédures de PAG et de PAP ainsi que b/ une procédure d'adoption unique pour les PAG et PAP (a/ et b/ correspondant aux mesures 1 et 2 des 40 mesures annoncées

---

[11] Le juge administratif a néanmoins saisi le juge constitutionnel par jugement du 17 avril 2025, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'ayant pas encore été rendu à ce jour (https://justice.public.lu/fr/actualites/2025/04/question-prejudicielle-autonomie-communale.html). Il s'agit de savoir si l'une des bases légales dudit plan, à savoir l'article 11 (2), point 1° de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, est contraire à l'article 107 de la Constitution (autonomie communale), tel qu'il était rédigé au moment de l'adoption du RGD. Sont cependant visées dans le cas d'espèces les coupures vertes du PSP.

[12] Le SYVICOL suppose qu'aucun PAP ne viendra préciser et exécuter la zone verte *bis* : dès lors, pourquoi ne pas modifier l'article 26 (1), alinéa 1er (reproduit ci-dessous) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ?

*« Les plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » et « quartier existant » ont pour objet de préciser et d'exécuter le plan d'aménagement général, à l'exception des terrains qui sont situés dans une zone verte au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et des terrains qui sont couverts d'un plan d'occupation du sol pour lesquels une obligation d'établir un plan d'aménagement particulier n'est pas requise. »*

[13] Il en faut pour preuve la définition particulièrement extensive de la notion de construction de l'article 3, point 26° de la loi précitée du 18 juillet 2018, qui, depuis, a une annexe qui exclut certaines installations de cette définition.

[14] Et notamment, la notion de « construction », définie à l'article 3, point 26° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles : l'annexe 9 relative à la liste des installations non comprises dans la définition de construction, introduite par la loi du 23 août 2023 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, est en cours de modification (cf. à ce sujet le projet de loi n° 8449 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, portant modification de la loi modifiée du 23 août 2023 sur les forêts et portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain).

dans le cadre de la conférence de presse du 19 juin 2024 « *Méi, a méi séier bauen* »[15].

Le SYVICOL renvoie, pour le surplus, à ses observations formulées dans le cadre du PRGD.

**Article 3**

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en ajoutant une phrase énumérant les catégories de zones pouvant être prévues au niveau du PAG, à savoir les zones urbanisées, zones destinées à être urbanisées, la zone verte, la zone verte bis et les zones superposées.

Si l'article en soi n'appelle pas de commentaires, le SYVICOL se demande si la zone verte bis constitue une zone destinée à être libre ou non. A priori, cela ne devrait pas être le cas, alors que la zone verte bis constitue une zone à mi-chemin entre la zone verte et les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées (dixit le commentaire des articles du PRGD précité visant à modifier le règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune).

Le SYVICOL estime toutefois qu'un manque de cohérence se dégage de la lecture combinée de l'article 3, point 1° de la loi précitée du 18 juillet 2018, de l'article 3, point 1*bis*° projeté de la même loi, de l'article 5 projeté de la loi précitée du 19 juillet 2004 et de l'article 2 du RGD précité du 8 mars 2017.

La référence à la distinction entre zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, d'une part, et zones destinées à rester libres, d'autre part, peut être reprise dans d'autres législations.

Le SYVICOL recommande par conséquent de mentionner la troisième catégorie de zone de base, la zone verte *bis,* à l'article 2 du règlement grand-ducal modifiée du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

[15] https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites.gouvernement2024%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2024%2B06-juin%2B19-gloden-meisch-wilmes.html

## Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

### Avis du 10 novembre 2025

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet du projet de règlement grand-ducal (PRGD) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune par courrier du ministre des Affaires intérieures du 16 juin 2025.

D'après l'exposé des motifs, le PRGD sous rubrique, dont la présente modification fait suite aux mesures prises dans le cadre du groupe de travail « *Méi, a méi séier bauen* » prévoit le principe d'une zone verte *bis,* afin d'alléger le régime restrictif des habitations existantes dans la zone verte sur des sites déconnectés des zones urbanisées.

Il reviendra aux autorités communales de désigner la zone en question dans leur plan d'aménagement général ainsi que de prévoir les prescriptions dimensionnelles pour les nouvelles constructions et extensions de construction, de sorte à ne permettre qu'une atteinte non significative à l'environnement naturel et au paysage en général. Elles devront toutefois prendre garde de ne pas créer d'unités de logement supplémentaires, mis à part un logement intégré.

Le présent PRGD est à combiner avec le projet de loi n° 8578 portant modification de : 1° la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 2° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, dossier qui a entretemps également été soumis pour avis au SYVICOL par courrier du ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité du 3 juillet 2025.

À titre liminaire, le SYVICOL tient à attirer l'attention des auteurs du PRGD sur les points suivants, qui ont été plus largement abordés dans le cadre de l'avis du SYVICOL relatif au projet de loi n° 8578 précité. Ainsi, il se demande / constate :

- si les communes n'auraient pas pu tout simplement avoir recours à la zone spéciale mentionnée à l'article 7 du RGD modifié du 8 mars 2017 concernant le plan d'aménagement général d'une commune, ou à toute autre zone urbanisée ou destinée à être urbanisée d'ailleurs dès lors que les objectifs de la loi précitée du 18 juillet 2018 sont respectés ;
- si la présente modification, ensemble avec le projet de loi n°8578 précité, constitue une simplification administrative, dans le sens où seule une modification du PAG est exigée (en principe), elle peut toutefois aussi porter à confusion entre ce qui relève usuellement du PAG, le cas échéant des PAP, ce qui ne facilite guère la lecture des documents urbanistiques ;
- le fait que la liste des prescriptions à prévoir dans la zone verte *bis* ne soit pas exhaustive, combiné au fait que l'article 26 de la loi précitée du 19 juillet 2004 ne prévoit pas qu'un PAP ne précise et n'exécute pas les zones vertes *bis*, soulève des questions.

En outre, le SYVICOL estime que la lecture combinée des articles 1 et 3 du projet de loi n° 8578 précité (introduisant d'une part une définition de la zone verte *bis* à l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant d'autre part l'article 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain), de l'article 3, point 1° de la loi modifiée 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (définition de la zone verte) et de l'article 2 du RGD précité du 8 mars 2017 (ayant trait au contenu d'un PAG) n'est pas forcément cohérente et se demande à ce titre s'il ne convient pas par conséquent de modifier l'article 2 en question.

En effet, l'article 3 du projet de loi précité introduit une nouvelle catégorie de zone de base, qui n'est cependant pas mentionnée à l'article 2 du règlement grand-ducal modifié concernant le plan d'aménagement général d'une commune.

### II. Éléments-clés de l'avis

Le SYVICOL soulève plusieurs questions quant à la rédaction du texte, dont celle relative au vocabulaire employé qui n'est pas aligné avec celui de la législation applicable en matière de protection de la nature et des ressources naturelles. Il estime que des précisions sont requises (art. 3) ;

Le SYVICOL regrette l'emploi d'une double condition, formulée de façon vague, ayant trait à l'envergure et à l'impact des travaux (constructions et extension de constructions d'envergure modérée portant une atteinte non significative à l'environnement naturel et au paysage). Il plaide pour qu'on enlève cette double condition,

ou, du moins qu'on fasse abstraction des termes « atteintes non significatives » (art.3).

## III. Remarques article par article

### Ad article 1er et 2

Sans commentaires

### Ad article 3

L'article 3 du PRGD vient rajouter un nouvel article 27*bis* au RGD modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune : l'article 27*bis* relatif à la zone verte *bis* vise, dans le cadre des 40 mesures prises par le Gouvernement suite à la réunion nationale « logement », à permettre aux communes de désigner un nouveau type de zone dans leur PAG, à mi-chemin entre la zone verte (soumise aux dispositions particulièrement restrictives de la loi modifiée du 18 juillet 2018 relative à la protection de la nature et des ressources naturelles) et les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées. Le Gouvernement entend par ce biais permettre une légère densification des sites concernés.

La commune devra ainsi prévoir la délimitation de la zone verte *bis* ainsi que les dispositions y applicables, les conditions légales relatives à la désignation d'une telle zone étant par ailleurs prévues par le projet de loi n° 8578 précité (îlot déconnecté, une ou plusieurs constructions existantes remplissant les conditions de l'article 7, paragraphe 1er de la loi précitée du 18 juillet 2018, ne remplissant pas ou plus les conditions de l'article 6 de la même loi et ayant au moins 20 ans d'existence au moment du vote du conseil communal prévu par l'article 10 de la loi précitée du 19 juillet 2004). La preuve de l'écoulement du délai de carence de 20 ans, qui vise à éviter des comportements « frauduleux », doit être apportée par la commune, et ce, par tout moyen.

Le SYVICOL se pose plusieurs questions quant à la rédaction de l'article 3.

Tout d'abord, selon le commentaire des articles, « *il incombera aux autorités communales d'agencer les prescriptions dimensionnelles ainsi que le mode d'utilisation du sol au niveau du PAG de manière à ce que les nouvelles constructions ou extensions de constructions existantes ne portent qu'une atteinte non significative à l'environnement naturel et au paysage en général* ».

Le texte ne mentionne, quant à lui, que des aménagements et extensions d'envergure modérée (alinéa 1 et 2 de l'article 27*bis* projeté) : pourquoi dès lors ne pas parler de nouvelles constructions à l'article 3 du PRGD, ceci dans l'objectif d'éviter toute discussion ultérieure ?

Le fait de commencer l'alinéa 2 par les termes « pour les constructions existantes » est également incongru : cela donne à croire que l'alinéa 1er ne concerne pas les constructions existantes.

Ensuite, l'article 3, point 26° de la loi précitée du 18 juillet 2018 définit ce que sont des constructions, soit : des aménagements, bâtiments, ouvrages et installations comprenant un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable, incorporé ou non au sol, à la surface ou sous terre, exception faite des installations de l'annexe 9 de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le texte de l'article 3 du PRGD ne reprend pour sa part que certains des éléments de cette définition.

Le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions devra cependant appliquer les dispositions de la loi précitée du 18 juillet 2018 dans le cadre de son avis et de son approbation prévus par la modification projetée de l'article 5 de la même loi.

Le SYVICOL regrette par conséquent qu'il ne soit pas fait référence aux constructions telles que définies par la loi précitée du 18 juillet 2018 : cela aurait le mérite d'être plus clair et plus cohérent.

Et ceci bien que le SYVICOL en craigne les conséquences, à savoir que la commune concernée doive, dans certains cas de figure, prévoir des prescriptions qui dépassent le cadre d'une protection de la nature et des ressources naturelles raisonnée, le tout sous peine de devoir faire face à un éventuel refus d'approbation de la part du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions (la jurisprudence administrative rendue à la suite de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 18 juillet 2018 quant à la stricte application de cette dernière par le ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité[1]).

Le fait que le texte prévoit, de plus, une liste non exhaustive de prescriptions à prévoir par la commune, laissant cette dernière exposée à de potentielles revendications du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, ne semble pas non plus de bon augure.

Enfin, la disposition projetée utilise en effet des termes relativement flous : « aménagement d'envergure modérée » et « atteinte non significative à l'environnement naturel et au paysage ».

Si le SYVICOL comprend qu'en matière d'urbanisme, l'emploi de tels termes ne se laisse pas éviter, il estime, outre le fait que le pouvoir d'appréciation du ministre n'en est que plus aléatoire, que ce double emploi est de trop en l'espèce.

En effet, les sites qui seront appelés à faire l'objet d'une zone verte *bis* vont, de l'un à l'autre, présenter des particularités et caractéristiques fort diverses. Dès lors, au lieu de mentionner une « atteinte non significative » à l'environnement naturel et au paysage, ne convient-il pas de procéder à une appréciation au cas par cas pour voir si la zone verte *bis* projetée n'est pas contraire aux objectifs de la loi précitée du 18 juillet 2018 ?

Pour rappel, le SYVICOL cite un extrait de l'exposé des motifs du projet de loi n° 8142, qui deviendra par après la loi du 23 août 2022 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature, dont l'un des objectifs était la modification de l'article 7 relatif aux constructions existantes :

« *(…) Les auteurs du projet de loi ont ensuite pris en considération l'approche de plus en plus souvent soulevée par les administrés et récemment acceptée par la Cour administrative de se demander si les 6 règles de l'article ne devraient, contrairement à la jurisprudence précédemment établie, pas répondre directement aux objectifs de la loi PN. Dans des cas concrets, ceci se traduisait par la question récurrente de savoir si un projet était nuisible ou non pour la nature et les ressources naturelles.*

*Même si les auteurs du présent projet estiment qu'une telle approche n'est pas entièrement pertinente puisque les dispositions de l'article 7 ne sont en soi pas des règles qui contribueraient directement à la protection de la nature, contrairement à d'autres articles de la loi PN comme par exemple l'article 17 posant l'interdiction de détruire des biotopes protégés, un effort a été fait pour recadrer les règles de l'article 7 par rapport aux objectifs de la loi PN. (…)*[2] ».

### Ad articles 4 et 5

Sans commentaire

---

[1] Les juridictions administratives ont ainsi souvent invoqué les principes à valeur constitutionnelle de proportionnalité, de juste équilibre, de bon sens, de juste équilibre. La jurisprudence fait d'ailleurs référence à l'application particulièrement extensive de la notion de construction dans la loi modifiée du 8 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Dans un arrêt du 20 mars 2025 (n° 51.996C du rôle), la Cour administrative mentionne : « (…) la notion de construction [y] définie de manière, il est vrai, éminemment large si l'on suit la lettre du texte ».

[2] https://wdocs-pub.chd.lu/docs/Dossiers_parlementaires/8142/20250515_Dep%C3%B4t.pdf

## Projet de loi n°8395A portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et désignation des organismes et autorités compétents prévus aux articles 7, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) et du point d'information unique prévu à l'article 8 du règlement (UE) 2022/868 précité et portant modification de :
1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
2° la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données

### Avis du 10 novembre 2025

### I. Remarques générales

Le SYVICOL a été demandé en son avis sur le projet de loi n°8395A portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données et désignation des organismes et autorités compétents prévus aux articles 7, 13 et 23 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) et du point d'information unique prévu à l'article 8 du règlement (UE) 2022/868 précité et portant modification de : 1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 2° la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données par courriel de Madame la Ministre de la Digitalisation en date du 20 août 2025.

Le projet de loi sous rubrique résulte de la scission du projet de loi n°8395 relative à la valorisation des données dans un environnement de confiance, à propos duquel le SYVICOL avait émis un avis en date du 31 mars 2025[1], en deux projets de loi distincts n°8395A et n°8395B.

Cette scission a été décidée par la Commission parlementaire de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation lors de sa réunion du 22 avril 2025. Elle s'explique par l'urgence de notifier les différents organismes et autorités compétentes prévus au règlement (UE) 2022/868 à la Commission européenne, ce qui aurait déjà dû être fait pour le 24 septembre 2023.

La Commission suggère dès lors de procéder dans les plus brefs délais au vote des dispositions relatives à la désignation des autorités compétentes, désormais intégrées dans les dispositions du projet de loi n°8395A, tout en accordant un délai suffisant aux parties prenantes impliquées dans la procédure législative pour examiner de manière appropriée les autres dispositions du projet de loi n°8395, actuellement inscrites dans le projet de loi n°8395B.

Ainsi, le SYVICOL a été saisi de deux documents contenant des amendements gouvernementaux concernant le projet de loi n°8395A, faisant suite aux amendements parlementaires ayant conduit à la scission du projet de loi n°8395, à savoir les amendements du 13 juin 2025 et ceux du 11 juillet 2025.

Le premier document contenant les amendements gouvernementaux du 13 juin 2025 (document parlementaire n°8395A[4]), crée le Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données, afin de tenir compte des remarques du Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025, d'où s'explique également le changement de l'intitulé du projet de loi.

Parmi ses observations concernant l'article premier du projet de loi n°8395, le Conseil d'État avait noté que le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État ne peut pas être habilité à octroyer ou à refuser l'accès aux fins de la réutilisation des données, puisqu'il assure la fonction de délégué à la protection des données pour plusieurs organismes du secteur public.

Par conséquent, le Gouvernement a décidé de créer le Commissariat à la souveraineté des données, divisé en quatre départements distincts afin de garantir les exigences d'indépendance et d'impartialité entre le département « Délégué à la protection des données du secteur public » et les tâches dont le futur Commissariat sera chargé conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/868, quand ce dernier agit en tant qu' « Autorité luxembourgeoise des données ». Les quatre départements se présentent comme suit :

1° le département Délégué à la protection des données du secteur public ;

2° le département Conseil et guidance en gouvernance des données ;

3° l'Autorité luxembourgeoise des données ;

4° le département Affaires générales.

Partant, le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État deviendra le Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données, dont le département « Délégué à la protection des données du secteur public » exercera les missions de délégué à la protection des données pour le secteur étatique ainsi que pour les communes ayant désigné le Commissaire du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État en tant que DPO.

Le Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données, et plus précisément l'Autorité luxembourgeoise des données nouvellement créée, sera habilité, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/868, à octroyer ou à refuser l'accès aux données et leur réutilisation, permettant ainsi de garantir l'indépendance et l'impartialité du département « Délégué à la protection des données du secteur public » conformément aux articles 38 et 39 du règlement général sur la protection des données (règlement (UE) 2016/679).

Le deuxième document contenant les amendements gouvernementaux du 11 juillet 2025 (document parlementaire 8395A/05), contient des modifications visant à alléger le texte et à réduire les formalités administratives, et ainsi à contribuer à une mise en œuvre rapide du règlement (UE) 2022/868 au Luxembourg.

D'une manière générale, le SYVICOL approuve les amendements gouvernementaux au projet de loi n°8395A, sauf les observations suivantes, formulées sur base du document parlementaire 8395A[5] contenant les amendements gouvernementaux du 11 juillet 2025 et le texte coordonné du projet de loi tenant en compte ces amendements.

---

[1] Document parlementaire n° 83958

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL salue l'allègement du texte par les amendements gouvernementaux du 13 juin 2025 et du 11 juillet 2025.
- Il est cependant toujours d'avis que la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/868 et du principe « once only » nécessitera un effort concerté au niveau étatique et communal et, par conséquent, il apprécierait que les communes puissent bénéficier des mêmes avantages que les instances étatiques. (amendement 2).

## III. Remarques article par article

### Amendement n° 2

Le deuxième amendement modifie le nouvel article 6 du projet de loi, introduit par l'amendement n°11 du document parlementaire n°8395A[4]. Cet article précise les missions du futur département « Conseil et guidance en gouvernance des données » du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données.

Ce département aura notamment pour missions de :

1° développer la protection des données à caractère personnel, et de dispenser des conseils en matière de gouvernance des données et de l'intelligence artificielle au sein de l'administration étatique ;

2° promouvoir les bonnes pratiques dans les domaines visés au point 1° à travers l'administration étatique ;

3° sensibiliser, dans les domaines visés au point 1°, les agents de l'État concernés, les entités publiques, les organismes de droit public et le public ;

4° contribuer à la mise en œuvre cohérente des politiques dans les domaines visés au point 1° en conseillant, sur demande, les membres du Gouvernement.

Dans ce contexte, le SYVICOL se demande pourquoi le Gouvernement semble exclure les communes des missions du département « Conseil et guidance en gouvernance des données » contenues sous les points 1°, 2° et 4°. Les communes seront uniquement en mesure de profiter des mesures de sensibilisation en matière de la protection des données à caractère personnel et en matière de gouvernance des données et de l'intelligence artificielle.

Certes, la promotion de bonnes pratiques et une mise en œuvre cohérente des politiques dans les domaines de la protection des données à caractère personnel, en matière de gouvernance des données et en matière de l'intelligence artificielle à travers tout le secteur étatique et communal est recommandable.

De plus, au vu des remarques émises par le SYVICOL dans son avis du 31 mars 2025, surtout celles concernant les articles 15 à 18 et 25 à 38 concernant la complexité des procédures relatives à la réutilisation et au traitement ultérieur de données ainsi qu'à l'anonymisation et à la pseudonymisation des données, le SYVICOL aurait salué l'inclusion d'une disposition autorisant les communes à saisir le département « Conseil et guidance en gouvernance des données » afin de pouvoir profiter des conseils émis en matière de gouvernance des données.

Cette démarche aurait également été plus en concordance avec les dispositions de l'article 4 du projet de loi, qui reprend les dispositions de l'article 58 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données et qui autorise les collèges des bourgmestre et échevins à désigner le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État en tant que DPO de leur commune.

En bref, le SYVICOL est d'avis que la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/868 et du principe « once only » nécessitera un effort concerté au niveau étatique et communal et, par conséquent, il apprécierait que les communes puissent bénéficier des mêmes avantages que les instances étatiques.

De manière générale et en guise de conclusion, le SYVICOL salue l'allègement du texte par les amendements gouvernementaux du 13 juin 2025 et du 11 juillet 2025 et il n'a pas d'autres observations particulières à émettre concernant les amendements sous revue.

# Projet de loi n°8587 modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

**Avis du 10 novembre 2025**

## I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises formule le présent avis en s'autosaisissant. Les membres du bureau du SYVICOL ont certes été invités par Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse à une réunion officielle au cours de laquelle le projet ALPHA a été présenté au syndicat. Le SYVICOL regrette toutefois que le projet de loi n°8587 modifiant la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, bien qu'il concerne directement les communes, ne lui ait pas été soumis pour avis.

Le SYVICOL regrette également que le projet de règlement grand-ducal portant modification : 1° du règlement grand-ducal modifié du 14 mai 2009 déterminant les informations relatives à l'organisation scolaire que les communes ou les comités des syndicats scolaires intercommunaux doivent fournir au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ainsi que les modalités de leur transmission ; 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 juillet 2009 déterminant les modalités d'évaluation des élèves ainsi que le contenu du dossier d'évaluation ; 3° du règlement grand-ducal modifié du 11 août 2011 fixant le plan d'études pour les quatre cycles de l'enseignement fondamental, ne lui a pas non plus été soumis pour avis par le ministre.

Dans le cadre du projet pilote « *ALPHA – zesumme wuessen* », offrant une alphabétisation en langue française aux élèves de quatre écoles fondamentales publiques, à savoir à Differdange, Dudelange, Larochette et Schifflange, le SYVICOL a toutefois été officiellement saisi au sujet du projet de règlement grand-ducal du 11 août 2011 fixant le plan d'études pour les cycles de l'enseignement fondamental. Dans sa réponse du 20 juillet 2022, le SYVICOL a précisé que le projet de règlement grand-ducal n'avait, à ce stade, aucune incidence sur les autres communes luxembourgeoises et qu'il estimait donc que s'il se prononçait sur ce projet, cela dépasserait le cadre de sa mission statutaire. Il convient toutefois de noter que le projet de loi sous revue, ainsi que le projet de règlement grand-ducal précité, visent à intégrer la réforme *« ALPHA – zesummen wuessen »* dans la législation en vigueur relative à l'organisation de l'enseignement fondamental et concernent donc clairement toutes les communes.

Comme le SYVICOL l'a déjà avancé à l'occasion de trois réunions d'information sur le projet ALPHA, organisées par le ministère en collaboration avec le syndicat en avril 2025, il soutient pleinement les objectifs visés, à savoir un accès plus équitable à l'éducation et la cohésion sociale, grâce à l'introduction du français comme langue supplémentaire d'alphabétisation, mais émet des doutes quant à l'organisation, notamment en ce qui concerne le nombre de salles de classe nécessaires dans les communes.

Il y marque donc son accord sous réserve des remarques formulées ci-dessous.

## II. Éléments-clés de l'avis

La remarque principale se résume comme suit :

Alors que le SYVICOL comprend qu'il est inévitable de répartir les élèves en fonction du choix de la langue d'alphabétisation, il se voit contraint d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que cela posera des problèmes à certaines communes compte tenu du nombre limité de salles de classe (art.3.).

## III. Remarques article par article

**Art. 1er.**

L'article premier du projet de loi sous revue vise à modifier les alinéas 1er et 2 de l'article 7 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, ci-après « loi du 6 février 2009 », afin d'introduire une nouvelle langue d'alphabétisation, à savoir le français.

Comme indiqué dans les remarques générales, le SYVICOL soutient les objectifs recherchés et l'article sous revue ne donne donc lieu à aucune remarque de sa part.

**Art. 2.**

L'article 2 du projet de loi sous revue vise à introduire un nouvel article 21*bis* qui prévoit qu'à « (…) *l'issue du premier cycle et sur recommandation du titulaire de classe en tant que représentant de l'équipe pédagogique, les parents choisissent la langue d'alphabétisation de leur enfant* ».

Le SYVICOL n'a pas de remarques à formuler par rapport à cet article.

**Art. 3.**

L'article 3 vise à modifier l'article 38, alinéa 1er de la loi modifiée du 6 février 2009. Ce dernier précise les modalités à prendre en considération dans le cadre de la délibération annuelle du conseil communal relative à l'organisation scolaire. Désormais, le conseil communal devra également tenir compte du nouvel article 21*bis* dans ladite délibération. Dans la pratique, cela signifie que les communes devront tenir compte du choix des parents concernant la langue d'alphabétisation lors de la répartition des élèves dans les classes, car il existe désormais des classes d'alphabétisation en allemand et des classes d'alphabétisation en français.

De manière générale, le SYVICOL regrette, comme déjà formulé dans ses remarques générales, de ne pas avoir été officiellement demandé en son avis, d'autant plus que les auteurs indiquent dans le commentaire de l'article sous revue que celui-ci introduit une nouvelle obligation pour les communes.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 3, le SYVICOL comprend qu'il est inévitable de répartir les élèves en fonction du choix de la langue d'alphabétisation, mais il se voit contraint d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que cela posera des problèmes à certaines communes compte tenu du nombre limité de salles de classe. Une autre inconnue réside dans le fait que les communes ne peuvent pas évaluer à l'avance le choix des parents et ne peuvent donc pas estimer le nombre de salles de classe supplémentaires qui seront nécessaires au futur.

Même si la volonté de construire des salles de classe supplémentaires existe, plusieurs années s'écoulent entre la décision de construire de nouvelles salles de classe et le moment où celles-ci peuvent être utilisées pour l'enseignement. Il n'existe donc pas de solution rapide à laquelle les communes peuvent recourir. Il serait donc judicieux de communiquer aux communes des normes auxquelles les salles de classe doivent répondre afin qu'elles puissent, le cas échéant, recourir temporairement à d'autres salles, dans la mesure du possible. La question reste néanmoins ouverte : que se passe-t-il concrètement lorsqu'une commune n'a tout simplement plus de salles disponibles ?

**Art. 4.**

Sans observation.

# Projet de loi n°8583 relatif à la mise en place du portefeuille européen d'identité numérique et portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique et modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

**Avis du 10 novembre 2025**

## I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de la Digitalisation de lui avoir soumis pour avis, par lettre du 17 juillet 2025, reçue par courriel du 18 juillet 2025, le projet de loi n°8583 relatif à la mise en place du portefeuille européen d'identité numérique et portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique et modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Comme remarque introductoire, le SYVICOL tient à préciser qu'il a consulté le Luxembourg House of Cybersecurity (LHC), GIE au sein duquel il représente le secteur communal ensemble avec le SIGI, dans le cadre de la rédaction du présent avis.

Étant donné que les règlements européens, contrairement aux directives européennes, sont directement applicables dans les États membres sans qu'une transposition en droit national ne soit nécessaire, le projet de loi sous revue vise à compléter et concrétiser certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique, à savoir celles relatives au développement et à la fourniture de l'outil d'un portefeuille numérique.

Le règlement (UE) 2024/1183 est entré en vigueur le 20 mai 2024, et établit un cadre juridique harmonisé pour l'identité numérique dans l'Union européenne, visant à garantir à chaque citoyen, résident et entreprise un accès à une identité numérique sécurisée, interopérable et reconnue à l'échelle de l'Union.

En effet, au cœur de cette réforme figure le portefeuille européen d'identité numérique, qui contient des données d'identité vérifiées (noms, prénoms, lieu et date de naissance, nationalité) et permet aux utilisateurs de stocker, gérer et partager, de manière sécurisée, des données d'identification personnelle et des attestations électroniques, facilitant ainsi l'identification et l'authentification en ligne. L'utilisateur peut se connecter à des services sans avoir à créer de nouveaux comptes.

L'utilisation du portefeuille est volontaire et gratuite. L'utilisateur a un contrôle total sur ses données, pouvant choisir quelles informations partager et avec qui.

Pour le Luxembourg, le projet de loi prévoit que le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) soit le fournisseur de la solution nationale du portefeuille européen d'identité numérique.

L'attestation électronique a une validité juridique automatique, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire d'ajouter une base juridique nationale supplémentaire.

Le texte vise aussi à designer les organismes compétents concernant le portefeuille européen.

Finalement, le projet de loi sous analyse prévoit quelques modifications supplémentaires de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, notamment :

- l'ajout du numéro administratif personnel, contenu dans les données d'identification personnelle d'une unité de portefeuille, à la liste des données qui sont conservées dans le Registre national des personnes physiques (RNPP) ;
- l'ajout d'un membre qui représente le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État à la liste des membres représentées dans la commission du registre national ; et
- la fourniture d'office du moyen d'identification dans la carte d'identité et la durée de validité égale à celle de la carte d'identité.

Le SYVICOL voudrait rappeler ses conclusions énoncées dans ses avis précédents sur la matière, notamment son avis du 22 mai 2023 sur le projet de loi n°8168[1], qui prévoyait la modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques en introduisant, premièrement, une base légale pour une application mobile de portefeuille numérique personnel, destiné à contenir des attestations numériques officielles et, deuxièmement, la mise en place d'une attestation numérique de la carte d'identité.

L'idée reposait aussi sur un projet de la Commission européenne d'introduire, dans les prochaines années, un portefeuille numérique personnel pour les citoyens et résidents de l'Union européenne qui contiendrait une identité numérique européenne. Le SYVICOL constatait déjà à l'époque que « l'introduction d'un portefeuille numérique personnel développé par l'État, ainsi que d'une attestation numérique de la carte d'identité, constitue (…) certainement un avantage dans un monde de plus en plus numérisé et il marque son accord avec le projet de loi (…) ».

Aussi concernant le projet de loi sous analyse, le SYVICOL salue l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique et son implémentation au Luxembourg dans un contexte de numérisation et de modernisation des procédures administratives, et il marque son accord avec le projet de loi, sous réserve de quelques commentaires.

Le SYVICOL salue que l'utilisation du portefeuille soit volontaire et gratuite et que l'utilisateur ait un contrôle total sur ses données, pouvant choisir quelles informations partager et avec qui.

Il se pose cependant des questions sur le rôle des communes en la matière, comme le texte ne les mentionne qu'à l'endroit de l'article 4 relatif à l'enrôlement des utilisateurs, sujet auquel nous reviendrons.

Le SYVICOL est d'avis qu'il est important d'informer les communes à l'avance sur les spécificités techniques du portefeuille numérique, étant donné qu'elles sont le premier point de contact pour la plupart des citoyens en ce qui concerne les questions relatives à leur identité. Notamment, le SYVICOL demande une clarification plus approfondie sur la forme de déploiement de l'identité numérique et les éventuelles conséquences techniques et financières sur les communes.

Également, bien que ce ne soit pas l'objet direct du projet de loi sous analyse, la dématérialisation de la preuve d'identité soulève pour le SYVICOL la question de la primauté en cas de doute, de souci technique ou d'existence de données contradictoires : est-ce que la carte d'identité physique ou l'identité numérique fait alors foi ?

## II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL salue l'introduction de l'identité numérique et son implémentation au Luxembourg, et marque son accord avec le projet de loi.
- Il salue en outre le fait que l'utilisation du portefeuille sera volontaire et gratuite et qu'elle permettra à l'utilisateur (c'est-à-dire, au citoyen) d'avoir un contrôle sur ses données.
- Cependant, le SYVICOL demande que les communes reçoivent en temps utile davantage d'informations, étant donné qu'elles sont le premier point de contact pour la plupart des citoyens. En particulier, leur mission concrète au niveau de l'enrôlement devrait être élucidée.

## III. Remarques article par article

### Article 4 (Enrôlement de l'utilisateur) :

Au sujet de l'article 4, paragraphe 2 du projet sous analyse, qui indique que, afin de garantir l'identification de manière univoque, l'utilisateur peut s'enrôler entre autres en s'identifiant par sa carte d'identité ou son passeport auprès de l'administration communale, le SYVICOL se demande comment cette procédure sera mise en œuvre en pratique. En effet, même si l'utilisateur peut être identifié de manière univoque par la commune à travers ces documents, comment est-ce que la commune peut aider l'utilisateur à accéder à son portefeuille numérique ? Est-ce que les deux, le CTIE et les communes, auront accès à l'interface ? Si oui, comment et quand ? Auront les communes cet accès à travers le CTIE ? Pourront-elles le modifier ? Devront-elles s'équiper de dispositifs spécifiques connectés au CTIE ? De plus, si les communes sont amenées à déployer une partie de l'infrastructure, il y aurait un impact sur la gestion de la sécurité et des incidents, qui serait plus complexe ?

En outre, est-ce que la mise en œuvre du portefeuille européen d'identité numérique nécessitera l'introduction d'un nouvel outil technologique côté utilisateur (par exemple d'une application mobile), ou pourrait-elle être intégrée dans les dispositifs déjà en usage ?

L'approche du déploiement de l'identité numérique, et, plus concrètement, l'approche que le CTIE envisage pour ceci, devraient être clarifiées davantage.

---

[1] Document parlementaire 81683

## Projet de loi n°8560 relatif à la signature électronique en matière législative et réglementaire

**Avis du 10 novembre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier ministre de lui avoir soumis pour avis, par courriel du 20 juin 2025, le projet de loi n°8560 relatif à la signature électronique en matière législative et réglementaire.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, le projet de loi sous analyse vise à compléter le cadre légal luxembourgeois relatif à la signature électronique et au cachet électronique. Cette faculté avait été introduite par la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique.

Plus récemment, la loi du 4 juin 2025 relative à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique a instauré la possibilité de doter les actes en matière administrative de signatures ou de cachets électroniques.

Le Conseil d'État, dans ses avis du 12 mars 2024 et du 4 février 2025 au sujet du projet de loi n°8089, qui a pris la forme de la loi susmentionnée du 4 juin 2025, s'est exprimé en faveur d'un texte de loi qui réglerait la dématérialisation également des procédures en matière législative et réglementaire, et ceci pour « les intervenants à tous les stades de la procédure législative et réglementaire ».

Le projet de loi sous analyse tient compte dudit avis du Conseil d'État en établissant un cadre légal spécifique pour la signature électronique des actes s'inscrivant dans le cadre des procédures législative et réglementaire et en exigeant que ces signatures et cachets électroniques prennent la forme établie par le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, tel qu'il a été modifié (« règlement eIDAS »).

Par conséquent, le projet de loi sous analyse concerne les actes de nature légale ou réglementaire proprement-dits, ainsi que tous les actes des différentes personnes et entités intervenant au fil des procédures menant à l'adoption de ces actes.

Si le texte vise principalement les procédures législative et réglementaire au niveau étatique – le Conseil d'État, dans ses avis susmentionnés parle de « l'échange interinstitutionnel » dans ce contexte – il concerne également les communes dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, comme le confirme le commentaire de l'article 1er, ainsi que, selon la compréhension du SYVICOL, les autorités assurant la surveillance des actes communaux.

Le SYVICOL se félicite du fait que le projet de loi sous analyse viendra ainsi compléter le cadre légal existant sur les signatures électroniques dans le domaine administratif de sorte que les actes à caractère réglementaire des communes puissent dorénavant également être pourvus d'une signature et d'un cachet électroniques.

Le SYVICOL marque donc son accord au projet de loi sous revue, qui contribuera à la digitalisation des procédures et à la simplification administrative au niveau communal. En effet, il salue les efforts que le Gouvernement fait dans le domaine de la digitalisation et le fait que le projet de loi sous analyse n'introduit pas d'obligations immédiates pour les communes, mais leur permet d'adapter leurs procédures progressivement, maintenant la possibilité d'une signature manuscrite.

Cependant, le SYVICOL regrette de nouveau l'absence d'une clarification comme celle déjà demandée dans son avis du 6 février 2023 concernant le projet de loi n°8089 relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique[1]. En effet, certains documents, y compris les minutes des délibérations constituant les règlements communaux, doivent être signés par tous les membres présents lors de la prise de décision. Or, « *si (…) le projet de loi sous revue permet certes l'apposition de plusieurs signatures électroniques sur un seul document, c'est le fait que les signataires ont le choix de la signature manuscrite ou électronique qui est source d'interrogations. En effet, seul un document électronique peut être signé électroniquement et seul un document imprimé peut* être revêtu d'une signature manuscrite. Que se passe-t-il, lorsque certains signataires optent pour la signature électronique, tandis que d'autres souhaitent signer à la main ? »

### II. Éléments-clés

Le SYVICOL se félicite de la possibilité pour tous les intervenants de la procédure législative et réglementaire d'apposer la signature électronique ou le cachet électronique sur les actes à tous les stades de la procédure législative et réglementaire.

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

Le SYVICOL remarque que le paragraphe 1er de cet article est repris littéralement de l'avis du Conseil d'État du 4 février 2025 et y marque son accord.

Il se félicite de cette innovation, qui permettra aux autorités communales d'appliquer la signature électronique également sur des documents à caractère réglementaire.

Par ailleurs, il note avec satisfaction que le SYVICOL lui-même pourra faire usage de cette possibilité en ce qui concerne les avis qu'il rend dans le cadre des procédures législative et réglementaire au niveau national sur tous les projets de textes qui concernent le secteur communal.

---

[1] Document parlementaire 80892

## Projet de loi n° 8589 portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant :
## 1° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
## 2° la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ;
## 3° la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

**Avis du 16 décembre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de lui avoir transmis pour avis, par courrier du 21 juillet 2025, le projet de loi n° 8589 portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement avec les communes en vue d'augmenter l'offre de logements abordables et durables et modifiant a) la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; b) la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; c) la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; d) la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement.

Avant toute chose, le SYVICOL tient à souligner les efforts déployés par le Gouvernement afin de connaître la réalité du terrain, notamment en effectuant un tour des communes et en prenant en compte les doléances de ces dernières exprimées à cette occasion.

Le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire, Monsieur Claude Meisch, a en outre accueilli le bureau du SYVICOL en date du 21 janvier 2025 pour une entrevue relative à la thématique du logement abordable. Il y a fait part de la création d'une cellule de « soutien aux communes » au sein du ministère, mesure que le SYVICOL salue vivement en raison de la complexité de la thématique et des informations discordantes qui ont pu en résulter[1].

Selon le premier rapport intermédiaire du Pacte logement 2.0, qui couvre la période allant de juillet 2021 à mai 2025 et qui a fait l'objet d'une présentation à la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire de la Chambre des Députés en date du 25 juillet 2025[2]:

- seules 2 communes n'ont pas conclu de convention initiale ;
- sur les communes restantes, 98 d'entre elles ont signé une convention initiale, et 93 y ont, pour leur part, donné suite avec la signature d'une convention de mise en œuvre, leur permettant de mettre en œuvre leur Plan d'action logement (PAL)[3].

Le montant global de toutes les dotations attribuées aux communes signataires d'une convention de mise en œuvre s'élève à 110 063 825 euros, incluant ainsi la dotation forfaitaire unique (article 7, paragraphe 2), la dotation pour les logements abordables conventionnés « Aide à la pierre » (article 7, paragraphe 4) et la dotation sur base des logements mis en location abordable par un promoteur public ou par un acteur de la gestion locative sociale (GLS) (article 7, paragraphe 5).

Au 19 mai 2025, le montant global des factures payées s'élève à 20 155 435,66 euros, tandis que 89 908 389,34 euros restent à disposition des communes.

En effet, à la même date, parmi les 93 communes éligibles, 62 communes ont déjà soumis une demande de validation de projets (334 projets en tout, dont 67 ont été validés dans la catégorie 1 « Acquisition d'immeubles et projets d'équipement publics et collectifs », 63 dans la catégorie 2 « Cadre de vie et rénovation urbaine » et 178 dans la catégorie 3 « Ressources humaines, communication et dynamiques sociales »).

Le rapport intermédiaire conclut que :

1) Les différents seuils prévus dans les trois catégories de mesures ne sont pas adaptés aux caractéristiques et besoins de chaque commune (actuel article 8 relatif aux participations financières du Pacte logement 2.0).

2) Les démarches administratives pour une demande de participation financière sont trop complexes.

Le SYVICOL avait déjà soulevé ces points dans le cadre de ses avis par rapport au projet de loi n°7648 relative au Pacte logement 2.0. Il ne peut dès lors que se réjouir du fait que le présent projet de loi vienne à modifier, voire abroger les dispositions en question.

Le rapport intermédiaire constate en outre qu'il faut davantage soutenir financièrement les communes dans le cadre du développement et de la création de logements abordables. Le SYVICOL ne peut que se réjouir, une fois de plus, que ledit constat soit transposé dans le projet de loi par le biais de la création de nouvelles dotations financières (en plus des dotations financières d'ores et déjà prévues par l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021).

Les communes sont, par le biais du présent projet de loi, pleinement investies dans leur rôle d'acteurs essentiels en matière de logement, de logement abordable et de qualité résidentielle, ce d'autant plus que le Pacte logement 2.0 constitue un complément financier aux aides à la pierre, dont le cadre législatif est, lui aussi, en cours de modification.

Le SYVICOL soutient dès lors le texte soumis pour avis, exception faite de quelques observations.

### II. Éléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL salue la prolongation du délai du Pacte logement 2.0 (article 1er du projet de loi).
- Il regrette le maintien de la disposition relative à la résiliation de la convention de mise en œuvre pour faute grave de la commune, fut-ce sous une forme modifiée, et plaide pour sa suppression, ou pour le moins sa modification (article 2).
- Le SYVICOL se réjouit quant au fait que les projets n'aient plus à être validés en amont, ce qui constitue un allègement administratif indéniable pour les communes. Il croit toutefois déceler une incohérence au niveau de l'article en question (article 5).

---

[1] https://www.syvicol.lu/fr/actualites/ficheactualites/2025-01-22/entrevue-entre-le-bureau-du-syvicol-et-le-ministre-du-logement-et-de-lamenagement-du-territoire

[2] 306458.pdf

[3] La situation ne semble pas avoir bougé depuis : https://www.pactelogement.lu/fr/communes

- Il se réjouit de l'introduction de nouvelles formes de dotations financières, en plus des dotations existantes, ce qui devrait permettre aux communes de contribuer plus efficacement aux objectifs définis dans le cadre des politiques de logement abordable et d'aménagement du territoire : il se permet toutefois de faire quelques observations quant à la formulation du texte ou des idées sous-jacentes (article 6).
- Le SYVICOL se réjouit également de la suppression des catégories prévues à l'article 8 de la loi modifiée du 30 juillet 2021 ainsi que des pourcentages minima et maxima de l'enveloppe financière y relative : il plaide cependant pour un paiement des participations financières aussi rapide que possible dans le cadre de l'article 8, paragraphe 2 projeté et se prononce en faveur de mesures de communication autour de l'article 8, paragraphe 3 projeté (article 7).

## III. Remarques article par article

### Article 1er

L'article 1er vise à modifier l'article 1er, paragraphe 3 de la loi précitée du 30 juillet 2021, afin de prolonger la durée du Pacte logement 2.0, de sorte que ce dernier prenne fin le 31 décembre 2036, au lieu du 31 décembre 2032 initialement prévu.

Le SYVICOL n'a pas d'observation à formuler à ce sujet et salue vivement la prolongation du Pacte logement 2.0., et ce en raison de la situation actuelle du secteur du logement abordable au niveau national.

### Article 2

L'article 2 opère trois séries de modifications au niveau de l'article 4 de la loi précitée du 30 juillet 2021, dont les deux premières n'appellent pas de commentaires dans l'immédiat (suppression du paragraphe 2 qui a trait au contenu et à la date de soumission du bilan annuel, renumérotation conséquente du paragraphe suivant, puis adaptation du terme des conventions de mise en œuvre à la date de fin du Pacte logement 2.0, à savoir le 31 décembre 2036).

La troisième modification prévoit quant à elle qu'en cas de faute grave de la commune, la participation financière touchée par cette dernière pour l'année en question doit être remboursée. La modification se justifie par le fait que le projet de loi ne prévoit plus de participation financière sur base de projets concrets.

Le SYVICOL avait critiqué l'actuel article 4, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi entretemps modifiée du 30 juillet 2021 dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 par rapport au projet de loi n° 7648 relative au Pacte logement 2.0. dans les termes suivants :

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

*Cette disposition est un signe de défiance envers les communes et le SYVICOL ne peut pas accepter qu'elle figure dans la loi. D'une part, il n'existe pas de définition de la faute grave – comment sera-t-elle appréciée ? – d'autre part, celle-ci pourrait également être le fait d'un conseiller logement externe, dans ce cas la commune se verrait durement sanctionner du point de vue financier alors que la responsabilité serait à imputer au conseiller logement.* »[4]

Le SYVICOL avait en outre regretté que les modalités de la résiliation ne soient pas prévues par le texte (pour la mise en demeure, notamment).

Le SYVICOL déplore ainsi que le texte ne définit toujours pas la faute grave en question et ne prévoit pas non plus les modalités de la résiliation. Il a toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 30 juillet 2021, pu entrapercevoir le contenu d'une convention de mise en œuvre du Pacte logement 2.0.[5], où il est question de « *résiliation unilatérale par chacune des parties avec effet immédiat moyennant lettre recommandée indiquant les motifs de la résiliation* » en cas de non-respect par une des parties de ses obligations et de « *mise en demeure par lettre recommandée restée sans effet pendant 15 jours* ».

Or, la résiliation avec effet immédiat, suppose *a priori* une faute d'une certaine gravité...

Ensuite, et à moins d'avoir mal compris la disposition en question, le SYVICOL estime que la modification envisagée « *et la commune doit rembourser à l'État la participation financière qu'elle a touchée pour l'année en question* » pose un problème de cohérence avec la suite du texte, et notamment le paragraphe 2 projeté de l'article 8, selon lequel: « *Les dotations financières prévues à l'article 7 sont payées en tant que participation financière par le ministre au 31 décembre au plus tard de l'année subséquente à laquelle elles se rapportent sous condition que la commune ait établi le bilan annuel prévu à l'article 6bis de la présente loi* »

Par voie de conséquence, le SYVICOL se demande comment la commune peut rembourser une participation financière qu'elle n'a pas encore touchée ?

Le SYVICOL plaide ainsi pour la suppression de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 tel que projeté, ce d'autant plus que, selon le premier rapport intermédiaire précité, 82 communes travaillent avec un conseiller externe (état des lieux au 19 mai 2025) et que les changements de conseillers logement ne sont pas rares.

Subsidiairement, il demande qu'il soit fait abstraction de la phrase précitée, selon laquelle la commune doit rembourser la participation financière qu'elle a touchée pour l'année en question.

Il estime ensuite que, si les auteurs du projet de loi devaient maintenir la disposition projetée, elle doive faire l'objet de précisions (qu'est-ce que l'« *année en question* » ?).

En tout état de cause, il convient d'assurer une certaine cohérence entre le texte de loi et les conventions de mise en œuvre amendées à l'avenir.

Aussi, et sans que cela ne constitue pour autant un argument pour leur maintien, mais bel et bien une justification pour l'abrogation de l'actuel article 4, paragraphe 3, alinéa 2 et la renonciation à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 tel que projeté, il est étonnant de prévoir une nouvelle disposition alors que les deux procédures de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 devraient encore co-exister pendant un court laps de temps[6].

### Articles 3 et 4

Sans commentaires.

### Article 5

L'article 5 prévoit d'introduire un nouvel article 6*bis* relatif au bilan annuel. Les communes sont ainsi obligées de procéder à l'élabo-

---

[4] La présente observation a été écrite sans que le SYVICOL n'ait pu avoir un aperçu des conventions initiales et de mises en œuvre.

[5] Disponible sur le site du Pacte logement 2.0 : https://pactelogement.lu/fr/la-mediatheque :

Article 7. Echéance

"(1) La présente Convention est conclue pour une durée se terminant de plein droit et sans autre formalité en date du 31 décembre 2032, sans préjudice d'une résiliation anticipée en vertu du paragraphe 2 du présent article et sans préjudice de l'article 7, paragraphe 7 de la Loi.

(2) En cas de non-respect par une des Parties de ses obligations découlant de la présente Convention, l'autre Partie pourra mettre unilatéralement fin à la Convention avec effet immédiat moyennant lettre recommandée indiquant les motifs de résiliation.

Cette résiliation doit être précédée d'une mise en demeure par lettre recommandée restée sans effet pendant quinze jours."

[6] A savoir le mécanisme de mise en œuvre du Pacte logement 2.0 avant et après entrée en vigueur du présent projet de loi, soit : avec ou sans validation au préalable des projets. Le SYVICOL estime que ce sont les conventions de mise en œuvre amendées, qui devraient déclencher l'application de la nouvelle procédure.

ration d'un bilan annuel, dont les modalités sont détaillées dans le cadre du présent article. Comme le ministre ne valide plus en amont les projets des communes, le bilan annuel constitue dorénavant « la » source d'informations pour que le ministre puisse suivre l'évolution des projets pour lesquels les communes ont obtenu des participations financières sur base de l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021.

Les communes et leur conseiller logement doivent ainsi établir le bilan annuel et utiliser pour ce faire l'outil informatique mis à disposition par l'État.

Le SYVICOL ne peut que grandement saluer le fait qu'il n'y ait plus de validation en amont des projets de la part du ministre : outre le fait que cela devrait accélérer la mise en œuvre du PAL et des projets y indiqués à titre indicatif, la mesure en question constitue un allègement administratif indéniable pour les communes.

Toutefois, le SYVICOL peine là encore à comprendre le texte, ou plutôt la chronologie des différentes étapes à venir, une fois (l'avenant de) la convention de mise en œuvre signé(e) et l'application des nouvelles dispositions enclenchée.

De ce qu'il comprend, cette chronologie devrait se présenter comme suit : 1) les avenants aux conventions de mise en œuvre doivent être signés ; 2) les premiers bilans annuels doivent être établis et soumis selon les nouvelles règles (article 6*bis*, paragraphe 2, tel que projeté et 3) les dotations financières sont payées par le ministre sous forme de participation financière selon les nouvelles règles (article 8, paragraphe 2, tel que projeté).

Le SYVICOL ne comprend dès lors pas la raison d'être de l'alinéa 3, paragraphe 1er de l'article 6*bis* projeté (« *Tous les projets pour lesquels la participation financière de l'État a été utilisée au cours de l'année écoulée sont indiqués dans le bilan* »)[7].

En outre, dans la pratique, les communes préfinancent les projets pour lesquels elles obtiennent une participation financière et investissent souvent davantage qu'elles ne reçoivent de la part de l'État.

### Article 6

L'article 6 modifie l'article 7 de la loi précitée du 30 juillet 2021 relatif à la détermination des dotations financières pour y introduire trois nouvelles dotations en sus de celles qui sont d'ores et déjà existantes. Il s'agit :

1. d'une dotation pour tous les logements acquis par l'État durant un exercice budgétaire, et destinés au logement abordable (paragraphe 6 projeté) ;
2. d'une dotation pour tous les logements prévus dans le cadre d'une zone prioritaire d'habitation (ZPH) du plan directeur sectoriel « logement » (PSL), dès lors que la commune a signé une convention-cadre et une convention d'exécution d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (paragraphe 7 projeté) ;
3. d'une dotation pour tous les logements construits au niveau d'une dent creuse (« *Baulücke* ») (paragraphe 8 projeté).

Dans l'ensemble des cas précités, la dotation financière s'élève à 2.500 euros par logement.

Pour ce qui concerne la première phrase du paragraphe 7 projeté, le SYVICOL se demande s'il n'est pas plus opportun de terminer la phrase après les termes « aménagement du territoire » et de faire abstraction de la suite de la phrase. Certaines ZPH ont en effet pu être prévues dans le cadre du PSL, sans que la zone superposée en question ait été reprise au niveau du PAG[8].

Or, rédigé comme il l'est et interprété de façon stricte, la reprise dans le PAG de l'alinéa 1er projeté peut s'analyser comme une condition d'application de la disposition en cause.

Ensuite, selon le rapport triennal de la commission de suivi du PSL, « *la délimitation des zones soumises à un PAP NQ tels que définies au niveau du PAG peuvent différer de la délimitation de la ZPH. Ce qui peut se traduire par des projets qui englobent à la fois des terrains situés dans le périmètre d'une ZPH ainsi que des terrains se trouvant à l'extérieur de cette ZPH* »[9].

Le SYVICOL tient à s'assurer qu'au cas où une partie d'un projet se situerait en dehors de la délimitation d'une ZPH (l'autre étant en dedans, peu importe d'ailleurs si elle concerne le logement à proprement parler ou un espace vert attenant à ce dernier), la commune puisse en tout état de cause bénéficier de la dotation financière. Si tel ne devait pas être le cas, le SYVICOL préconise de préciser le texte en ce sens.

Le SYVICOL se demande enfin s'il ne convient pas de prendre en compte la date de prise d'effet du PSL (à savoir, le 1er mars 2021) à l'alinéa 3 projeté.

Pour ce qui concerne le paragraphe 8 projeté, le SYVICOL comprend bien les craintes du ministère[10], mais estime que le fait de tenir compte des dents creuses viabilisées jusqu'au jour de l'entrée en vigueur du présent projet de loi ne devrait pas poser de problème substantiel à cet égard (la définition de la dent creuse constituant, à ses yeux, une garantie suffisante pour que lesdites craintes ne se réalisent pas).

Le cas échéant, il estime que remonter à quelques mois avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi devrait amplement suffire.

### Article 7

L'article 8 de la loi précitée du 30 juillet 2021 prévoit, afin d'atteindre les objectifs de la même loi, trois catégories dans lesquelles les projets des communes peuvent se situer : 1) Acquisition d'immeubles et projets d'équipements publics et collectifs, 2) Cadre de vie et rénovation urbaine et 3) Ressources humaines, communication et dynamiques sociales.

De plus, chacune de ces catégories prévoit des seuils spécifiques pour la participation financière du ministre.

L'article 7 du projet de loi procède à la suppression desdites catégories (suppression des paragraphes 2 et 3 de l'article 8), ainsi que des pourcentages minima et maxima de l'enveloppe financière y prévus. Il s'agit d'une mesure de simplification administrative dont le SYVICOL avait déjà fait la demande dans le cadre de son avis du 21 septembre 2020 précité par rapport au projet de loi n°7648.

Le SYVICOL ne peut dès lors qu'accueillir très favorablement la présente mesure, les communes étant, à l'avenir, plus libres d'affecter les dotations financières comme elles l'entendent (sous

---

7 Plus exactement, cette obligation ne devrait-elle pas être valable à partir du deuxième bilan annuel ?

8 Il suffit à ce titre de consulter la circulaire n°3964 du 22 février 2021 ayant trait à l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux rendant les plans directeurs sectoriels « logement », « paysages », « transports » et « zones d'activités économiques » obligatoires, qui met en avant le décalage – possible - entre la superposition de plein droit des ZPH et la reprise, par les communes, de la délimitation desdites ZPH par le biais de l'article 38 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune). Il arrive que les ZPH soient superposées de plein droit à des zones urbanisées / destinées à être urbanisées compatibles avec le PSL et existantes avant l'entrée en vigueur de ce dernier. Ergo, il n'est pas exclu que le PAG ne soit pas modifié entre l'entrée en vigueur du PSL (voire, d'une future modification de ce dernier) et l'adoption du ou des PAP, pour reprendre le liseré imposé en vertu de l'article 38 du règlement modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

9 P. 11 dudit rapport triennal, qui porte sur la période 2021 – 2024, lequel peut être consulté sur le Portail de l'aménagement du territoire : https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/documents/plans-directeur-sectoriel/20241115-mlogat-plan-directeur-sectoriel-logement-psl.pdf

10 « Cependant, afin de ne pas prendre en compte des dents creuses qui ne seraient créées que dans le futur, la loi impose que la viabilisation de la dent creuse doit avoir été faite pour le 1er *janvier 2022 au plus tard. Ainsi, sont pris en compte tous les terrains qui sont déjà viabilisés depuis au moins 5 ans mais qui n'ont pas encore accueilli de construction.* ».

réserve de respecter les objectifs de la loi précitée du 30 juillet 2021).

L'article 7, point 3° du projet de loi prévoit en outre d'insérer deux nouveaux paragraphes :

- le premier concernant le paiement de la dotation financière, au plus tard pour le 31 décembre de l'année subséquente à laquelle elle se rapporte (paragraphe 2 projeté) ;

- le second concernant le paiement intégral, pour le 31 décembre 2027, de la dotation financière que la commune a cumulée depuis l'entrée en vigueur de la loi si la dotation n'a pas encore fait l'objet d'un paiement (paragraphe 3 projeté).

Dans les deux cas de figure, la commune devra avoir établi le bilan annuel prévu par l'article 6*bis* projeté.

Le SYVICOL regrette que, dans le cadre du paragraphe 2 projeté, la date d'attribution de la participation financière soit prévue au plus tard pour le 31 décembre de l'année subséquente à laquelle elle se rapporte. Bien que cela se justifie pour des raisons de cohérence textuelle, le SYVICOL recommande fortement, dans la pratique, de procéder au paiement en amont de cette date.

La disposition du paragraphe 3 projeté devrait, selon le SYVICOL, faire l'objet d'une communication de la part du ministère auprès des communes, alors qu'il croit comprendre que le bénéfice des dotations cumulées depuis l'entrée en vigueur de la loi risque d'être perdu (d'ailleurs, on peut se demander ce qui se passe lorsque la commune n'a pas assez investi ?).

Le SYVICOL remarque qu'il est fait un renvoi généralisé à l'article 7 : il recommande de compléter le texte en question en précisant qu'il s'agit des paragraphes 6, 7 et 8 projetés de l'article 7, le tout afin d'éviter toute discussion ultérieure.

#### Article 8

Sans commentaires.

Le SYVICOL tient toutefois à souligner, qu'en raison de la suppression de l'alinéa 4 de l'article 9, dans le cadre duquel il est fait mention du bilan annuel, il n'est pas forcément logique de mentionner « *ces bilans annuels* » dans l'alinéa d'après.

## Projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant : 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS

**Avis du 16 décembre 2025**

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Sports de l'avoir demandé en son avis, par courrier du 21 juillet 2025, au sujet du projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant : 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS.

Le projet de loi sous revue vise à créer un établissement public, dénommé « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport », ci-après « IPESS ». La création de l'IPESS reflète ainsi la volonté du gouvernement, exprimée dans l'accord de coalition 2023-2028, de « *créer une initiative visant à fournir, à titre onéreux, des ressources humaines qualifiées aux fédérations agréées et aux clubs affiliés, favorisant le développement du secteur sportif ainsi que les métiers du secteur du sport* ». L'objet de l'IPESS sera dès lors de promouvoir l'emploi dans le secteur du sport et de l'activité physique au Grand-Duché de Luxembourg.

À côté de la création de ce nouvel établissement public, le projet de loi sous revue prévoit également des modifications de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, notamment une amélioration au niveau du congé sportif ainsi qu'au niveau de l'intégrité dans le sport. En outre, le projet de loi prévoit des adaptations de la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS.

Le SYVICOL marque son accord avec le projet de loi et ses objectifs recherchés, sous réserve des remarques formulées ci-dessous.

### II. Éléments-clés de l'avis

Les remarques principales se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue le cadre créé, qui permet aux communes d'avoir recours à des experts externes afin de contribuer au développement de la qualité et à l'élargissement de l'offre du sport (art. 2).
- Il se demande toutefois, étant donné que les prestations sont payantes, si le modèle financier prévoit des tarifs adaptés aux besoins et aux moyens des communes. Il est très probable que les petites communes ne puissent pas assumer financièrement un recours régulier à l'IPESS (art. 2).
- Il se demande si les communes ne se tourneront pas plutôt vers l'INAPS, qui propose des prestations similaires, mais gratuites (art. 2).
- Le SYVICOL se réjouit d'être représenté au sein du conseil d'administration de l'IPESS par un membre proposé par lui (art. 3).
- Il ne peut que se réjouir du fait que les dispositions relatives au congé sportif soient reformulées afin de rétablir la possibilité de remboursement des jours de congé sportif, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2023. Il se félicite également que le délai pour l'introduction de la demande de remboursement de l'indemnité compensatoire du congé sportif soit reporté du 1er février au 1er juillet (art.13).

### III. Remarques article par article

#### Article 1er

L'article 1er du projet de loi sous revue crée l'établissement public dénommé « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport ». Il est placé sous la tutelle du ministère ayant les Sports dans ses attributions et est doté de la personnalité juridique, jouissant de l'autonomie financière et administrative.

L'article sous revue n'appelle pas de remarques de la part du SYVICOL.

#### Article 2

L'article 2 définit l'objet et les missions de l'IPESS. Ainsi, l'objet, qui consiste à promouvoir l'emploi dans le secteur du sport et de l'activité physique du Grand-Duché de Luxembourg, est mis en œuvre à travers deux missions. Le paragraphe premier, point 1° définit la première mission comme celle de « *fournir, à titre onéreux, des prestations ayant pour but de favoriser le développement organisationnel ainsi que la qualité, la diversification et l'élargissement de l'offre des fédérations sportives agréées, clubs affiliés, établissements publics, administrations étatiques et communales et toute autre entité publique ou privée établis au Grand-Duché de Luxembourg intervenant dans le domaine du sport et de l'activité physique* ». L'autre mission est définie par le point 2° et consiste à « *mettre en œuvre des stratégies et actions permettant au personnel administratif et technique, engagé en vue de fournir les différentes prestations aux acteurs du sport et de l'activité physique*

*en exécution de la première mission de l'IPESS, de participer à des programmes de formation en vue de renforcer leur employabilité dans le secteur du sport et de l'activité physique au Grand-Duché de Luxembourg* ».

L'article 2 précise également que l'IPESS sera autorisée à conclure des conventions avec des personnes physiques ou morales, à s'associer avec des partenaires des secteurs public et privé, personnes physiques ou morales, ainsi qu'à adhérer à des réseaux nationaux ou internationaux.

Pour ce qui est du rôle de l'IPESS dans le secteur communal, le SYVICOL salue tout d'abord le cadre créé, qui permet aux communes d'avoir recours à des experts externes afin de contribuer au développement de la qualité et à l'élargissement de l'offre du sport. Le commentaire de l'article énumère à titre d'exemple des prestations de coordination sportive pour les communes ne disposant pas d'un coordinateur sportif ou bien encore des prestations dans le cadre des services d'éducation et d'accueil.

Le SYVICOL se demande cependant, étant donné que les prestations sont payantes, si le modèle financier prévoit des tarifs adaptés aux besoins et aux moyens des communes. La fiche financière prévoit des recettes dans le budget pluriannuel de fonctionnement de l'IPESS qui passeront de 578'520€ en 2026 à 9'653'212€ en 2029, sans toutefois préciser les tarifs ou les calculs exacts. En effet, il est très probable que les petites communes, pour lesquelles les offres de l'IPESS constituent certes une possibilité attractive et intéressante de développer l'offre sportive dans leur commune, ne pourront pas assumer financièrement un recours régulier à l'IPESS. Dans ce contexte, le SYVICOL se demande si les communes ne se tourneront pas plutôt vers l'INAPS, qui propose des prestations similaires, mais gratuites. Ainsi, l'article 2 de la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'Institut national de l'activité physique et des sports et modifiant la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports définit l'une des missions de l'INAPS comme celle de « *soutenir et conseiller les fédérations sportives agréées, les ministères et administrations étatiques et communales dans l'élaboration, la coordination et l'application de concepts relatifs à la pratique et au maintien de l'activité physique et des sports*».

Le SYVICOL apprécierait que ces considérations soient prises en compte lors de la fixation des tarifs afin de créer une collaboration équilibrée et harmonisée entre les autorités communales, l'IPESS et l'INAPS.

### Articles 3, 4 et 5

Les articles 3, 4 et 5 forment la section 2 du projet de loi sous revue, qui traite du conseil d'administration de l'IPESS. Tout d'abord, l'article 3 crée le conseil d'administration par lequel l'IPESS est administré. Il sera composé de neuf membres, nommés pour une durée de cinq ans, renouvelable. Plus précisément, il sera composé de quatre membres proposés par le ministre, d'un membre proposé par le ministre ayant le Budget dans ses attributions, d'un membre proposé par le ministre ayant le Travail dans ses attributions, d'un membre proposé par le SYVICOL et de deux membres proposés par le Comité olympique et sportif luxembourgeois.

Le SYVICOL se réjouit d'être représenté au sein du conseil d'administration de l'IPESS par un membre proposé par lui.

En ce qui concerne les attributions du conseil d'administration, l'article 4 précise que ce dernier prendra toutes les décisions en relation avec la gestion de l'IPESS. La politique générale de l'établissement, l'engagement et le licenciement du directeur général et du personnel dirigeant, les budgets annuels et les programmes d'investissements annuels et pluriannuels resterons par contre des décisions qui nécessitent l'approbation du ministre.

L'article 5 du projet de loi sous revue traite du fonctionnement du conseil d'administration. Il ne donne lieu à aucune remarque particulière de la part du SYVICOL.

### Articles 6,7,8 et 9

Les articles sous revue ne donnent lieu à aucune remarque de la part du SYVICOL.

### Article 10

L'article 10 du projet de loi concerne les ressources financières de l'IPESS. À cet égard, le SYVICOL renvoie aux observations formulées ci-dessus au sujet de l'article 2 du projet de loi.

### Articles 11 et 12

Les articles sous revue ne donnent lieu à aucune remarque de la part du SYVICOL.

### Article 13

L'article 13 du projet de loi prévoit une modification de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport. Plus précisément, le point 1° a) de l'article 13 modifie l'article 15-5 de la loi du 3 août 2005 afin d'adapter les dispositions relatives au congé sportif, ayant été réformées par la loi du 21 juillet 2023 modifiant : 1° la loi modifiée du 29 novembre 1988 portant organisation de la structure administrative de l'éducation physique et des sports ; 2° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 3° la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, de sorte que les établissements publics et les communes ne sont actuellement plus éligibles pour se voir rembourser les indemnités avancées pour son personnel profitant du congé sportif. Le SYVICOL avait, dans son avis du 8 mai 2023[1], demandé que les frais du congé sportif restent à charge de l'État et que les employeurs du secteur public aient droit au même remboursement étatique que ceux du secteur privé.

Dès lors, le SYVICOL ne peut que se réjouir du fait que les dispositions relatives au congé sportif soient reformulées afin de rétablir la possibilité de remboursement des jours de congé sportif, comme c'était le cas avant l'introduction de la loi précitée du 21 juillet 2023.

Le point 1° b) de l'article 13 modifie le délai actuellement prévu pour l'introduction des demandes de remboursement de l'indemnité compensatoire. Le délai est reporté du 1er février au 1er juillet. Le SYVICOL se félicite de cette prolongation du délai.

### Articles 14, 15 et 16

Les articles sous revue ne donnent lieu à aucune remarque de la part du SYVICOL.

---

[1] Document parlementaire 795511

## Projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence des membres du conseil d'administration de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport »

### Avis du 16 décembre 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Sports de l'avoir demandé en son avis, par courrier du 21 juillet 2025, au sujet du projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence des membres du conseil d'administration de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport ».

Le projet de règlement grand-ducal fixe les indemnités et jetons de présence des membres et participants aux réunions du conseil d'administration de l'initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport, tel que prévu à l'article 3, paragraphe 9 du projet de loi n°8611 portant création de l'établissement public « Initiative pour la promotion de l'emploi dans le secteur du sport » et modifiant : 1° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport ; 2° la loi du 29 juillet 2023 portant création de l'INAPS.

Le SYVICOL n'a pas de remarque particulière à formuler et marque son accord avec le projet de règlement grand-ducal sous revue.

## Amendements parlementaires du 8 octobre 2025 au projet de loi n° 8315 portant modification : 1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ; 2° 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 ; 3° de la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ; 4° du Code de la sécurité sociale

### Avis du 16 décembre 2025

### I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 6 novembre 2025, les amendements au projet de loi n° 8315 portant modification : 1° de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ; 2° 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 ; 3° de la loi du 23 août 2023 portant sur la qualité des services pour personnes âgées ; 4° du Code de la sécurité sociale, adoptés par la Commission des Affaires intérieures (ci-après « Commission ») de la Chambre des Députés en date du 8 octobre 2025.

Le projet de loi initial a fait l'objet d'un avis rendu par le comité du SYVICOL en date du 15 avril 2024[1], dans lequel ce dernier a formulé un certain nombre de remarques et de propositions sur les éléments du texte concernant directement le secteur communal.

Après analyse des amendements, le SYVICOL note avec satisfaction que plusieurs de ses remarques ont été prises en considération, fût-ce uniquement dans la mesure où elles se recoupent avec celles du Conseil d'État.

Il se félicite également de certaines adaptations apportées au texte sans amendement formel, mais en adoptant des propositions de texte du Conseil d'État. Ceci vaut particulièrement pour la suppression, à l'article 5, du point 3°, qui avait pour objet de créer un système de remplacement des administrateurs représentant les communes en cas de décès, de démission, de cession ou de perte du mandat communal ou pour toute autre cause, en faisant appel au prochain candidat ayant eu le plus de voix lors des dernières élections pour la zone concernée. C'était une des dispositions du projet de loi initial les plus vivement critiquées par le SYVICOL en estimant que les administrateurs non directement élus ne disposeraient pas de la légitimation nécessaire.

Sans vouloir réitérer l'ensemble de ses revendications non prises en considération, il lui importe tout de même d'en rappeler une, à savoir celle selon laquelle le remboursement des rémunérations versées aux agents communaux exerçant les activités de pompier volontaire ne devrait pas se limiter aux interventions en cas d'urgence – l'article 49 de la loi du 27 mars 2018 sera modifié en ce sens – mais qu'il soit étendu aux formations suivies dans le cadre du congé spécial défini aux articles 41 et suivants de la même loi.

En effet, qu'ils soient en intervention ou en formation, les agents en question ne sont pas à la disposition de leur employeur. C'est sans doute la raison pour laquelle les employeurs du secteur privé ont droit au remboursement des salaires versés dans les deux hypothèses.

Rien ne justifie donc, aux yeux du SYVICOL, que le texte distingue entre les interventions et les formations en ce qui concerne les employeurs du secteur public.

Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le fait que, lors de la réunion de la Commission du 8 octobre 2025[2], les représentants du ministère des Affaires intérieures et du CGDIS n'ont avancé aucun argument en faveur de cette distinction en réponse à la question y relative du Député Marc Lies.

### II. Éléments-clés

- Le SYVICOL rappelle sa demande que les employeurs du secteur communal devraient avoir droit au remboursement des frais de rémunération de leurs agents lorsqu'ils participent en tant que pompiers volontaires, non seulement aux interventions en cas d'urgence, mais également aux formations.
- Il salue la mise en place de la réserve de capacités spécifiques nationale « RESC-LU », tout en s'étonnant des indications de la fiche financière quant au financement de cette dernière, ainsi que la mention expresse du renforcement de la résilience parmi les missions du CGDIS (amendement 1).

---

1 Document parlementaire 83153

2 https://www.chd.lu/fr/meeting/13692

- Il soutient en outre la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines de ses attributions au directeur général dans un cadre juridique clairement délimité (amendement 6).
- Finalement, le SYVICOL demande que la nouvelle règle selon laquelle les activités de pompier volontaire ne sont pas à considérer comme activités accessoires au sens de la loi, ne soit pas seulement introduite pour les fonctionnaires de l'État, mais aussi pour ceux des communes (amendement 15).

## III. Remarques amendement par amendement

### Amendement 1

Le premier amendement parlementaire porte sur l'article 2 du projet de loi n°8315, qui modifie l'article 4 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

L'article en question a déjà fait l'objet d'un amendement gouvernemental en date du 13 mai 2025[3] posant ainsi la base légale pour la mise en place « d'une réserve de capacités spécifiques nationale, dénommée ci-après « RESC-LU », permettant au CGDIS d'intervenir en appui des autorités locales et nationales, lorsque la survenance d'une crise nationale ou les conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe dépassent leurs propres capacités de réponse ».

Le SYVICOL félicite le Gouvernement d'avoir pris cette initiative, qui permettra sans doute de soutenir les services communaux dans les efforts déployés au profit de leur population lors d'événements calamiteux majeurs.

Il prend note du fait que, selon la fiche financière jointe à l'amendement gouvernemental susmentionné, les coûts liés à la mise en place et au fonctionnement de « RESC-LU » sont estimés à 1.500.000 euros pour 2026, à 2.000.000 euros pour 2027 et à 3.000.000 euros pour les années suivantes.

Toujours selon ladite fiche financière, « le présent projet n'a ni d'impact sur le budget de l'État, ni sur la contribution financière de l'État dont bénéficie le CGDIS, conformément aux dispositions de l'article 60, lettre c)[4], de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ».

Le SYVICOL s'étonne quelque peu de cette affirmation alors que, selon l'article 62 de la loi susmentionnée du 27 mars 2018, l'État et l'ensemble des communes couvrent – à parts égales – la différence entre les recettes et les dépenses du CGDIS, hormis celles à charge exclusive de l'État énumérées à l'article 61. Étant donné que RESC-LU sera financée par le budget du CGDIS, une augmentation de ce dernier – et, faute de recettes supplémentaires spécifiques, de son déficit – semble inévitable, même si une charge supplémentaire de 3 millions d'euros peut paraître faible face à un budget de 176 millions pour 2024[5].

Quant à l'amendement parlementaire sous revue, il tend à remplacer la première phrase de l'alinéa 3 du même article par la phrase suivante : « Le CGDIS concourt au renforcement de la résilience par l'anticipation, l'évaluation et la prévention des risques technologiques ou naturels, à la gestion de crises nationales ainsi qu'aux secours d'urgence. ». Cette formulation est proche de l'actuelle, mais souligne davantage le rôle du CGDIS en matière de résilience.

L'amendement s'inscrit dans le contexte de l'adoption, le 12 septembre 2025, de la première stratégie nationale de résilience par le Gouvernement. Le SYVICOL soutient la mention expresse de la résilience parmi les missions du CGDIS.

### Amendement 2

L'amendement 2 concerne l'article 3 modifiant l'article 12 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui détermine la composition du conseil d'administration du CGDIS.

Dans son avis du 15 avril 2024 relatif au projet de loi tel qu'initialement formulé, le SYVICOL avait critiqué la reformulation de l'article 3, point 1°, dans la mesure où elle prévoyait que le conseil d'administration soit composé, non seulement des 16 membres prévus depuis l'entrée en vigueur de la loi – désormais appelés « administrateurs » – mais également « du comité directeur du CGDIS, des délégués visés à l'article 16, d'un secrétaire administratif, et le cas échéant, d'experts », qui porteraient le titre de « membres » et, conformément à l'article 16, assisteraient aux réunions avec voix consultative.

Le SYVICOL n'avait nullement contesté l'utilité de la présence des personnes en question lors des réunions du conseil d'administration, mais avait considéré que cette présence serait possible sans qu'ils soient nommés membres dudit organe décisionnel. Il estimait en outre que le fait que ce dernier comprendrait deux catégories de membres serait source de confusion.

Dès lors, c'est avec satisfaction que le SYVICOL constate que la Commission a décidé d'abandonner la disposition en question et de maintenir la composition actuelle du conseil d'administration.

La présence du comité directeur du CGDIS, des délégués visés à l'article 16 et des experts fait par ailleurs l'objet d'un nouveau paragraphe 3, introduit par le point 5° de l'amendement, qui ne donne lieu à aucune observation.

### Amendement 3

Le projet de loi initial avait prévu d'inscrire à l'article 15, alinéa 4, la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines de ses attributions à son président.

Le SYVICOL ne s'y était pas opposé quant au principe, mais avait demandé un encadrement légal plus étroit de cette faculté.

La Commission a décidé de suivre l'avis du Conseil d'État et de renoncer à cette modification, ce qui trouve l'accord du SYVICOL.

### Amendements 4 et 5

Ces amendements visent, respectivement, les articles 7 et 8 portant modification des articles 16 et 17 de la loi précitée du 27 mars 2018.

S'agissant en grande partie du corollaire de l'amendement 2 concernant la composition du conseil d'administration et la présence du comité directeur, des différents délégués et d'experts, ils ne donnent lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.

### Amendement 6

L'amendement 6 remplace l'article 9 du projet de loi initial et apporte un certain nombre de modifications à l'article 18 de la loi précitée du 27 mars 2018.

Il y ajoute, entre autres, les alinéas 4 et 5 qui permettent au conseil d'administration de déléguer une partie de ses attributions au directeur général. Ces dispositions remplacent celles prévues par l'article 10 du projet de loi initial en modifiant l'article 20 de la loi susmentionnée.

Le SYVICOL comprend la nécessité pour le conseil d'administration de pouvoir déléguer certaines de ses attributions au directeur général, tout en saluant le fait que la Commission a tenu compte de l'opposition formelle du Conseil d'État en la matière en définissant avec plus de précision les attributions pouvant être déléguées.

### Amendement 15

L'amendement 15 complète l'article 35 de la loi précitée du 27 mars 2018 d'une dérogation à l'article 14, paragraphe 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, selon laquelle « l'activité de pompier volontaire n'est pas à considérer comme étant une activité accessoire au sens de cette même disposition ».

---

[3] Document parlementaire 83155

[4] A noter que, depuis la modification de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile par la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025, il s'agit de la lettre b).

[5] Rapport annuel 2024 du CGDIS, p. 40

L'article 14 susmentionné définit l'activité accessoire comme étant « tout service ou travail rétribué, dont un fonctionnaire est chargé en dehors de ses fonctions, soit pour le compte de l'État, d'une commune, d'un syndicat de communes, d'une institution publique nationale ou internationale, soit pour le compte d'un établissement privé ou d'un particulier » et apporte un certain nombre de restrictions à l'exercice d'une telle activité.

Le SYVICOL partage l'avis des auteurs que l'activité en tant que pompier volontaire constitue un engagement bénévole et honorable dans l'intérêt général qu'il convient de ne pas soumettre aux restrictions prévues par la loi pour les activités accessoires, car ceci risquerait de décourager des volontaires.

Cependant, il ne peut s'expliquer pourquoi la Commission a omis de prévoir une dérogation analogue à l'article 16, paragraphe 2 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, alors que ces derniers sont soumis aux mêmes restrictions concernant les activités accessoires que leurs collègues au service de l'État.

Sur base du principe d'assimilation des fonctionnaires communaux aux fonctionnaires étatiques, ancré à l'article 22 de la loi précitée du 24 décembre 1985 et fréquemment invoqué par le Conseil d'État, le SYVICOL demande donc une modification de l'article 23 du projet de loi de sorte que le nouvel alinéa 4 qu'il introduit à l'article 35 de la loi du 17 mars 2018 ait la teneur suivante :

« Par dérogation à l'article 14, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État **et à l'article 16, paragraphe 2, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**, l'activité de pompier volontaire n'est pas à considérer comme étant une activité accessoire au sens de cette même disposition. »

# III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

© SYVICOL / Sophie Margue

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

**Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 46 États membres. Siégeant à Strasbourg, il promeut la démocratie, les droits humains et l'État de droit et veille au respect des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale à travers un monitoring systématique de l'application de la Charte et l'observation régulière des élections régionales et locales dans les pays membres. Il compte 306 représentants et 306 suppléants, dont 3 représentants et 3 suppléants luxembourgeois.**

### Réunion du Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à Luxembourg en date du 10 février 2025

À l'occasion de la présidence luxembourgeoise du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et sur invitation de la délégation du Grand-Duché siégeant au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, pour laquelle le SYVICOL assure le secrétariat, une séance du Bureau du Congrès s'est tenue au European Convention Center à Luxembourg le 10 février 2025.

La réunion a servi de cadre pour un échange de vues sous forme de table ronde avec la participation de M. Claude Wiseler, président de la Chambre des Députés, des députés et élus locaux M. Gusty Graas, président de la délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et échevin de la commune de Bettembourg, M. Emile Eicher, président de la délégation luxembourgeoise au sein du Congrès et du SYVICOL, ainsi que de M. Marc Cools, président du Congrès et conseiller communal d'Uccle (BE), du Dr Bernd Vöhringer, président de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès et bourgmestre de la Ville de Sindelfingen (DE) et de Mme Cecilia Dalman Eek, présidente de la Chambre des régions du Congrès et membre du conseil régional de Västra Götaland (SE).

L'échange de vues, auquel de nombreux responsables politiques locaux luxembourgeois ont assisté, y compris une partie des membres du comité du SYVICOL, a été très animé et fructueux. Toute une série de sujets ont été abordés en se basant sur les priorités de la Présidence luxembourgeoise du Comité des Ministres, comme le principe de connexité ancré à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée par le Luxembourg en 1985 et entrée en vigueur en 1988. Ce principe important a été repris dans la Constitution luxembourgeoise révisée, dont l'article 123, paragraphe 3 dispose que « les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ».

D'autres sujets abordés lors de la table ronde étaient le vivre-ensemble et la culture, le sport et le patrimoine en tant que vecteurs de la promotion du respect et de la compréhension mutuels dans nos sociétés, mais aussi de la promotion des droits humains au niveau européen. La participation démocratique de tous les citoyens a également été évoquée, car elle pose un grand défi lors des élections locales et régionales en Europe.

Pendant la session de l'après-midi, les membres du Bureau du Congrès ont bénéficié d'un échange avec M. l'Ambassadeur André Biever, président de l'Institut européen des itinéraires culturels, et M. François Moyse, président de l'Itinéraire européen du patrimoine juif.

Pour clôturer la réunion du Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, ses membres, accompagnés par les membres du bureau du SYVICOL, ont été reçus à l'Hôtel de Ville de Luxembourg par Mme la Bourgmestre Lydie Polfer, 1ère vice-présidente du SYVICOL. M. Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures, a assisté à la réception et a adressé la parole aux participants.

Rappelons que le Congrès est une institution du Conseil de l'Europe dont la mission est de renforcer la démocratie locale et régionale au sein de ses 46 États membres. En tant que porte-parole des villes et des régions, il promeut la concertation et le dialogue politique entre les gouvernements et les collectivités territoriales. À cet égard, il coopère en particulier avec le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Il convient d'ajouter que la délégation luxembourgeoise du CPLRE est composée de M. Emile Eicher, président, de Mme Martine Dieschburg-Nickels, vice-présidente et vice-présidente du Congrès, et de M. Dan Biancalana, membre titulaire. Les membres suppléants sont Mme Josée Lorsché, Mme Christine Schweich et M. Christian Weis.

### S.A.R. la Grande-Duchesse de Luxembourg et Monsieur le ministre des Affaires intérieures Léon Gloden assistent à la 48e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à Strasbourg

Du 25 au 27 mars, Emile Eicher, Martine Dieschburg-Nickels, Dan Biancalana et Christian Weis ont participé à la 48e session du CPLRE à Strasbourg qui s'est tenue sous la Présidence luxembourgeoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. C'est également au nom de ladite Présidence que le Ministre Léon Gloden a adressé le Congrès en affirmant qu'« une démocratie locale forte est le meilleur rempart contre l'érosion démocratique ». Les membres du Congrès avaient également le grand honneur de pouvoir assister à un discours et un échange de vues avec S.A.R. la Grande-Duchesse Maria Teresa qui s'est adressée à l'hémicycle sur le problème grave des violences sexuelles dans les zones de conflit.

La matinée de la première journée était dominée par les allocutions de Bjørn Berge (NO), Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe et de Michael O'Flaherty (IE), Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, suivies de débats et d'échanges de vues avec les membres du Congrès, ainsi que par le débat et le vote sur le projet de recommandation sur le budget du Congrès pour les années 2026-2027.

Dans son intervention, Bjørn Berge a souligné le rôle primordial joué par le Congrès dans la défense de la démocratie. « Alors que nous regardons vers l'avenir, n'oublions jamais que la démocratie locale est notre première ligne de défense. » a-t-il déclaré.

Le commissaire O'Flaherty, pour sa part, a souligné que les gouvernements locaux sont des acteurs clés en matière de droits de l'homme et s'est engagé à intensifier la coopération avec eux. S'appuyant sur ses travaux récents, notamment ses visites en Ukraine, en Turquie et en Géorgie, il a souligné le besoin urgent d'une action au niveau local, du respect des normes internationales et de partenariats plus étroits pour défendre les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. « Je suis le fils d'un maire, je suis le petit-fils d'un maire. J'ai vu directement, à travers le travail de mon père et de mon grand-père, à quel point les collectivités locales et régionales sont essentielles à l'épanouissement humain et qu'elles jouent un rôle clé concernant un accès au logement et à l'hébergement, à des transports publics appropriés, aux soins de santé ainsi qu'à des infrastructures de loisirs décentes. C'est grâce à cette expérience de mon enfance que je reconnais si facilement que les collectivités locales et régionales sont de véritables alliées pour la promotion et la protection des droits de l'homme. » a-t-il affirmé.

L'après-midi du 25 mars a commencé par un débat sur la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et plus précisément le redressement et la reconstruction décentralisés de l'Ukraine, avec la participation du vice-ministre du développement des communautés et des territoires, Oleksii Riabykin, le président de la sous-commission parlementaire sur l'organisation administrative et territoriale et l'autonomie locale du Parlement ukrainien, Vitalii Bezghin, et l'envoyé spécial pour la reconstruction de l'Ukraine, Davide La Cecilia (IT).

Les membres du Congrès ont ensuite adopté une déclaration sur le redressement et la reconstruction de l'Ukraine, présentée par Martine Dieschburg-Nickels (LU) et Gunn-Marit Helgesen (NO). Les rapportrices ont souligné la nécessité de garantir des institutions fortes

© Conseil de l'Europe

et des communautés et citoyens autonomes en Ukraine, comme étant essentiels pour un avenir durable. Elles ont souligné l'importance de la dimension humaine du redressement, notamment la nécessité de soutenir les anciens combattants, les populations touchées par la guerre et les enfants, où les autorités locales et régionales seront en première ligne. Le Congrès a également souligné que les avoirs russes confisqués et gelés devraient être utilisés pour les efforts de reconstruction.

Lors de la présentation du projet de déclaration, Martine Dieschburg-Nickels a insisté que « depuis trois ans, nous déplorons et condamnons cette situation à chacune de nos sessions, tout en réaffirmant notre attachement indéfectible à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Ce soutien, par nos mots lors de nos sessions, mais aussi par nos actes dans les activités de coopération et d'expertise du Congrès, ce soutien est d'autant plus important que les hypothèses géopolitiques que nous prenions pour acquises sont aujourd'hui mises à mal et que le multilatéralisme est menacé. […] Je souhaite rendre hommage une nouvelle fois au rôle crucial que jouent les autorités locales et régionales en Ukraine depuis le début de cette guerre pour faire face à ses conséquences humanitaires, assurer le fonctionnement des services publics et répondre aux besoins urgents de la population. Ces autorités sont en première ligne au plus près des besoins de leurs citoyens. Notre solidarité avec elles est plus que jamais cruciale. » a-t-elle conclu.

Le débat sur le redressement et la reconstruction décentralisés de l'Ukraine a été suivi par un débat et le vote sur une recommandation en relation avec le deuxième sommet mondial pour le développement social de l'Organisation des Nations Unies, présenté par Harald Sonderegger (AT) et Martine Dieschburg-Nickels (LU).

Le point fort de la session de l'après-midi était toutefois sans doute l'allocution de Son Altesse Royale la Grande-Duchesse de Luxembourg sur le thème de la fin des violences sexuelles dans les zones de conflit, suivi d'un débat sur les violences contre les femmes politiques en présence de Jaqueline Mc Laren, Lord Provost de la ville de Glasgow (UK) et Flo Clucas, Présidente de la commission permanente sur l'égalité des genres du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

S.A.R. la Grande-Duchesse a souligné le travail crucial de Stand Speak Rise Up !, une association qu'elle a fondée en 2018 et dont elle est la présidente, pour soutenir les survivantes de violences sexuelles dans les zones de conflit. Accompagnée de sa conseillère et cofondatrice, Chékéba Hachemi, Présidente de l'association « Afghanistan Libre », la Grande-Duchesse a réaffirmé son profond engagement à faire entendre la voix des survivantes de violences sexuelles liées aux conflits. Elle a rappelé que lors du forum international de 2019 au Luxembourg, 50 survivantes ont courageusement partagé leurs expériences déchirantes.

« Je souhaite défendre une cause que personne ne veut défendre », a-t-elle déclaré dans une vidéo présentée à l'hémicycle, appelant à une action mondiale continue contre le viol comme arme de guerre. Dans sa discussion avec Chékéba Hachemi, elle a ajouté : « On ne peut pas être crédible si on ne travaille pas sur le terrain.

© SYVICOL

C'est pourquoi nous travaillons avec les survivantes. » La Grande-Duchesse a souligné l'importance de libérer la parole, réaffirmant la priorité de l'association à faire entendre la voix des victimes.

Ensuite, les membres du Congrès ont poursuivi avec un débat sur les violences contre les femmes politiques. L'Hémicycle a accueilli une série de témoignages alarmants, mais aussi l'espoir qu'il pourrait insuffler un véritable changement dans la culture politique de ses Etats membres pour protéger et encourager les élues, sans lesquelles la démocratie n'a pas d'avenir.

Jaqueline McLaren a en effet confirmé que les chiffres de la participation des femmes en politique ne sont pas rassurants. Son expérience personnelle de conseillère locale et de maire de Glasgow n'a d'ailleurs pas été exempte de violences. Menacée, entre autres, de subir le supplice du goudron et des plumes, elle a fait face aux sentiments d'impuissance et de détresse que de nombreuses femmes politiques ont connu, connaissent ou connaîtront. D'où sa motivation de s'investir dans des programmes d'entraide, de mentorat et de solidarité entre élues tels que Eurocities. Elle a appelé les membres du Congrès d'agir et de s'engager citant également l'initiative Cartier pour une entraide entre femmes d'affaires et leaders dans le monde, tout comme Sophie's Stop – application créée par des femmes pour des femmes visant à lutter contre les violences sexistes.

Flo Clucas a ajouté que le rapport du CCRE « Les femmes en politique : tendances locales et européennes » témoigne du fait qu'environ 1 sur 3 des femmes en politique ont été victimes de violences, notamment de la cyberviolence. Elle a lancé un appel aux actions concrètes de la part des membres du Congrès citant une série de mesures prises par l'Association des gouvernements locaux anglais : les kits de formation, mis à la disposition des conseils municipaux, les mesures de sécurité lors des réunions des conseils municipaux, l'enquête Your Voice, lancée pour permettre aux jeunes femmes et aux filles de s'exprimer au sujet de leur éventuelle participation dans la vie politique, le travail pédagogique dans les écoles, etc.

Les interventions des délégués jeunes, parmi eux Sarah Mackel qui a représenté le Luxembourg pour les 2 sessions en 2025, qui ont témoigné de leur résolution à changer la donne et œuvrer pour l'égalité des sexes en politique et dans la société en général ont tout particulièrement été applaudies.

Le 26 mars, le deuxième jour de la session, Monsieur le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, est intervenu au nom de la présidence luxembourgeoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à l'occasion de laquelle une exposition sur la langue luxembourgeoise du Zenter fir d'Lëtzebuerger Sprooch (ZLS) a également été inaugurée au foyer de l'hémicycle du Palais de l'Europe.

Présentant les priorités de la présidence luxembourgeoise, M. Gloden a souligné que l'Europe devait « réaffirmer son attachement à la démocratie locale et régionale », et a mis en avant le rôle essentiel des élus locaux à travers le continent, qui œuvrent chaque jour pour faire vivre la démocratie dans leurs communes. « L'Europe des peuples se construit au niveau local et régional », a-t-il insisté.

Le rôle des élus locaux et régionaux est particulièrement important dans le contexte des profonds bouleversements géopolitiques et de la guerre auxquels le continent européen est confronté, a poursuivi le ministre. « Face aux nombreux défis auxquels nous sommes confrontés, nous ne devons pas oublier qu'une démocratie locale forte est le meilleur rempart contre l'érosion démocratique », a-t-il déclaré, concluant que, dans ce contexte, le Congrès du Conseil de l'Europe était véritablement « l'arme démocratique de notre continent ».

La journée s'est terminée par l'adoption d'une résolution et d'une recommandation visant à améliorer l'identification des victimes et l'éradication des pratiques de traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail au niveau local et régional. Donner aux villes et aux régions les moyens de lutter contre « l'esclavage moderne » en Europe est un enjeu essentiel pour le Congrès.

Présenté par les co-rapportrices Cecilia Dalman Eek (SE) et Martine Dieschburg-Nickels (LU), la recommandation insiste sur l'engagement actif des pouvoirs locaux et régionaux dans une approche multi-niveaux et multidisciplinaire qui prévoit des référents formés au niveau local et régional et associe aussi les ONG. Elle demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe à élaborer des stratégies nationales luttant contre la traite des êtres humains en concertation avec les autorités locales et régionales et leurs associations présentes sur le terrain. La collecte des données ne doit pas seulement servir à détecter et à poursuivre les pratiques criminelles, mais aussi à les prévenir.

Pendant la présentation du dossier, Martine Dieschburg-Nickels a expliqué que « plus précisément, la résolution demande d'accorder la priorité au combat de la traite des êtres humains dans les agendas politiques en adoptant une stratégie des droits de l'homme axée sur la protection des victimes et non sur leur criminalisation, et en prévenant la traite des êtres humains à des fins d'exploitation du travail grâce à des programmes de sensibilisation, à la protection des groupes à risque et à travers la formation des principales parties prenantes aux niveaux local et régional.

La résolution appelle également à la mise en œuvre de politiques d'achat éthiques au sein des autorités locales et régionales afin de garantir que les chaînes d'approvisionnement soient exemptes d'exploitation, et ce en étroite collaboration avec les syndicats, les ONG et d'autres partenaires concernés.

En outre, elle appelle à l'élaboration d'une approche nationale de lutte contre la traite des êtres humains qui définisse clairement les devoirs de chaque autorité impliquée, donne la priorité aux droits de l'homme et promeuve des modes de signalement sûrs, en parti-

culier pour les personnes vulnérables. L'assistance aux victimes devrait également être améliorée en soutenant la création de réseaux multidisciplinaires dotés d'un financement suffisant pour offrir un soutien spécialisé et des services de proximité. » a-t-elle expliqué.

Enfin, les délégués jeunes ont pris une part très active à la discussion. Ils ont proposé, entre autres, la certification éthique des entreprises et la sensibilisation des habitants aux problèmes de la traite, parfois en rapport direct avec les services rendus aux particuliers dans leur vie quotidienne.

Le dernier jour de la session, le Congrès a adopté une Déclaration à l'issue d'un débat d'urgence, dans laquelle il appelle les autorités turques à cesser de poursuivre et de détenir des élus des partis d'opposition, à libérer les personnes actuellement détenues, notamment le maire d'Istanbul Ekrem Imamoglu et le maire de Van et membre du Congrès Abdullah Zeydan, à garantir les droits de la défense et à s'abstenir de recourir de manière excessive à la détention provisoire en l'absence de preuves claires d'un soupçon fondé.

Le Congrès a exprimé sa profonde inquiétude face à la dégradation des conditions de travail des élus locaux et régionaux et à l'affaiblissement des libertés fondamentales et de l'État de droit en Turquie. Cette situation s'est caractérisée par l'accélération des licenciements, des arrestations et des poursuites judiciaires à l'encontre des maires de l'opposition pour terrorisme et corruption, et par leur remplacement, dans de nombreux cas, par des administrateurs nommés. Cette pratique a été condamnée à plusieurs reprises par le Congrès pour violation de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Parmi les autres temps forts de la session, on peut citer les débats sur la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie, sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux aux niveaux local et régional, sur le sans-abrisme dans les villes, sur les ressources en eau sous tension et sur la démocratie locale et régionale dans le monde, ainsi que sur le rôle des élus locaux dans la protection de l'environnement, la gouvernance financière régionale, le rôle des autorités sous-régionales dans les pays à trois niveaux d'autonomie infranationale, et le rôle des régions dans le processus d'adhésion et de post-adhésion à l'UE.

Le Congrès a également débattu des rapports de suivi sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Liechtenstein et à Saint-Marin, et a adopté les rapports et les recommandations sur l'observation des élections locales à Podgorica (ME) et en Bosnie-Herzégovine ainsi que la mission d'information en Roumanie à la suite des élections locales du 23 octobre 2024.

### Une paix juste en Ukraine et la mobilisation des jeunes au cœur des discussions à la 49e session au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

La délégation luxembourgeoise, composée de Mme Martine Dieschburg-Nickels, M. Christian Weis et Mme Christine Schweich, a participé à la 49e session du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE), qui s'est tenue à Strasbourg du 27 au 30 octobre 2025.

La matinée du premier jour de la 49e session du Congrès était dominée par les allocutions de Gergely Karàc, maire de Budapest (HU), et de Gina Romero, rapporteuse spéciale sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association des Nations Unies, ainsi que par l'allocution d'Alain Berset, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

La rapporteuse spéciale des Nations Unies a évoqué la répression croissante des manifestations pacifiques dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, souvent justifiée en invoquant des motifs sécuritaires ou des lois antiterroristes. Le maire de Budapest, pour sa part, a dénoncé la recentralisation en Hongrie, marquée par la réduction de l'autonomie des collectivités locales, ainsi que par une pression financière accrue dans un contexte de restrictions aux activités des ONG. Il a cité la Pride 2025, organisée par sa municipalité malgré les interdictions au niveau national, comme « un acte de résistance civique ».

Les échanges qui ont suivi ces deux allocutions ont souligné que la liberté de réunion pacifique est une pierre angulaire de la démocratie locale et européenne et que les collectivités locales sont des acteurs essentiels, garants du lien entre citoyens et institutions, qui préservent la vitalité et la résilience démocratique du continent.

L'intervention de Monsieur Alain Berset a évoqué la manière dont l'incertitude – et même parfois la peur – s'est insinuée dans notre système démocratique. « Partout sur notre continent, des maires sont menacés, harcelés et traqués, en personne et en ligne. » Il a également souligné qu'il ne s'agit pas seulement d'une question visant des particuliers, mais d'un « coup porté à un principe : celui du débat démocratique ».

Il a ensuite évoqué le processus de consultation lié au nouveau pacte démocratique pour l'Europe qui est la réponse collective du Conseil de l'Europe aux menaces qui pèsent sur la démocratie, afin de renforcer ses fon-

dements et de la rendre tangible pour tous. À cet égard, le Congrès « joue un rôle essentiel, en particulier en ce qui concerne la démocratie délibérative » a-t-il déclaré.

Les débats de l'après-midi du 28 octobre se concentraient sur la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine menant à l'adoption de la déclaration « Ukraine : vers une paix juste », à côté d'un débat sur l'importance du pluralisme et du droit à la liberté d'expression, aboutissant dans l'adoption d'une déclaration concernant les attaques contre la liberté d'expression dans les assemblées politiques.

Au cours du débat – pendant lequel sont intervenus entre autres Oleksii Kuleba, Vice-Premier ministre chargé de la Reconstruction et Ministre du Développement des communautés et des territoires, Oleksiy Riabykin, vice-ministre du développement des communautés et des territoires, Vitaliy Klitschko, maire de Kyiv et Président de l'Association des villes ukrainiennes, ainsi qu'Andriy Sadovyi, maire de Lviv – les membres du Congrès ont réaffirmé leur solidarité avec le peuple ukrainien et les autorités d'Ukraine.

Oleksii Kuleba a remercié le Congrès et ses membres pour leur solidarité indéfectible. « La Russie tente de nous plonger dans l'obscurité avant l'arrivée de l'hiver », a-t-il averti, soulignant que plus de 100 attaques contre des infrastructures énergétiques avaient eu lieu depuis le début de l'année. Il a cependant également relevé les efforts des pouvoirs ukrainiens à reconstruire et à remettre en état les infrastructures détruites ou endommagées – efforts qui se sont d'ailleurs avérés très fructueux.

Vitaliy Klitschko a décrit les graves répercussions de la guerre sur les municipalités, rappelant que 55 maires ont été kidnappés depuis l'invasion, et a appelé à la poursuite de la coopération entre les villes européennes pour reconstruire les infrastructures et renforcer la démocratie. « La paix et la stabilité en Europe dépendent de la force de l'Ukraine. Au sein de notre pays, nous devons rester unis et faire tout ce qui est en notre pouvoir pour défendre nos valeurs européennes communes et parvenir à une paix juste. Mais nous avons besoin de votre aide », a-t-il souligné.

Andriy Sadovyi a mis l'accent sur la résilience des communautés locales ukrainiennes et le rôle central de l'éducation dans la reconstruction du pays. Il a souligné des initiatives telles que l'UNBROKEN University et l'Ukrainian Leadership Academy (ULA), créées pour former la nouvelle génération de spécialistes en résilience nécessaires pour le redressement de l'Ukraine.

Martine Dieschburg-Nickels et Gunn-Marit Helgesen (NO), les corapporteuses de la déclaration « Ukraine : vers une paix juste », ont salué le travail accompli par les pouvoirs locaux et régionaux ukrainiens pour assurer la fourniture d'une aide d'urgence et le fonctionnement des services publics dans les circonstances les plus difficiles, ainsi que le soutien apporté par les autorités infranationales d'autres États membres.

Dans l'espoir qu'un processus de paix significatif puisse mettre fin à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, Martine Dieschburg-Nickels a confirmé que les interventions des responsables ukrainiens l'ont beaucoup touchée, tout comme les descriptions poignantes faites régulièrement par les membres ukrainiens du Congrès, qui décrivent les difficultés et les conditions de vie terribles en Ukraine depuis l'invasion à grande échelle du pays par la Russie. « Depuis trois ans et demi, nous sommes solidaires de l'Ukraine et de son peuple, et nous continuerons à l'être » a-t-elle affirmé.

Dans le même contexte et le même jour, les maires des villes ukrainiennes de Kyiv, Lviv et Rivne ont signé des protocoles d'accord bilatéraux avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour l'organisation d'assemblées citoyennes en 2025 et 2026. Dans leurs discours, les trois maires ont souligné que la démocratie délibérative permettra aux habitants de s'exprimer sur les décisions importantes pour leurs villes et que la prise de décision au niveau local est encore plus importante en temps de guerre, lorsque les élections locales ne peuvent avoir lieu.

Le deuxième jour de la 49e session a débuté pour la délégation luxembourgeoise avec la réunion de la Chambre des pouvoirs locaux. Parmi les débats figurait le vote sur le projet de résolution et le projet de recommandation « Répondre à la crise du logement dans les villes d'Europe par des innovations en matière de logement social », présentant des stratégies concrètes que les collectivités locales et régionales européennes pourraient suivre afin d'investir davantage dans le logement social locatif et de soutenir les groupes vulnérables.

Le débat thématique suivant : « Drogues dans nos villes : les autorités locales en première ligne » a mis en évidence un fléau qui ronge les villes européennes : le narcotrafic. Élus et experts se sont retrouvés pour partager expériences et solutions, montrant que ce problème dépasse désormais les grandes métropoles pour s'installer jusque dans les petits villages ruraux.

Le consensus général entre les différents intervenants et les membres du Congrès était que des centres d'aide hors circuit de pénalisation, la coordination entre municipalités, établissements scolaires, forces de l'ordre et société civile, et la coopération transnationale sont indispensables pour affronter ce défi européen.

Sarah Mackel, déléguée jeune du Luxembourg et étudiante en médecine, a rappelé l'importance de financer davantage la prévention et le soutien psycho-social adapté. « Peu importe d'où vient la dépendance à la drogue des personnes concernées, c'est une affection médicale chronique récidivante, qui a des conséquences physiologiques et psychologiques. Dans encore beaucoup trop d'endroits, les politiques pensent à un délit, à un choix de vie … mais cette inadéquation entre les données scientifiques et la pratique coûte des vies » a-t-elle déclaré.

L'après-midi du 29 octobre débutait sur l'allocution d'Alison Zerafa Civelli, Secrétaire parlementaire pour les collectivités locales de Malte au nom de la Présidence maltaise du Comité des Ministres, qui a insisté que « la démocratie est plus forte lorsqu'elle inclut la voix de toutes les générations ».

Pendant le débat, Martine Dieschburg-Nickels est intervenue pour poser une question sur l'impact de la santé et du bien-être mental sur la participation des jeunes à la vie politique. « Comment le Conseil de l'Europe peut-il aborder les problèmes de santé mentale et de bien-être des jeunes et contribuer à promouvoir un environnement démocratique plus sain et plus durable pour l'engagement politique, y compris au niveau local ? ».

Dans sa réponse, la secrétaire parlementaire a fait référence à la 10e Conférence des ministres responsables de la jeunesse du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue à La Valette, à Malte, au début du mois, ainsi qu'à la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, pour laquelle un vote d'adoption était prévu avant la fin de la session du même jour.

Le Congrès s'est transformé un peu plus tard en un laboratoire vivant de la démocratie du futur. Une table ronde animée par le délégué jeune Reinout Vermaercke (BE) a mis le focus sur le besoin d'un changement radical de la vie politique en faveur de la participation des jeunes. Plus de quarante projets menés par les délégués jeunes en fin de mandat au Congrès ont été présentés, illustrant une génération proactive et déterminée à peser sur les décisions locales, dont le projet de la jeune déléguée luxembourgeoise Sarah Mackel sur : « Les jeunes et la crise du logement au Luxembourg : une perspective locale et régional ».

Véronique Bertholle, porte-parole thématique du Congrès sur la jeunesse, a plaidé pour un changement de culture politique : tant que les jeunes seront perçus comme des apprentis citoyens, « rien ne bougera ».

La nouvelle Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale vise à autonomiser les jeunes à un moment où diverses situations de crise érodent leur confiance dans les processus démocratiques et menacent leur participation à la vie civique. Le texte révisé ainsi que la résolution et la recommandation du Congrès invitent les collectivités locales et régionales à promouvoir et à appliquer les principes énoncés dans la Charte en veillant à ce que les jeunes puissent participer régulièrement, de manière significative et en toute sécurité aux processus décisionnels.

« Les jeunes d'aujourd'hui ne se contentent pas d'être consultés de temps en temps, ils veulent être des partenaires actifs dans la prise de décision et véritablement changer la donne », a souligné la rapporteuse Aida Karimli (SE). « Il est de notre responsabilité, en tant que collectivités locales et régionales, de faire en sorte que cela se produise et de donner un sens réel au concept de participation démocratique dès le plus jeune âge. »

En outre, le Congrès a adopté la réforme de la Semaine européenne de la démocratie locale (SEDL), un protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur l'environnement, des amendements aux Règles et procédures du Congrès et au Code de conduite des membres du Congrès et la nouvelle stratégie du Congrès sur l'État de droit aux niveaux local et régional (2025-2028).

En plus, un débat s'est tenu sur la préparation des villes et des régions européennes aux crises sécuritaires, pendant lequel plusieurs intervenants ukrainiens ont présenté des dispositifs et des bonnes pratiques en matière de résilience, implémentés par leurs régions, que ce soit en matière de restauration des services numériques, de consolidation des immeubles endommagés ou de mise en place d'écrans anti-drones, en matière de la construction d'écoles et d'hôpitaux souterrains parfaitement équipés, des moyens de remédier au plus vite aux destructions d'infrastructures, notamment énergétiques, de mise en place des systèmes d'alerte rapides et fiables pour les habitants ou pour assurer la continuité des services publics.

Mal préparée à l'agression russe de février 2022, l'Ukraine a renforcé depuis-lors tous ses dispositifs de défense passive et de protection des populations civiles, avec une efficacité qui suscite l'admiration du monde entier. Cette expérience, sans cesse améliorée, pourrait aider les villes et les régions européennes à anticiper de telles crises, qu'elles soient d'origine militaire ou causées par des attentats ou des catastrophes naturelles.

Finalement, quatre rapports de suivi concernant la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale ont été débattus par les membres du Congrès, portant sur la République de Pologne, la République de Slovénie, la République de Moldavie et la Grèce

Les conclusions et recommandations des missions d'observation des élections suivantes ont également été présentées : les élections municipales et régionales en Finlande (13 avril 2025) et les élections régionales au Land de Hambourg (2 mars 2025).

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

**Fondé en 1951, le Conseil des communes et régions d'Europe rassemble 60 associations de collectivités territoriales de 41 pays européens. Le comité directeur est son organe politique principal, qui se réunit deux fois par an. Le Luxembourg y dispose de trois sièges.**

© SYVICOL

### Réunion du Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe les 4 et 5 décembre 2025 à Saint Julien, Malte

Sous le thème « Construire l'Europe à partir de la base - Les voix locales et régionales dans un monde en mutation », le Comité directeur du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) s'est réuni à Saint Julien, Malte, les 4 et 5 décembre 2025. Le Luxembourg y a été représenté par ses trois délégué(e)s Emile Eicher, Raymonde Conter-Klein et Louis Oberhag.

La première journée, le 4 décembre 2025, a été marquée par plusieurs discussions. Les allocutions d'ouverture ont été menées par Gunn Marit Helgesen (Norvège), présidente du CCRE, par Mario Fava, président de l'association des communes maltaise (Local Councils' Association Malta) et par M. Olaf McKay, maire de La Valetta (Malte). Tous les intervenants ont parlé du moment crucial pour le niveau local dans le contexte de la négociation du budget européen.

Après ces allocutions, des explications sur la méthode des votes et les postes à pourvoir pour le mandat 2026-2028 ont été fournies par M. Fabrizio Rossi, secrétaire général du CCRE, qui a également proposé que le vote soit par acclamation. Les candidats ont ensuite présenté leurs candidatures. Mme Helgesen a présenté sa candidature à la présidence, offrant une continuité dans un contexte de changements et de défis politiques (climat, digitalisation, égalité, etc.). M. Christophe Schnaudigel, président du RGRE (Section allemande du Conseil des communes et régions d'Europe) et président du Landkreis Karlsruhe, qui se présentait pour le poste de co-président, a proposé de maintenir Mme Helgesen a la présidence pour garantir la stabilité du CCRE. A son tour, M. Philippe Laurent, co-président du CCRE et maire de Sceaux, a présenté sa candidature au même poste, mettant en avant le besoin d'unité dans un moment de questionnement des légitimités au niveau européen. Finalement, M. Vince Maple (conseiller à Medway, Royaume Uni) a également présenté sa candidature pour maintenir son poste de président du Comité des finances.

L'association tchèque a pris la parole pour remercier les candidats. Cependant, elle a annoncé qu'elle prévoyait de voter contre la candidature de Mme Helgesen car elle était d'avis qu'une candidature de l'Union européenne serait plus adéquate dans le contexte actuel. Aussi, l'association a indiqué qu'elle voudrait une voix plus ferme au niveau européen. Elle a donc demandé un vote électronique de la présidence. L'association estonienne a aussi pris la parole pour soutenir le vote électronique comme procédure. Les associations italienne et française ont indiqué qu'il faudrait une voix plus ferme et courageuse, sans quoi le CCRE n'aurait, selon elles, pas d'avenir.

Le secrétaire général du CCRE a accepté les demandes de procéder à un vote électronique pour pourvoir les quatre postes de la gouvernance. Pendant la préparation de ce vote, les nominations des vice-présidents, des présidents exécutifs, du comité de suivi financier et des auditeurs internes ont été confirmées par acclamation. Les porte-paroles ont également été élus (Climat et énergie, numérisation, intelligence artificielle et services publics, environnement, mobilité et transports, démocratie locale, égalité des genres, emploi et compétences, budget de l'UE, logement, migration et inclusion, élargissement de l'UE, finances locales, cohésion territoriale, affaires internationales et vice-présidence de CGLU et engagement mondial).

Mme Helgesen a été réélue électroniquement (79 % pour : 71 oui, 18 non, une abstention). Pour les co-présidents, 98 % ont voté oui. M. Maple a obtenu un soutien des 100 % des électeurs. Tous les candidats ont partant été confirmés.

Après la pause midi, M. Maple a présenté les finances du CCRE et a procédé a la présentation du budget pour 2026, qui a été approuvé par les délégués.

Ensuite, les délégués ont voté et validé plusieurs documents relatifs aux affaires statutaires, aux finances, à l'administration et aux affaires internes.

Après ceci, un débat politique sur la transition démographique « Défis et opportunités dans une Europe en mutation » a eu lieu, en présence du ministre des Finances de Malte, M. Caruana, ainsi que de M. Giles Merritt, journaliste et fondateur de Friends of Europe, auteur de « Timebomb : When ageing explodes » (La bombe

à retardement : quand le vieillissement explose). Les deux ont abordé le sujet du vieillissement de l'Europe, entrainant des conséquences sur son système sanitaire, budgétaire, etc.

Après une allocution de Mme Hon Alison Zerafa Civelli, du ministère de l'Héritage national de Malte, une table ronde a eu lieu avec la participation de Mme Kadri Uustal, de la DG REGIO, M. Giorgos Papanastasiou, maire d'Agrinio (GR) et M. Juhani Jaeger, conseiller de Elva (EST).

Ensuite, le sujet Les voix des territoires européens : façonner les stratégies de l'UE à partir des réalités locales a été abordé, incluant les remarques de Mme Uustal et de Mme Federica Bordelot, directrice Politique et Impact du CCRE.

A la fin de la journée, un débat organisé en groupes entre les délégués de différents pays a eu lieu. Le Luxembourg était dans un groupe avec des représentants de la Norvège, la Suède et l'Italie. Dans ce débat, il a été constaté que l'Europe partage des défis au niveau local, tels que le logement, la résilience ou l'immigration.

La deuxième journée à Malte, le 5 décembre, a été marquée par différents débats politiques.

Après une allocution de Mme Kamila Blahova, bourgmestre de Litvinov (CZE), qui a résumé les débats de la journée antérieure en faisant une brève référence au Luxembourg concernant le défi du logement et les conséquences sur la cohésion territoriale et sociale, Mme Federica Bordelot a présenté les travaux thématiques du CCRE (société, travail, cohésion), qui ont été approuvés par les membres.

Ensuite, les affaires générales du CCRE ont été présentées. Tout d'abord, les activités de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), l'association mondiale des collectivités territoriales, ont été abordées par Mme Carola Gunnarsson, porte-parole du CCRE au niveau international, et la liste des nouveaux postes européens au CGLU a été approuvée.

Après ces échanges, M. Rossi a présenté les affaires d'engagement mondial, ainsi que le calendrier d'activités à venir : la présentation de l'Observatoire européen pour la démocratie locale le 11 décembre 2025 à Bruxelles, le bureau exécutif du CCRE en mai 2026 online, la réunion du Comité directeur du CCRE en juin 2026 à Rovaniemi (FIN) et la réunion des Secrétaires généraux et directeurs du CCRE en octobre 2026 en Italie. Par la suite, M. Zsolt Darvas, chercheur principal à Bruegel (www.bruegel.org) a présenté les conclusions de son étude sur le renforcement du pouvoir des régions et des villes dans le prochain cycle budgétaire de l'UE 2028-2034.

Finalement, un dialogue politique a eu lieu « Vers une Europe cohésive et compétitive » renforcer la voix des gouvernements locaux et régionaux dans les priorités budgétaires de l'UE, avec les orateurs M. Jan Olbrycht, corapporteur du budget de l'UE et ancien membre du Parlement européen, Mme Sigrid Sengers, bourgmestre de Druten (Pays-Bas), M. John Mallia (Président de la Fédération Coopérative de Malte) et M. Carlo Borguetti (conseiller de la région de Lombardie). Tous ont encouragé les membres du CCRE à collaborer pour avoir une voix plus forte au niveau européen pour la négociation du prochain budget.

Les remarques de clôture ont été menées par M. Schnaudigel et Mme Helgesen. A leur avis, sans cohésion et sans renforcement politique et financier des voix locales, la visibilité de l'Union européenne risque de disparaitre aux yeux des citoyens.

## COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CDR)

**Le Comité européen des régions (CdR) est un organe consultatif de l'Union européenne composé de représentants élus des collectivités régionales et locales des 27 États membres. Il a été créé en 1994 pour faire entendre la voix des villes et des régions dans le processus décisionnel de l'UE. Le CdR émet ainsi des avis sur les propositions législatives européennes ayant un impact local ou régional.**

**Le comité compte 329 membres titulaires et 329 suppléants, dont 6 représentants et 6 suppléants luxembourgeois. Ces membres sont nommés pour un mandat de cinq ans par le Conseil de l'Union européenne, sur proposition des États membres, et doivent être des représentants élus ou politiquement responsables au niveau local ou régional.**

### Séance inaugurale du mandat quinquennal du Comité européen des régions

Les membres de la délégation luxembourgeoise du Comité européen des régions (CdR), Natalie Silva, Simone Beissel, Roby Biwer, Tom Jungen, Lou Linster et Alex Donnersbach se sont réunis à Bruxelles du 19 au 21 février 2025 pour participer à la séance inaugurale du nouveau mandat du Comité européen des régions.

La première session du nouveau mandat de cinq ans a débuté avec l'élection d'un nouveau président. Ainsi, la socialiste hongroise Kata Tütto (PES/HU) a été élue à la tête des régions et des villes de l'UE.

Kata Tütto est une femme politique, économiste et fonctionnaire hongroise qui possède plus de deux décennies d'expérience dans l'administration locale, l'élaboration des politiques européennes et la durabilité urbaine.

Auparavant, Mme Tütto a été adjointe au maire de Budapest de 2019 à 2024, supervisant l'adaptation au changement climatique, la gestion des déchets et de l'eau, les transports publics et les services publics. Elle a joué un rôle clé dans la transformation de Budapest en une ville plus durable et résiliente, plaidant en faveur des investissements verts et du développement urbain inclusif. Actuellement, elle est présidente de la Société des Eaux et de la Société d'Assainissement de Budapest.

Lors de son discours aux membres du CdR le 20 février 2025, la présidente Tütto a affirmé qu'elle mettrait l'accent sur le renforcement de la démocratie locale, le soutien aux politiques climatiques, de cohésion et de logement, ainsi que sur l'importance d'impliquer activement les villes et les régions dans la construction de l'avenir de l'Union européenne.

La nouvelle présidente a déclaré : « Je suis très touchée par le soutien de tous les partis à mon élection. La force de l'UE vient du fait qu'elle est ancrée dans les réalités locales. Lorsque l'Europe perd ce lien, lorsque les citoyens se sentent déconnectés des décisions, nous nous affaiblissons. Au Comité européen des régions, nous sommes ceux qui relient les politiques européennes au terrain. Nous réalisons des politiques

© CdR

complexes, apportons du bon sens et de l'innovation locale dans le processus décisionnel de l'UE. »

Juan Manuel Moreno Bonilla, président (PPE/ES) de la région espagnole d'Andalousie, a rejoint la nouvelle présidence du CdR en tant que premier vice-président. Dans le cadre d'un accord politique, le PSE cédera la présidence au PPE à mi-parcours du mandat du CdR, M. Moreno Bonilla devant alors succéder à Mme Tütto.

Au cours de la session plénière de trois jours, les membres ont élu également les 25 autres membres de la direction politique du CdR – le Bureau – ainsi que les présidents et vice-présidents des six commissions politiques de l'Assemblée et de sa commission des affaires financières et administratives.

En ce qui concerne la délégation luxembourgeoise, Roby Biwer, conseiller de la commune de Bettembourg, continuera à exercer la fonction du président de celle-ci et représentera le Luxembourg au sein du Bureau. De plus, il participera aux travaux des commissions politiques ENVE (Commission de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie) et NAT (Commission des ressources naturelles).

L'adhésion aux commissions politiques du Comité européen des régions des autres membres luxembourgeois se présente comme suit :

- Natalie Silva, conseillère de la commune de Larochette : CIVEX (Commission de la citoyenneté, de la gouvernance et des affaires institutionnelles et extérieures) et NAT (Commission des ressources naturelles)
- Simone Beissel, échevine de la Ville de Luxembourg : ECON (Commission de la politique économique) et CIVEX (Commission de la citoyenneté, de la gouvernance et des affaires institutionnelles et extérieures)
- Tom Jungen, bourgmestre de la commune de Roeser : SEDEC (Commission de la politique sociale, de l'éducation, de l'emploi, de la recherche et de la culture) et ECON (Commission de la politique économique)
- Lou Linster, bourgmestre de la commune de Leudelange : ENVE (Commission de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie) et COTER (Commission de la politique de cohésion territoriale et du budget de l'UE)
- Alex Donnersbach, échevin de la commune de Walferdange : COTER (Commission de la politique de cohésion territoriale et du budget de l'UE) et SEDEC (Commission de la politique sociale, de l'éducation, de l'emploi, de la recherche et de la culture)

Une vue globale des membres de la délégation luxembourgeoise est consultable sur le site Internet du SYVICOL.

Les commissions politiques du Comité européen des régions ont commencé leurs travaux le 21 février et les présidents des commissions exerceront leurs fonctions pendant deux ans et demi, avec une rotation des rôles de direction entre les six groupes politiques du CdR à mi-mandat.

A l'ordre du jour de cette première session plénière figurait, entre autres, un débat sur la gestion de la crise du logement par les collectivités locales et régionales en présence de Dan Jørgensen, commissaire européen chargé de l'énergie et du logement.

L'Europe fait face à une grave crise du logement, avec des coûts excessifs pour de nombreux citoyens et plus de 1,2 million de sans-abri. Pour y remédier, un investissement annuel de 270 milliards d'euros dans le logement social et abordable est nécessaire. Les membres du CdR appellent à inclure le logement comme priorité stratégique du prochain CFP et à mobiliser des financements publics et privés. Ils insistent sur le rôle clé des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre des solutions et demandent une approche européenne coordonnée.

En parallèle, l'initiative « Maires européens pour le logement », menée par le maire de Barcelone, plaide pour une action renforcée de l'UE face à cette crise. Anne Hidalgo, Maire de Paris, a participé à l'initiative des maires au débat : « En première ligne face à la crise du logement, les villes se mobilisent pour que nos besoins soient pleinement pris en compte par la Commission européenne. Un plan dédié va être mis en place pour nous permettre d'obtenir un financement direct de nos politiques et ainsi d'atteindre nos objectifs de construction de nouveaux logements abordables et la rénovation écologique des logements existants. Sur ce sujet majeur, rien ne pourra être efficacement réalisé sans impliquer les villes. »

### La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'État de droit au sein de l'Union européenne : présentation par Stephen De Ron de l'avis à la 165e session plénière du Comité européen des régions

Du 2 au 3 avril 2025 s'est tenue à Bruxelles la 165e session plénière du Comité européen des Régions (CdR) à laquelle ont pris part les membres de la délégation luxembourgeoise Natalie Silva, Jacqueline Breuer, Roby Biwer, Tom Jungen, Lou Linster, Stephen De Ron et Ben Ries.

La première journée de la séance plénière a été marquée par l'adoption de l'avis « La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'État de droit au sein de l'Union européenne » dont le rapporteur était Stephen De Ron (LU/Verts), conseiller de la commune de Hesperange.

En raison de leur proximité avec les citoyens et de leur rôle clé dans la fourniture des services publics, les régions et les villes elles agissent comme garantes de la démocratie et sont en mesure d'identifier les premiers signes de violations de l'État de droit. Toutefois, l'avis du CdR met en lumière les contraintes budgétaires et institutionnelles qui continuent de limiter leur capacité d'intervention.

Le CdR insiste sur le rôle des fonds européens comme levier essentiel pour la stabilité démocratique et le renforcement de l'État de droit, appelant à des critères de conditionnalité budgétaire stricts et transparents. Il rappelle toutefois que les autorités locales et régionales ne doivent pas être tenues responsables des infractions commises au niveau national et exhorte les États membres à garantir la mise en œuvre des programmes affectés par une suspension du financement de l'UE. À ce titre, il propose la création d'outils de reporting pour les bénéficiaires locaux et régionaux et encourage la Commission à analyser les mécanismes d'allocation financière existants afin d'assurer un accès continu aux fonds pour les autorités locales et les acteurs de la société civile qui respectent pleinement les valeurs de l'Union.

Pour assurer l'intégration des principes de l'État de droit dans l'ensemble des politiques de l'UE, les régions et les villes insistent sur la nécessité de leur participation active dès la phase d'élaboration des politiques, dans la définition des priorités et l'anticipation des contraintes réglementaires.

Le conseiller de la commune de Hesperange a affirmé : « Lorsque les fondements de notre démocratie sont menacés, nous devons agir. Sans l'État de droit, la confiance et la justice sont perdues. Si nous n'agissons pas maintenant, nous risquons tout ce qui nous est cher. »

Le CdR propose également la création de « dialogues locaux sur l'État de droit » afin de débattre de questions telles que la liberté de la presse, l'indépendance des organes de contrôle et la transparence administrative. Il plaide en faveur d'un soutien renforcé aux collectivités locales et régionales pour garantir le respect effectif des principes démocratiques, en dépit des multiples pressions, notamment la montée des ingérences extérieures. Par ailleurs, il souligne l'importance d'investir davantage dans la sensibilisation et la formation des représentants élus, du personnel administratif, du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre.

L'avis du comité a été adopté à l'unanimité.

A l'ordre du jour de la première journée de cette 165e session plénière figurait également un débat sur les priorités de la présidence polonaise en présence de Jan Szyszko, secrétaire d'État au ministère des fonds de développement et de la politique régionale de la République de Pologne.

Mr. Szyszko a déclaré que la cohésion socio-économique et territoriale est essentielle pour la sécurité de l'UE et la lutte contre l'euroscepticisme. Il a insisté sur l'importance de la cohésion pour la résilience, la compétitivité et les transitions verte et numérique, mettant en avant les avancées de la présidence polonaise, notamment l'adoption des conclusions du Conseil sur la politique de cohésion post-2027.

À partir du 1er janvier et durant le premier semestre 2025, la Pologne assure la présidence du Conseil de l'Union européenne. La présidence polonaise est la première du trio actuel, qui comprend également le Danemark (2e semestre 2025) et Chypre (1er semestre 2026). C'est la deuxième fois que la Pologne occupe cette présidence, la première ayant eu lieu au 2e semestre 2011.

La deuxième journée a été marquée par un débat sur la politique de cohésion en présence de Raffaele Fitto, vice-président exécutif de la Commission européenne, chargé de la cohésion et des réformes.

Juste après la présentation officielle au Parlement européen, M. Fitto a exposé que la révision à mi-parcours permettra, sur une base volontaire, de réorienter les fonds vers cinq priorités : compétitivité, défense, logement abordable, résilience de l'eau et transition énergétique. Les membres du CdR ont apprécié l'ouverture au dialogue et la volonté de respecter les principes fondamentaux de la politique de cohésion (approche territorialisée, partenariat et gouvernance à plusieurs niveaux).

Le débat a souligné l'importance de préserver la politique de cohésion comme outil d'investissement à long terme, même en accueillant positivement la flexibilité vers de nouveaux secteurs comme le logement et l'eau. Des inquiétudes ont été soulevées concernant la complexité administrative, la stabilité réglementaire nécessaire, l'impact sur les disparités territoriales si de grandes entreprises accédaient aux fonds, ainsi que les effets secondaires d'un financement européen à 100 %.

Dans ce cadre, le CdR avait déjà adopté en novembre un ensemble d'avis pour définir les bases de la politique de cohésion après 2027. Actuellement, celle-ci représente près de 370 milliards d'euros, soit un tiers du budget à long terme de l'UE pour 2021-2027.

En total, cinq avis et trois résolutions ont été adoptés au cours de la session :

- La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'État de droit au sein de l'Union européenne
- Paquet « Élargissement » 2024 — Ukraine, Moldavie et Géorgie
- Paquet « Élargissement » 2024 — Balkans occidentaux et Turquie
- Renforcer la compétitivité agricole régionale au sein de l'UE : une stratégie globale alliant conditions commerciales équitables et sécurité phytosanitaire
- Avis de prospective sur le pacte européen pour les océans
- Résolution d'urgence sur le renforcement de la dimension territoriale dans la mise en œuvre du plan d'action industriel en faveur du secteur automobile européen
- Résolution d'urgence sur les arrestations de maires et les atteintes à la démocratie locale en Turquie
- Résolution d'urgence sur « Une boussole pour la compétitivité de l'UE »

### La délégation luxembourgeoise a participé à la 166e session plénière du Comité européen des régions

Les membres de la délégation luxembourgeoise du Comité européen des régions (CdR), Jacqueline Breuer, Roby Biwer, Tom Jungen, Lou Linster, Ben Ries et Stephen De Ron se sont réunis à Bruxelles du 14 au 15 mai 2025 pour participer à la 166e session plénière du CdR.

Le premier jour de la session plénière a été marqué par l'adoption de l'avis « Personnel de santé : enjeux et solutions à l'échelon régional » dont la rapporteuse était Birgitta Sacrédeus (SE/PPE), membre du conseil départemental de la région de Dalarna.

Dans son avis, le Comité européen des régions insiste sur l'importance d'un système de santé solide comme fondement de la résilience sociale de l'UE. Face aux pénuries de personnel dans le secteur de la santé, il appelle à des solutions adaptées à chaque région. L'avis met en garde contre les conséquences économiques des zones mal desservies en soins de santé et souligne l'importance de conditions de travail attractives pour fidéliser les professionnels.

Avec des systèmes de santé souvent décentralisés, les régions jouent un rôle clé et devraient être impliquées dans les politiques européennes de main-d'œuvre. L'OMS prévoit un déficit de 4,1 millions de professionnels de santé dans l'UE d'ici 2030, aggravé par des facteurs comme la COVID-19, les bas salaires et la fuite des talents. L'avis appelle à renforcer la formation, améliorer les carrières, recruter à l'international et soutient la création d'une plateforme de mise en relation entre employeurs européens et travailleurs de pays tiers.

La rapporteuse Birgitta Sacrédeus (SE/PPE) a déclaré : « L'offre de compétences nécessite des efforts à tous les niveaux et sous différents angles. Compte tenu du défi démographique et du fait que toute la société a besoin de main-d'œuvre, il n'est pas possible de se concentrer uniquement sur l'augmentation du nombre de personnes. Il n'y a pas de solution simple. De nombreuses mesures différentes sont nécessaires. »

Lou Linster (LU/Renew), bourgmestre de la commune de Leudelange, est intervenu lors du débat en mettant en évidence les écarts salariaux entre régions qui poussent les professionnels à migrer, menaçant l'accès équitable aux soins. Pour y remédier, il faut rendre les métiers de la santé plus attractifs (meilleures conditions et salaires), renforcer l'autonomie en personnel, et faciliter l'intégration de travailleurs qualifiés venant de pays tiers.

Monsieur Linster a confirmé la pénurie de personnel qualifié qui compte parmi les plus grands défis de notre époque – en particulier dans le secteur de la santé : « Au Luxembourg, mon pays d'origine, le système de santé ne fonctionnerait plus depuis longtemps sans le soutien quotidien de professionnels venus des régions voisines, notamment de France. »

La deuxième journée de la session plénière a commencé avec l'adoption de l'avis « Renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire » en présence de Maurizio Martina, directeur général adjoint de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Les dirigeants régionaux et locaux soutiennent les propositions de la Commission européenne visant à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne agroalimentaire. L'avis, porté par Loredana Capone (IT/PSE), appelle à des mesures supplémentaires pour garantir des revenus justes et stables aux agriculteurs, prévenir les crises et assurer des prix couvrant les coûts de production.

Il recommande une régulation proactive du marché, la création de réserves agricoles stratégiques, et un mécanisme de réduction volontaire de la production en cas de surplus. Le CdR soutient aussi des mesures spécifiques pour le secteur vitivinicole, afin d'en renforcer la compétitivité et la résilience.

Enfin, il demande une application plus stricte des règles contre les pratiques commerciales déloyales, la création d'une plateforme européenne pour coordonner les actions des États membres, et un renforcement de la directive prévue pour 2025.

Luca Colling (LU/PSE), conseiller de la commune de Habscht et membre du programme Young Elected Politicians (YEPs), est intervenu lors du débat en mettant en évidence l'importance vitale des agriculteurs pour l'humanité et en appelant à renforcer leur soutien, notamment envers les jeunes générations. Il a insisté sur la nécessité de réduire la bureaucratie, d'atténuer les impacts des crises incontrôlables comme les guerres ou les catastrophes naturelles, et de considérer l'agriculture comme une question non pas politique, mais existentielle.

Il a plaidé enfin pour un dialogue régulier avec les agriculteurs à tous les niveaux de gouvernance : « Nous devons maintenir un dialogue régulier avec les agriculteurs, afin qu'ils puissent nous faire bénéficier de leur expertise, et que nous puissions les aider au niveau européen, national et local. »

Les membres du comité sont ensuite passés au débat sur les affaires locales de l'UE dont un sujet était la célé-

bration de la diversité lors des manifestations des fiertés LGBTQI+ en Europe.

Le bourgmestre de la commune de Leudelange, Lou Linster, est intervenu en dénonçant l'interdiction des marches des fiertés en Hongrie par Viktor Orbán, qu'il considère comme une atteinte aux valeurs fondamentales de l'Europe. Il a rappelé que ces marches symbolisent la diversité, la liberté et le respect, et que les interdire revient à exclure une partie de la société.

Monsieur Linster a expliqué : « Notre réponse est : vivre et laisser vivre. Ce n'est pas qu'un simple slogan – c'est une promesse. Et c'est notre responsabilité commune de la défendre. Partout en Europe. »

Six avis et trois résolutions ont été adoptés :

- Construire l'espace européen de la recherche : le point de vue local et régional
- Le rôle des villes et des régions dans le plan européen pour des logements abordables
- Personnel de santé : enjeux et solutions à l'échelon régional
- La politique de cohésion en tant que moteur essentiel de la réalisation des objectifs et des réformes de l'UE — Comment continuer de s'appuyer sur son approche fondée sur la performance tout en respectant la décentralisation, les partenariats et la gouvernance à plusieurs niveaux
- Les régions métropolitaines et les zones urbaines fonctionnelles en tant que moteurs socio-économiques des investissements durables dans le cadre de la politique de cohésion 2021-2027
- Renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire
- Projet de résolution sur les priorités du Comité européen des régions pour la période 2025-2030
- Projet de résolution dans la perspective du prochain cadre financier pluriannuel (CFP)
- Projet de résolution sur l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion 2021-2027

### 167e session plénière du Comité européen des régions à Bruxelles du 2 au 3 juillet 2025

Les membres de la délégation luxembourgeoise du Comité européen des régions (CdR), Simone Beissel, Natalie Silva, Françoise Kemp, Roby Biwer, Tom Jungen et Lou Linster se sont réunis à Bruxelles du 2 au 3 juillet 2025 pour participer à la 167e session plénière du CdR.

Le premier jour de la session plénière a été marqué par un débat sur la politique agricole commune (PAC) après 2027 en présence de Christophe Hansen, commissaire à l'agriculture et à l'alimentation, durant lequel les régions européennes ont réclamé une PAC post-2027 plus adaptée aux réalités locales avec une participation accrue des territoires et une meilleure prise en compte des besoins locaux. Deux avis adoptés par le CdR (« Vision pour l'agriculture et l'alimentation » et « Les règles du marché et les mesures de soutien dans le secteur vitivinicole ») soulignent le rôle clé des collectivités locales dans une agriculture européenne durable, équitable et compétitive.

© CdR

Les régions s'inquiètent de propositions visant à centraliser le contrôle budgétaire au niveau national et plaident pour une gouvernance partagée, ainsi que pour des prix agricoles couvrant les coûts de production, moins de bureaucratie et une réglementation plus équitable.

Elles demandent aussi un meilleur soutien au développement rural, une coordination renforcée des fonds européens et une implication accrue des acteurs locaux pour des systèmes alimentaires durables.

Joke Schauvliege (BE/PPE), membre de l'exécutif provincial de Flandre orientale et rapporteur, a souligné l'importance de renforcer la dimension régionale de la PAC et de simplifier les procédures pour garantir la viabilité du secteur.

Le secteur vitivinicole, particulièrement impacté par le climat et les tensions géopolitiques, est mis en avant comme stratégique pour l'économie rurale. Le CdR appelle à un soutien ciblé, une meilleure gestion des crises et une synergie entre PAC et politique de cohésion. Roberto Ciambetti (IT/ECR), président du conseil régional de Vénétie et rapporteur, a insisté sur l'urgence de mesures concrètes pour soutenir le secteur vitivinicole face à la crise.

Christophe Hansen, à son tour, a mis en avant le fait que l'agriculture dépasse la simple production alimentaire : elle touche à l'identité, à la sécurité et à l'environnement. Il a appelé à des investissements solides et équitables dans la future PAC post-2027, sans quoi la vision de durabilité restera vide. Dans ce cadre, il a déclaré : « Les autorités locales et régionales constatent directement les pressions auxquelles sont confrontées les agriculteurs, ainsi que celles que ces secteurs exercent sur la nature. Nous appelons les dirigeants de l'UE à faire en sorte que la prochaine PAC et le futur cadre financier pluriannuel (CFP) donnent aux agriculteurs les moyens d'agir, protègent notre environnement et maintiennent la vie dans les zones rurales européennes. »

Ensuite, les dirigeants régionaux et locaux sont passés à l'adoption de l'avis « Pacte pour une industrie propre » dans lequel le CdR insiste sur l'importance de placer les collectivités locales et régionales au cœur de la transition écologique et industrielle. Tout en saluant le pacte pour une industrie propre de l'UE, les membres appellent à une politique industrielle cohérente, alignée sur les objectifs climatiques et fondée sur les atouts régionaux.

Ils demandent un meilleur alignement des financements européens, plus d'autonomie budgétaire et une gouvernance à plusieurs niveaux. Les régions doivent être pleinement associées aux stratégies industrielles et aux dialogues sur la transition propre, avec un soutien accru aux partenariats publics-privés, à l'innovation, à la formation et à la production d'énergie propre.

Les collectivités locales sont vues comme des moteurs d'innovation et de décarbonation, mais ont besoin de cadres stables et attractifs pour mobiliser les investissements privés. Le CdR plaide pour des écosystèmes locaux solides afin de réussir la transition vers une économie verte et résiliente.

William Elofsson (SE/PPE), deuxième adjoint au maire de Gävle et rapporteur de l'avis, a affirmé que la réussite des transitions écologique et industrielle en Europe dépend de la valorisation des atouts locaux et de la diversité régionale. Il plaide pour que les collectivités locales soient au cœur de cette transformation, dotées des outils nécessaires pour innover, décarboner et renforcer les compétences, afin de bâtir une Europe compétitive, résiliente et climatiquement neutre.

Lou Linster (LU/Renew), bourgmestre de la commune de Leudelange, est intervenu lors du débat en mettant en évidence que les biocarburants liquides ne sont pas une solution durable pour les transports, et que seule l'électrification permet une décarbonation efficace, nécessitant des efforts technologiques, politiques et infrastructurels.

La deuxième journée de la session plénière a été marquée par l'adoption de l'avis « Équité intergénérationnelle : une approche locale et régionale pour construire des sociétés inclusives et durables » qui souligne que l'équité entre les générations est essentielle pour un avenir durable et constitue un pilier du projet européen. Les membres du comité y appellent à des politiques justes qui tiennent compte des besoins des générations futures tout en répondant aux défis actuels. Les autorités locales et régionales jouent un rôle clé dans cette démarche, notamment en impliquant les jeunes dans les décisions. Le texte insiste aussi sur l'urgence de réduire les inégalités économiques, d'assurer une gouvernance tournée vers le long terme, et d'aligner les priorités européennes sur la durabilité, la résilience et l'équité sociale.

Tom Jungen (LU/PSE), bourgmestre de la commune de Roeser, est intervenu lors du débat en soulignant que l'équité intergénérationnelle est une question de justice et de crédibilité politique. Pour que les jeunes croient en l'Europe, celle-ci doit, selon lui, garantir la justice sociale, climatique et territoriale, tout en luttant contre la pauvreté infantile, le chômage des jeunes et l'inaction climatique.

Il a également mis en évidence l'importance de l'égalité femmes-hommes : « Les écarts dans les soins, les salaires et la représentation sont des injustices d'aujourd'hui et la pauvreté de demain si rien ne change. Il nous faut des politiques sensibles au genre à tous les niveaux, pour briser ces cycles et garantir des chances équitables à toutes les générations. »

En total, neuf avis ont été adoptés pendant la session :

- Les règles du marché et les mesures de soutien dans le secteur vitivinicole
- Vision pour l'agriculture et l'alimentation
- Pacte pour une industrie propre
- Davantage que des instruments de financement : les collectivités locales et régionales mobilisent des ressources publiques et privées pour assurer un suivi efficace sur le terrain des dialogues sur la transition propre
- Une Europe plus simple et plus rapide
- Cybersécurité des hôpitaux et des prestataires de soins de santé
- Mise en œuvre de l'action pour le climat en vue de la contribution de l'UE à la COP 30 de la CCNUCC
- Équité intergénérationnelle : une approche locale et régionale pour construire des sociétés inclusives et durables
- Révision du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

### 168e session plénière du Comité européen des régions à Bruxelles du 13 au 15 octobre 2025 et 23e Semaine européenne des régions et des villes

Du 13 au 15 octobre 2025 s'est tenue à Bruxelles la 168e session plénière du CdR à laquelle ont pris part les membres de la délégation luxembourgeoise Natalie Silva, Roby Biwer, Tom Jungen, Lou Linster, Ben Ries et Stephen De Ron. Parallèlement à cette session plénière, la 23e Semaine européenne des régions et des villes a réuni quelque 7.000 participants au cours de 156 sessions en personne.

La première journée a commencé avec le discours de la présidente du CdR, Kata Tütto, sur l'état des régions et des villes dans l'Union européenne, au cours duquel elle a mis en évidence les principales conclusions et recommandations de la sixième édition du Rapport annuel de l'Union européenne sur l'état des régions et des villes, qui analyse les défis régionaux majeurs et les réponses locales, appuyé par une enquête IPSOS sur la perception du soutien européen par les responsables locaux.

Dans son discours, Kata Tütto a insisté sur le rôle central de la politique de cohésion, qu'elle a qualifiée d'outil « le plus concret, le plus décentralisé et le plus stabilisateur à long terme de l'Union ». Selon elle, cette politique incarne la solidarité européenne, en reliant les citoyens et

les territoires à travers des investissements communs dans un avenir partagé.

Elle a toutefois exprimé son inquiétude face à la nouvelle proposition budgétaire de l'UE, qui risquerait de « nationaliser » la politique de cohésion, de réduire ses financements et d'éloigner sa gestion de Bruxelles. Madame Tütto a averti que cette évolution pourrait créer une concurrence déséquilibrée entre régions et secteurs et a appelé à une mobilisation collective pour défendre l'avenir de la cohésion.

La séance d'ouverture a également été marquée par les interventions de Roberta Metsola, présidente du Parlement européen, et de Raffaele Fitto, vice-président exécutif de la Commission européenne chargé de la cohésion et des réformes. Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, est également intervenue par message vidéo.

Le lendemain, de nombreux ateliers et conférences ont eu lieu dans le cadre de la Semaine européenne des régions et des villes. Parallèlement, la séance plénière s'est ouverte l'après-midi avec un l'adoption d'un avis sur le nouveau budget à long terme de l'UE après 2027, à savoir le cadre financier pluriannuel (CFP).

Le CdR alerte sur les risques liés à la proposition actuelle du budget à long terme de l'UE après 2027.

A ses yeux, ce projet favoriserait une centralisation excessive au profit de la Commission européenne et une nationalisation de la politique de cohésion, de la politique agricole et de la politique de la pêche, les mettant en concurrence au lieu de les compléter.

Une telle réforme, estime le CdR, affaiblirait la démocratie européenne et réduirait le contrôle parlementaire (européen et national) sur les fonds régionaux. Lors de sa session plénière du 15 octobre, le CdR a adopté à l'unanimité une résolution demandant au Parlement européen et aux États membres de soutenir son appel à la Commission européenne pour réviser sa proposition. Le CdR insiste pour que la politique de cohésion reste un instrument autonome, accessible à toutes les régions et pour que la gouvernance partagée avec les collectivités locales et régionales soit maintenue.

Le CdR prépare désormais un avis spécifique sur le futur CFP (adoption prévue en mars 2026) et d'autres avis sectoriels au premier semestre 2026.

Une action publique organisée par l'Alliance pour la cohésion (#CohesionAlliance) devant le Parlement européen a rassemblé des membres du CdR et des députés européens pour manifester leur opposition à cette réforme.

Les membres du comité sont ensuite passés à l'adoption d'un avis sur la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté dont le rapporteur est Yonnec Polet (BE/PSE), conseiller communal de Berchem-Sainte-Agathe.

Une nouvelle étude du CdR révèle une hausse de la pauvreté dans plusieurs États membres développés, dont la France et l'Allemagne, ainsi que de fortes disparités régionales, notamment en Belgique.

Le Comité appelle à une action coordonnée et ambitieuse pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui touchent encore plus de 93 millions de citoyens européens — soit un cinquième de la population. Les groupes les plus vulnérables incluent les enfants, jeunes, personnes âgées, familles monoparentales, migrants, personnes handicapées et habitants de zones rurales ou défavorisées.

Les dirigeants régionaux et locaux plaident pour des revenus minimums adaptés à l'inflation, une lutte renforcée contre la pauvreté infantile et la pauvreté au travail, des investissements dans le logement abordable et la prévention du sans-abrisme et une meilleure accessibilité des fonds européens pour les villes et régions.

L'étude du CdR souligne également que près de 40 % des régions européennes enregistrent un taux de pauvreté supérieur à la moyenne de l'UE. Dans plusieurs pays, la pauvreté augmente malgré la croissance économique, mettant en évidence le rôle crucial des collectivités locales et régionales, de plus en plus en première ligne dans la mise en œuvre des politiques sociales.

En vue de la première stratégie européenne de lutte contre la pauvreté, attendue pour 2026, le CdR appelle à un plan réaliste et aligné sur les objectifs de développement durable visant non seulement à réduire, mais à éradiquer la pauvreté d'ici 2050.

Le troisième jour de la session plénière a été marqué par l'adoption de l'avis sous le nom « Concevoir des crédits Nature : un cadre pour promouvoir la biodiversité et les services écosystémiques ».

Les régions et villes européennes reconnaissent le potentiel des crédits pour la nature pour mobiliser des financements privés et combler le déficit de 37 milliards d'euros nécessaire à la lutte contre la perte de biodiversité. Toutefois, le Comité européen des régions (CdR) avertit que ces crédits ne doivent pas remplacer le soutien public européen existant, notamment le programme LIFE, supprimé dans la proposition de la Commission pour le prochain budget pluriannuel (2028-2034).

Le rapport, présenté par Rastislav Trnka (SK/PPE), souligne que les crédits pour la nature doivent rester com-

plémentaires aux politiques européennes de protection de l'environnement et être fondés sur des résultats mesurables. Ils devraient soutenir des projets locaux de restauration écologique et favoriser la régénération des territoires affectés par l'activité industrielle ou la pollution.

Lou Linster, bourgmestre de la commune de Leudelange (LU/RE), est intervenu lors du débat et a présenté l'expérience du Luxembourg avec les écopoints, un système où chaque impact sur la nature doit être compensé et où les communes peuvent en gagner en réalisant des projets de renaturation.

Il a salué cette approche comme un premier pas positif, tout en soulignant que le système de crédits pour la nature discuté au niveau européen va plus loin, car il vise à impliquer le secteur privé en lui offrant un intérêt économique et réglementaire clair.

Pour que ces investissements produisent un impact réel sur le terrain, Lou Linster a insisté sur le rôle central des communes et régions, qui disposent de la connaissance locale, des compétences techniques et de la confiance des citoyens. Selon lui, la coopération entre acteurs publics et entreprises privées est la clé pour transformer les financements en actions concrètes de restauration écologique et pour donner une véritable valeur à la biodiversité européenne.

Il a déclaré : « En travaillant main dans la main avec les entreprises, nous pouvons transformer les financements privés en actions concrètes de restauration de la nature. »

Au total, onze avis et une résolution d'urgence ont été adoptés lors de cette session :

- Renforcer la dimension territoriale des relations entre l'UE et la Suisse
- Préparation de la défense européenne à l'horizon 2030
- L'état de l'union de l'énergie : se préparer à une mise en œuvre harmonieuse de la transition énergétique conformément aux objectifs du paquet « Ajustement à l'objectif 55 »
- Concevoir des crédits Nature : un cadre pour promouvoir la biodiversité et les services écosystémiques
- Une stratégie européenne de lutte contre la pauvreté
- Stratégie sur l'union des compétences
- Renforcer les droits des femmes dans l'UE : le point de vue local et régional
- Instituer un système commun pour le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union

### La délégation luxembourgeoise a participé à la 169e session plénière du Comité européen des régions

Les membres de la délégation luxembourgeoise du Comité européen des régions (CdR), Simone Beissel, Natalie Silva, Roby Biwer, Tom Jungen et Lou Linster se sont réunis à Bruxelles du 10 au 11 décembre 2025 pour participer à la 169e session plénière du CdR.

Le premier jour de la session plénière a été marqué par l'adoption de l'avis « Stratégie européenne pour une union de la préparation » dont la rapporteuse était María Isabel Urrutia De Los Mozos (ES/EPP), ministre de la Présidence, de la Justice, de la Sécurité et de la Simplification administrative du Gouvernement de Cantabrie.

Le Comité européen des régions a adopté à l'unanimité cet avis sur la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour la préparation aux crises, qui avertit que l'Europe reste fortement exposée à des crises de plus en plus fréquentes et complexes et appelle l'UE à renforcer sa stratégie de préparation en donnant aux régions et aux villes un rôle formel dans l'élaboration et la mise en œuvre des futures mesures.

En tant que premiers intervenants lors des situations d'urgence et responsables de nombreux services essentiels, les collectivités locales et régionales soulignent que la préparation doit devenir une priorité urgente, fondée sur une coopération réelle entre tous les niveaux de gouvernance, le secteur privé et la société civile. L'avis met en garde contre la fragmentation des compétences, la lenteur des procédures et le manque de coordination, qui affaiblissent la capacité de l'Europe à anticiper et à gérer les crises.

Le CdR propose notamment la création d'un réseau européen des régions touchées par des catastrophes afin de partager les expériences, identifier les risques émergents et tirer les enseignements des crises passées.

Enfin, les régions et les villes demandent un renforcement du mécanisme de protection civile de l'UE, avec des procédures plus claires et plus rapides, une meilleure coopération transfrontalière et une intégration renforcée des capacités locales et régionales, afin d'améliorer l'efficacité des réponses et de protéger les populations.

Ensuite, les membres du comité sont passés à l'adoption de l'avis « Plan d'action pour une énergie abordable — Comment garantir une énergie abordable, stable et propre pour toutes les villes et régions de l'UE » dirigé par la maire de Łódz Hanna Zdanowska (PL/EPP).

Les dirigeants locaux et régionaux saluent les efforts de la Commission européenne pour lutter contre la précarité énergétique et renforcer la résilience du système énergétique, tout en regrettant que le plan pour une énergie abordable ne tienne pas suffisamment compte du rôle essentiel des villes et des régions. L'avis souligne que la décarbonation du système énergétique est indispensable pour atteindre les objectifs climatiques, alors que plus de 47 millions d'Européens sont confrontés à des coûts énergétiques élevés.

Le CdR insiste sur la nécessité d'une gouvernance multiniveaux associant pleinement les collectivités locales et régionales à la conception et à la mise en œuvre des politiques énergétiques, d'un accès facilité aux financements et d'investissements renforcés dans les infrastructures et les réseaux. Il appelle également à des mesures ciblées pour lutter contre la précarité énergétique et à la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles.

La deuxième journée de la session plénière a été marquée par l'adoption de l'avis « L'adaptation au changement climatique dans les villes et les régions : l'élaboration du plan européen d'adaptation au changement climatique » dont le rapporteur était le maire de Bologne, Matteo Lepore (IT/PSE).

Le Comité européen des régions appelle à renforcer de toute urgence l'évaluation des risques climatiques et les efforts d'adaptation dans l'UE, en rappelant que le coût de l'inaction serait bien supérieur aux investissements nécessaires et que l'adaptation apporte aussi des bénéfices directs pour la santé.

L'avis, adopté à l'unanimité, soutient l'initiative annoncée de la Commission européenne sur la résilience climatique et propose de fixer un objectif d'adaptation à l'horizon 2050, fondé sur le principe de « résilience dès la conception ». Le CdR y insiste sur l'implication systématique des collectivités locales et régionales dans la planification et la mise en œuvre des politiques, sur le renforcement de l'adaptation dans les plans nationaux énergie-climat et sur la mise en place de structures de coordination multiniveaux claires.

Enfin, les régions et les villes alertent sur les risques liés à un financement insuffisant ou trop centralisé dans le futur budget de l'UE, demandent un meilleur accès aux financements publics et privés, et soulignent la nécessité de renforcer les capacités administratives locales.

Lou Linster (LU/Renew), bourgmestre de la commune de Leudelange, est intervenu lors du débat en soulignant que le changement climatique affecte déjà directement les villes et les régions, causant de lourdes pertes humaines et économiques, ce qui impose une action plus rapide et plus structurée. Il a mis en avant le rôle central des autorités locales, en première ligne face aux impacts climatiques, et a rappelé que la prévention est toujours moins coûteuse que l'inaction.

Dans cet esprit, Monsieur Linster a déclaré : « Dans ma commune, nous avançons déjà : extension des espaces verts, mise en œuvre du principe de la « ville éponge » et amélioration de l'efficacité énergétique. Mais pour aller plus loin, nous avons besoin d'un accès plus simple aux financements européens, de données locales fiables et d'un partenariat solide à tous les niveaux, exactement comme le propose cet avis. »

Selon lui, l'adaptation apparaît ainsi non seulement comme un défi, mais aussi comme une opportunité de renforcer la sécurité, la santé et la résilience des territoires.

Douze avis ont été adoptés au cours de la session :

- L'adaptation au changement climatique dans les villes et les régions : l'élaboration du plan européen d'adaptation au changement climatique
- Un plan d'action européen pour l'acier et les métaux
- Précarité en matière de transports
- La contribution des villes et des régions au programme de simplification
- Acte législatif européen sur l'espace
- Plan d'action pour une énergie abordable — Comment garantir une énergie abordable, stable et propre pour toutes les villes et régions de l'UE
- ProtectEU : une stratégie européenne de sécurité intérieure
- Plan d'action pour un continent de l'IA
- Stratégie européenne pour une union de la préparation
- Acte législatif sur les médicaments critiques
- Vers un tourisme durable et résilient dans l'Union européenne : stratégie pour une gestion équilibrée et adaptative
- La localisation de la stratégie 'Global Gateway' de l'UE

# IV. FORMATIONS DU SYVICOL

## BILAN DE LA FORMATION CONTINUE POUR ÉLU(E)S DU SYVICOL EN 2025

### Participations

En 2024, le SYVICOL avait lancé pour une première fois des modules de formation continue pour élu(e)s avec deux modules distincts, à savoir le module « 1x1 Biergerparticipatioun an der Gemeng » en collaboration avec le Zentrum fir politesch Bildung (ZpB) et le module « Cérémonies funéraires laïques pour élu(e)s » en collaboration avec Omega 90.

En 2025, le catalogue des formations a été élargi avec trois nouveaux modules : « Créer un climat de travail positif dans son administration » offert à deux reprises, « Animer des échanges efficaces et constructifs avec son personnel » également offert à deux reprises et « La communication et les biais cognitifs » offert une fois en automne. Le module « 1x1 Biergerparticipatioun an der Gemeng » en collaboration avec le Zentrum fir politesch Bildung (ZpB) a eu lieu quatre fois et le module « Cérémonies funéraires laïques pour élu(e)s » en collaboration avec Omega 90 a été proposé à cinq reprises en 2025.

Les trois nouveaux modules s'inscrivent dans un nouveau cycle de formations de 11 modules en total dédiés aux différents aspects de la thématique « Ressources humaines et Leadership » qui continuera à être offert pendant les prochaines années.

Les 14 modules individuels de l'année 2025 ont connu un grand succès auprès des participants avec 132 participations en total.

Si l'on ventile ce chiffre sur les différents modules :

- 57 personnes ont participé au module « 1x1 Biergerparticipatioun an der Gemeng »
- 47 personnes ont participé au module « Cérémonies funéraires laïques pour élu(e)s »
- 11 personnes ont participé au module « Créer un climat de travail positif dans son administration »
- 11 personnes ont participé au module « Animer des échanges efficaces et constructifs avec son personnel »
- 6 personnes ont participé au module « La communication et les biais cognitifs ».

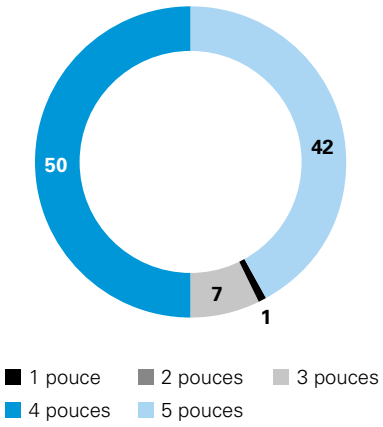
Ces 132 participations sont réparties sur 84 élu-e-s, qui ont assisté à au moins un module. De ces 84 participants, 22 étaient des bourgmestres, 24 des échevin-e-s, 38 étaient des conseillers ou des conseillères.

Si l'on prend en considération le module « 1x1 Biergerparticipatioun an der Gemeng », qui est également ouvert aux membres des commissions consultatives communales et au personnel communal, le nombre total de participants augmente même à 116 participants issus de 58 différentes communes.

### Avis des participants

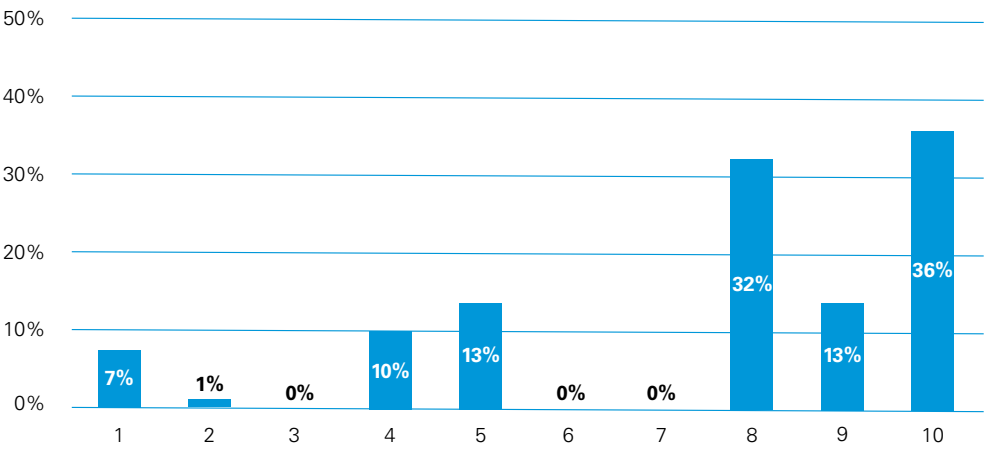
Globalement, les participants ont évalué les formations de manière très positive avec 92% des répondants attribuant quatre ou cinq pouces en l'air en réponse à la question à savoir comment ils jugent la formation de manière générale.

**De manière générale, comment jugez-vous la formation en question ? (1-5 pouces levés)**



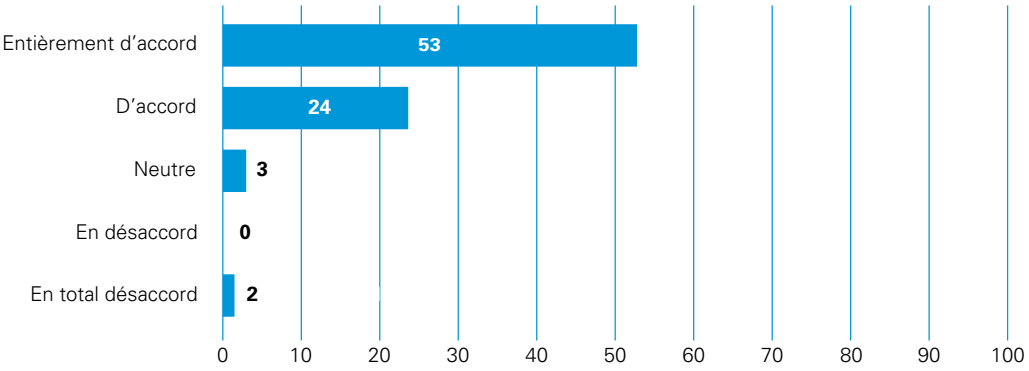

Dans la même mesure, 82% des participants sont très susceptibles de recommander les formations du SYVICOL à leurs collègues.

**Sur une échelle de 1 à 10, dans quelle mesure recommenderiez-vous cette formation à vos collègues ?**




Un élément des formations qui a particulièrement marqué les participants était l'interactivité des modules.

**Est-ce que la formation était suffisamment interactive (questions/réponses, travaux de groupe et individuels, exposés, jeux de rôle, entretiens...)**




Cela se reflète également dans les réponses à la question sur les points forts des formations repris dans le nuage de mots ci-dessous.

Le SYVICOL tient à remercier chaleureusement les formateurs pour une collaboration très réussie. Il tient également à remercier toutes les communes qui ont mis à disposition leurs salles et centres culturels dans le cadre de la formation continue du SYVICOL.

# V. MANIFESTATIONS

## KOMMT SCHWÄTZT MAT! : PLUS DE 200 ÉLUS LOCAUX ONT DISCUTÉ DU SYVICOL ET DE SON FONCTIONNEMENT LORS DE QUATRE RÉUNIONS RÉGIONALES EN 2025

Bergem, Marnach, Beringen et Grevenmacher ont été les quatre étapes d'un cycle de réunions entre les responsables du SYVICOL et les élus communaux organisé par le SYVICOL entre le 10 et le 27 mars 2025. Plus de 200 élus ont pu découvrir de près le fonctionnement et les activités de l'organisation faîtière des communes, faisant ainsi de la tournée du SYVICOL un véritable succès. Le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, n'a pas manqué l'occasion d'être présent pour la finale.

L'objectif des quatre réunions régionales était de présenter les activités et le fonctionnement du SYVICOL à l'ensemble des élus communaux, de leur donner la possibilité d'exprimer leurs attentes envers le syndicat et de renforcer les liens entre les membres du comité et les communes qu'ils représentent. Et bien sûr, ce fut également l'occasion de présenter l'administration du syndicat, qui compte 11 fonctionnaires et employés.

Dans ses allocutions, le président, Emile Eicher, a brièvement rappelé le processus dans lequel s'inscrivaient les réunions. En effet, au début de son mandat 2018-2023, le comité SYVICOL de l'époque s'était donné pour objectif d'impliquer davantage les communes dans ses activités et de consulter ses membres sur leurs attentes vis-à-vis du syndicat.

Au cours de l'été 2020, une grande enquête a donc été organisée, à laquelle 400 élus locaux ont participé. Elle a été suivie de cinq ateliers régionaux en ligne. Après l'évaluation des résultats de l'enquête et des discussions, le SYVICOL a adopté, dans le cadre de son 35e anniversaire en novembre 2021, un plan d'action intitulé « Zesummen an d'Zukunft ». L'objectif était clair : poser les jalons pour les années à venir afin que le SYVICOL puisse au mieux représenter les communes, défendre leurs intérêts et soutenir les élus locaux dans l'exercice de leur mandat.

Ainsi, toute une série de mesures ont été mises en œuvre : le nouveau site web, la section sur les bonnes pratiques des communes, la plateforme d'échange www.gemengeplattform.lu, le recensement de toutes les subventions étatiques pour les communes et, surtout, l'élargissement du volet formation, qui répond à une revendication phare des élus. La formation s'est entre-temps étendue au-delà de la « Formation initiale pour élu(e)s », qui est proposée après chaque élection communale, ayant progressivement été élargie pour devenir un véritable programme de formation continue.

© SYVICOL

© SYVICOL

La publication « D'Gemengegesetz liicht gemaach – la loi communale pour tous », qui figurait également dans le plan d'action, a pour objectif de rendre le cadre juridique des communes, et en particulier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, plus accessible aux responsables communaux et de présenter un sujet assez complexe de manière beaucoup plus vivante et compréhensible. Un exemplaire de cette publication a été offert à chaque participant à une des réunions régionales, les autres élus ayant reçu leur copie par l'intermédiaire de leur commune.

Lors des quatre réunions régionales, il a été constaté que, bien que l'offre d'information sur le SYVICOL et ses activités est abondante, elle n'est pas suffisamment exploitée. La plateforme d'échange www.gemengeplattform.lu, en particulier, une idée née du groupe WhatsApp des bourgmestres créé pendant la pandémie, présente en effet encore beaucoup de potentiel. Toute une série d'autres suggestions ont été formulées, notamment celle d'organiser plus souvent ce type de réunions régionales et d'organiser également des ateliers sur des thèmes spécifiques au niveau local, en collaboration avec le représentant du SYVICOL de la région concernée.

Dans l'ensemble, les participants ont également exprimé le souhait d'améliorer les contacts avec les délégués de leurs communes au sein du comité du SYVICOL. De nombreuses suggestions ont par ailleurs été faites concernant les domaines dans lesquels des formations complémentaires devraient être proposées. Outre la gestion du personnel déjà mentionnée, des thèmes tels que les marchés publics, les finances et l'urbanisme ont été fréquemment mentionnés.

Lors de la réunion de clôture à Grevenmacher, le ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, a souligné l'excellente coopération avec le SYVICOL, véritable partenaire du ministère et représentant des communes.

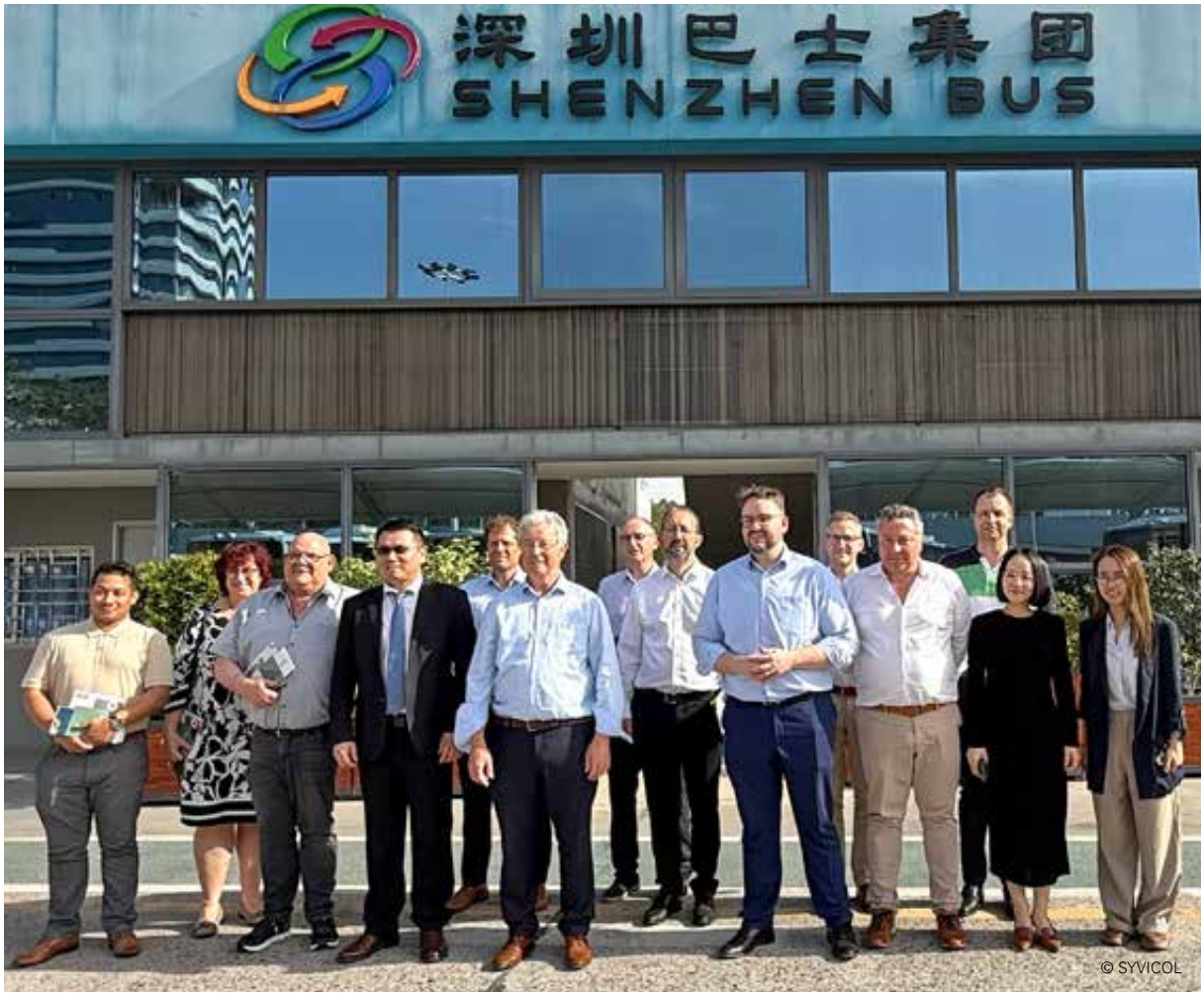
## UNE DÉLÉGATION DE MEMBRES DU COMITÉ DU SYVICOL ET DES BOURGMESTRES DE TROIS COMMUNES EN VISITE EN CHINE

Du 11 au 17 avril 2025, une délégation composée de membres du comité du SYVICOL et des bourgmestres des communes de Clervaux, Remich et Wiltz, s'est rendue en République populaire de Chine, à l'invitation de l'Association du peuple chinois pour l'amitié avec les pays étrangers (APCAE). Le programme comprenait notamment la visite d'une série de projets dans les domaines de la numérisation, de l'électromobilité et de la transition énergétique dans quatre villes dont Shenzhen, symbole de modernité de la Chine.

La première étape était Zhengzhou, où se trouve le siège de Henan Civil Aviation Development & Investment Co., Ltd (HNCA) qui a acquis 35 % des parts de Cargolux en janvier 2014. Depuis lors, l'entreprise a construit la « route de la soie aérienne » entre le Luxembourg et Zhengzhou et ouvert plusieurs lignes intercontinentales, avec comme objectif de former un réseau à destination de Zhengzhou et reliant l'Asie, l'Europe et l'Amérique à tous les autres continents. Une visite du musée du Henan, un musée d'histoire et d'archéologie qui possède une collection de plus de 130 000 pièces de vestiges culturels à travers les âges, dont la flûte en os de Jiahu (environ 8 000-9 000 ans), le plus ancien instrument à vent jouable au monde, a également figuré sur le programme. Durant leur séjour en Chine, les élus locaux ont aussi eu l'occasion de rencontrer des personnalités politiques de haut rang comme Mme Min Zhang, Vice-gouverneure de la province du Henan, qui a invité la délégation à une audience et un banquet.

Au programme de la deuxième étape figurait Beijing, la capitale de la République populaire de Chine, avec notamment la visite de l'aciérie désaffectée du parc du patrimoine industriel de Capital Steel Group, qui a été transformée en installation de compétition pour les Jeux olympiques d'hiver de Beijing 2024, et une réception à l'ambassade du Luxembourg en Chine. S'y ajoutait une audience dans les locaux de l'Association du peuple chinois pour l'amitié avec les pays étrangers (APCAE), dont les origines remontent à 1954. Sa mission est de renforcer l'amitié entre les peuples, de promouvoir la coopération internationale, de préserver la paix dans le monde et de faciliter le développement commun.

Shenzhen, nommée aussi « Silicon Valley » chinois, constituait la troisième étape de la visite. Cette ville, forte de 17,5 millions d'habitants, est passée dans l'espace de 20 ans d'une région rurale à une ville leader dans le domaine de l'électromobilité. Depuis 2017, la ville utilise en effet exclusivement des bus électriques pour ses transports publics. Une année plus tard, plus de 20 000 taxis, services de transport et ambulances ont été

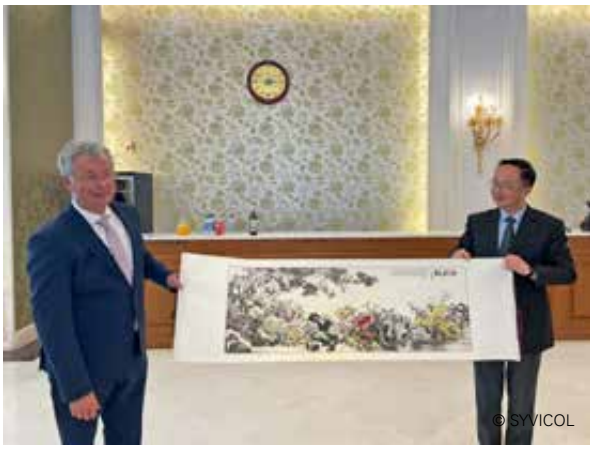


© SYVICOL

convertis à l'électromobilité. Ainsi, Shenzhen est la première ville au monde à utiliser exclusivement l'électricité pour ses transports publics.

La quatrième et dernière étape, avant de retourner à Zhengzhou pour l'embarquement à destination du Luxembourg, a été la ville de Guangzhou, capitale de la province du Guangdong, dans le sud de la Chine, qui est la principale plaque tournante des produits manufacturés du delta de la Rivière des Perles et un carrefour commercial en pleine expansion. La ville a également beaucoup à offrir en termes de technologie et d'innovation urbaine. Dans le domaine de la conduite autonome, une excursion en minibus sans chauffeur a par exemple eu lieu pendant l'heure de pointe matinale.

Pour Emile Eicher, le président du SYVICOL, la visite en Chine a été l'occasion d'écrire un nouveau chapitre dans les relations sino-luxembourgeoises et d'approfondir ainsi la collaboration entre les deux pays, cette fois-ci sur le plan communal. Le voyage à travers un pays hautement développé a été riche en expériences pour la délégation luxembourgeoise. En peu de temps, elle a pu visiter de nombreux projets très intéressants et a pu se faire une idée du niveau de développement de la Chine dans de nombreux domaines. Les discussions et les entretiens


© SYVICOL

que les membres de la délégation ont pu avoir ont été captivants et très instructifs.

Ont participé au voyage en Chine : Emile Eicher, Guy Altmeisch, Simone Asselborn-Bintz, Tim Karius, Paul Engel, Nico Wagener, Rajesh Etgen (tous membres du comité du SYVICOL), les bourgmestres Georges Keipes (Clervaux), Jacques Sitz (Remich) et Christian Weis (Esch/Alzette), ainsi que Laurent Graaff (employé communal au SYVICOL).

## 14e FORUM « FIR D'ZESUMMELIEWEN AN EISE GEMENGEN » À GREVENMACHER

Le 4 juin 2025 s'est tenue la 14e édition du « Forum fir d'Zesummeliewen an eise Gemengen » (ancien GRESIL) au centre culturel « Machera » à Grevenmacher. Elle a été consacrée au thème « Participation citoyenne interculturelle – s'exprimer, s'impliquer, se sentir chez soi ! ».

Le Forum a rassemblé quelque 160 participantes et participants, y compris des responsables politiques, des représentants et agents communaux et des membres des commissions consultatives communales du vivre-ensemble interculturel. Ensemble, ils ont représenté environ 50 communes et associations œuvrant en faveur du vivre-ensemble interculturel.

La séance a été ouverte par Monique Hermes, bourgmestre de la Ville de Grevenmacher, suivi par un mot de bienvenue du président du SYVICOL, Emile Eicher et du ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, Max Hahn.

Dans son discours introductif, Kévin Haddad, directeur projets Europe à Missions publiques et expert en matière de participation citoyenne, a souligné que cette dernière joue un rôle fondamental dans la construction d'une société inclusive, en particulier au niveau local. En stimulant la participation citoyenne, les communes permettent à leurs résidents et résidentes de s'impliquer activement dans les décisions qui les concernent. Ceci favorise un sentiment d'appartenance et de responsabilité, contribuant à un vivre-ensemble interculturel plus harmonieux.

Par la suite, les participantes et participants ont eu l'occasion de participer à un « Open space » avec activités et stands d'information, organisé selon trois domaines de participation citoyenne au niveau communal: participation publique, participation sociale et sociétale, et participation électorale. Ici, ils ont pu découvrir des bonnes pratiques concrètes en matière de participation citoyenne et réfléchir ensemble à la meilleure manière d'impliquer un maximum de personnes dans un souci d'enlever toutes sortes de barrières: linguistiques, financières ou sociales.

L'évènement a été clôturé par un moment convivial et un apéritif offert par la Ville de Grevenmacher.

L'ASTI, le SYVICOL, le CEFIS, la Ville de Grevenmacher et le ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, co-organisateurs de cet évènement, souhaitent remercier toutes les personnes présentes pour leur participation active à cette plateforme d'échange et de rencontre.

### Le « Forum fir d'Zesummeliewen an eise Gemengen »

Le « Forum fir d'Zesummeliewen an eise Gemengen » offre aux communes une plateforme de rassemblement, d'échange, de création de synergies, d'information, de formation et de soutien autour des thèmes du vivre-ensemble interculturel au niveau local. La prochaine séance du forum national est prévue pour la fin de l'année 2025, précédée par quatre forums régionaux, qui auront lieu en octobre 2025.

## CONFÉRENCE SUR LA CYBERSÉCURITÉ EN COLLABORATION AVEC LE LUXEMBOURG HOUSE OF CYBERSECURITY (LHC) ET LE SIGI

Faisant suite à la conférence « Wéi digital resilient ass de Gemengesecteur? », qui a eu lieu le 7 mai 2024 à Bissen, et dans le contexte de la transposition nationale de la Directive européenne NIS2, qui imposera de nouvelles obligations aux différents acteurs du secteur communal, le SYVICOL, le SIGI et le Luxembourg House of Cybersecurity (LHC) avec ses deux centres, le CIRCL et le NC3, ont organisé, en date du 12 juin 2025 à Itzig, un nouvel événement en relation avec la cybersécurité intitulé « Transposition de la Directive NIS2 : soutien offert au secteur communal ».

La conférence s'adressait aux élus locaux et à tous les agents des administrations communales et syndicats de communes intéressés par la matière. L'objectif était de sensibiliser les acteurs du secteur communal au sujet de la cybersécurité et d'initier, voire d'approfondir, les réflexions concernant la mise en œuvre de la Directive NIS2 sur la sécurité des réseaux et de l'information au niveau communal.

La séance a été ouverte par Gérard Koob, directeur du SYVICOL, en présence de l'échevine de la commune de Hesperange, Diane Adehm, et de membres du conseil communal, ainsi que du directeur du SIGI, Sylvain Momin. Environ 80 participants, dont la plupart des agents communaux, mais aussi des représentants politiques, étaient présents.

Dans leurs interventions, Dominique Kogue du NC3 et Gérard Wagener du CIRCL ont mis l'accent sur les services proposés au secteur communal en matière de prévention des attaques numériques, aussi bien que sur les moyens d'action une fois qu'une attaque a été perpétrée.

Philippe Mathieu du SIGI, quant à lui, a présenté plus en détail les obligations que la Directive NIS2 imposera aux entités du secteur communal et les mesures prises par le SIGI pour s'y conformer.

Les présentations furent suivies de séances de questions-réponses.

L'évènement a été clôturé par un moment convivial autour d'un verre offert par la commune de Hesperange.

## SÉANCE D'INFORMATION DU SERVICE DE MÉDIATION SCOLAIRE (SMS) ET DE L'OMBUDSMAN FIR KANNER A JUGENDLECHER (OKAJU) EN COOPÉRATION AVEC LE SYVICOL

Le 17 juin 2025 s'est tenue une séance d'information à l'auditoire du campus de l'Edupôle à Walferdange organisé par le Service de médiation scolaire et par l'OKaJu, avec le soutien du SYVICOL.

La séance d'information s'adressait tant aux acteurs politiques des communes et des syndicats de communes ayant l'enseignement dans leurs missions, qu'aux membres des commissions consultatives communales et au personnel administratif, enseignant et éducatif. L'objectif de l'événement était de présenter les travaux et les services du SMS et de l'OKaJu et de promouvoir le dialogue et la coopération de ces deux institutions avec le niveau communal.

Dans son mot de bienvenue, Rajesh Etgen, représentant du SYVICOL, a relevé l'importance d'un service de médiation scolaire indépendant ainsi que d'un médiateur dédié aux droits des enfants et des jeunes, qui sont souvent les plus vulnérables dans notre société. « Ils ont besoin d'une voix indépendante qui les prend au sérieux et défend leurs besoins, surtout lorsqu'ils ne peuvent pas plaider leur propre cause. Votre présence aujourd'hui montre à quel point vous tenez au bien-être et au développement de nos enfants et jeunes - à l'école, pendant leurs loisirs et dans le cadre familial. Là où différents acteurs et niveaux - étatique, communal, société civile - se rencontrent et coopèrent, un bon dialogue, une communication claire et une répartition des tâches claire sont primordiaux, tout comme une compréhension mutuelle des défis et une collaboration étroite » a -t-il conclu.

Ensuite, les représentants du SMS et de l'OKaJu ont présenté le cadre juridique et organisationnel des deux institutions. Le Service de la médiation scolaire, créé par la loi du 18 juin 2018 portant institution d'un service au maintien, à l'inclusion et à l'intégration scolaires de l'Éducation nationale, fait partie du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, mais travaille de manière indépendante. Il soutient les parents et les élèves en cas de problèmes avec l'école fondamentale ou secondaire ou avec un service du ministère de l'Éducation nationale et s'occupe des réclamations individuelles et concrètes. Il peut également être saisi par le personnel des écoles.

De manière plus concrète, le Service de médiation scolaire a trois champs de compétences précis où il peut intervenir :

1. l'inclusion scolaire, c'est-à-dire permettre aux élèves de poursuivre leur scolarité au sein de leur classe de l'école régulière, lorsque cette inclusion est possible et souhaitée par l'élève et les parents ;
2. l'intégration scolaire, c'est-à-dire l'intégration des élèves venant d'autres pays et ne connaissant pas les langues usuelles du Luxembourg ;
3. le maintien scolaire, c'est-à-dire trouver des solutions afin d'éviter que les élèves abandonnent l'école sans qualification, y compris la prévention.

L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher, fondé par la loi du 1er avril 2020, a pour mission de promouvoir, de sauvegarder et de protéger les droits des enfants et jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans tels qu'ils sont définis par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE). L'OKaJu assiste individuellement l'enfant ou l'adolescent pour l'aider lorsque des institutions, des administrations, des entreprises, des acteurs économiques ou privés ont pris des décisions qui les concernent individuellement et si leurs droits n'ont pas été respectés dans la prise de décision. Il est à l'écoute de l'enfant ou de l'adolescent et l'encourage à exprimer librement ses idées et ses émotions. Il peut être saisi pour tout conseil mais aussi pour toute réclamation concernant les droits et intérêts des enfants et adolescents.

Ensuite, les deux acteurs se sont penchés sur des exemples concrets de leur travail quotidien et des solutions pratiques pour le niveau communal en relation avec les missions du SMS et de l'OKaJu, ce qui a donné lieu à un échange intéressant et à une session questions-réponses fructueuse avec les participants.

Le SYVICOL tient à remercier les équipes du SMS et de l'OKaJu pour leur disponibilité. Il tient également à remercier les deux acteurs, ainsi que les participants, de leur animation constructive des discussions lors de la séance d'information.

## « LA GESTION DU PERSONNEL COMMUNAL – CADRE JURIDIQUE ET PRATIQUE JOURNALIÈRE » : FRANC SUCCÈS POUR LE SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LE MAINT ET LE SYVICOL

Le séminaire « La gestion du personnel communal – cadre juridique et pratique quotidienne » s'est déroulé le mardi 1er juillet au « Mamerschlass ». Environ 130 élus locaux y ont participé, assurant ainsi un franc succès, à la grande satisfaction des deux organisateurs.

Le séminaire, qui était principalement destiné aux membres des collèges échevinaux et aux membres des bureaux des syndicats de communes, sans pour autant exclure les conseillers communaux, les membres des comités des syndicats et les membres des conseils d'administration des offices sociaux, a commencé par une allocution du ministre des Affaires intérieures M. Léon Gloden.

Ce dernier a souligné que, dans la plupart des communes, il n'y a aucun problème en matière de personnel et que la collaboration entre le pouvoir politique et les services communaux fonctionne parfaitement. « Mais dans quelques communes, cette situation est malheureusement difficile, c'est pourquoi le ministère des Affaires intérieures et le SYVICOL ont décidé d'y remédier. Ce séminaire n'est qu'un prélude et vise à fournir une première aide en matière de gestion du personnel communal », a-t-il déclaré.

Dans son intervention, M. Emile Eicher a, pour sa part, tout d'abord fait un bref retour sur le sondage réalisé par le SYVICOL auprès des élus locaux en 2020, qui a révélé une forte demande de formation continue. « À la suite du sondage, le comité du SYVICOL a élaboré un plan d'action et a décidé de faire de la formation une priorité absolue », a poursuivi M. Eicher.

Le président du SYVICOL a ensuite souligné que la bonne gestion du personnel est essentielle dans une commune et constitue la condition *sine qua non* d'une collaboration efficace entre la politique et les services communaux, le tout, bien sûr, dans l'intérêt des citoyens. « Une gestion professionnelle du personnel en est la garantie, même si ce n'est pas toujours un travail facile », a-t-il poursuivi.

À cela s'ajouterait la pression des attentes sous laquelle se trouvent les décideurs politiques. « De plus, la charge de travail des communes a considérablement augmenté ces dernières années, en raison de l'évolution démographique et de toutes les crises qu'il a fallu gérer. En outre, nous savons tous à quel point il est difficile de trouver du personnel qualifié. »

Dans ce contexte, le séminaire serait à considérer comme une « boîte à outils » qui met à disposition des participants toute une série d'outils adaptés pour mieux gérer leur personnel. Emile Eicher a conclu en indiquant que « le SYVICOL est actuellement en train de préparer de nouveaux modules de formation continue, entre autres pour la gestion efficace du personnel, pour encore mieux vous outiller dans l'avenir et pour vous soutenir encore davantage à l'avenir. »

Après les deux allocutions, M. Jean-Lou Hildgen et Mme Nadja Poensgen, deux fonctionnaires du ministère des Affaires intérieures, ont présenté le cadre légal relatif aux différentes catégories et régimes de personnel, aux compétences des différents organes communaux en matière de gestion du personnel et à la gestion par objectifs. L'intérêt des quelque 130 participants était grand et une panoplie de questions ont été posées par les participants concernant leur propre vécu.

L'après-midi, les participants ont été invités à jouer un rôle plus actif lors d'un atelier intitulé « La gestion du personnel dans la pratique ». Après une brève introduction de Mme Mareike Bönigk, responsable du Service psychosocial de la Fonction publique et conseillère communale de la commune de Préizerdaul, ils ont travaillé en groupe pour trouver des solutions à des problèmes concrets dans le domaine des ressources humaines. Les différents cas de figure ont ensuite été discutés en plénière. L'après-midi s'est terminé par une nouvelle séance de questions-réponses.

Pour clôturer, la commune de Mamer a invité à un vin d'honneur au cours duquel les participants ont pu poursuivre les échanges sur le thème de la gestion du personnel.

# VI. CIRCULAIRES

| Numéro | Date | Description |
|---|---|---|
| 01-25 | 26/05/2025 | Save the date – Invitation à une réunion d'information du Service de médiation scolaire et de l'Ombudman fir Kanner a Jugendlecher le 17 juin 2025 |
| 02-25 | 06/06/2025 | Invitation à une séance d'information du Service de médiation scolaire et de l'Ombudman fir Kanner a Jugendlecher le 17 juin 2025 |
| 03-25 | 16/06/2025 | Rapport annuel du SYVICOL 2024 |
| 04-25 | 17/07/2025 | Dissémination des informations autour du « Kulturpass » et invitation à devenir un partenaire du « Kulturpass » |
| 05-25 | 30/07/2025 | Réimpression de la publication du SYVICOL « D'Gemengegesetz liicht gemaach » |
| 06-25 | 16/09/2025 | Mise en place de la Vérification du Bénéficiaire dans le cadre de virements bancaires |
| 07-25 | 28/10/2025 | Enquête sur la préparation aux catastrophes et résilience climatique dans les communes luxembourgeoises |
| 08-25 | 11/11/2025 | Contribution des communes pour l'exercice 2026 |
| 09-25 | 27/11/2025 | Budget rectifié 2025 et budget 2026 du SYVICOL |
| 10-25 | 17/12/2025 | Compte de l'exercice 2023 |

# VII. CALENDRIER

| Date | Réunions des organes politiques du SYVICOL et participations à des événements |
|---|---|
| 10/01/2025 | Participation à la table ronde « Bësch a Wëlddësch » du ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité |
| 13/01/2025 | Réunion du bureau |
| 13/01/2025 | Entrevue avec Monsieur Claude Meisch, ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire |
| 16/01/2025 | Présentation d'une version modifiée des contrats-types pour architectes et ingénieurs-conseil avec l'OAI |
| 16/01/2025 | Entrevue avec Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures |
| 20/01/2025 | Conférence de presse de Nouvel An |
| 03/02/2025 | Réunion du bureau |
| 03/03/2025 | Réunion du comité |
| 03/03/2025 | Entrevue avec Monsieur Claude Meisch, ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse |
| 06/03/2025 | Réunion du bureau |
| 07/03/2025 | Entrevue avec Monsieur Luc Frieden, Premier ministre |
| 10/03/2025 | Réunion du bureau |
| 10/03/2025 | Entrevue avec Monsieur François Engels, coordinateur général de l'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et services (OSAPS) |
| 10/03/2025 | Entrevue avec la direction de la Fondation Cancer |
| 10/03/2025 | Entrevue avec la direction des Archives nationales |
| 10/03/2025 | Réunion régionale avec les élus communaux à Bergem |
| 12/03/2025 | Réunion régionale avec les élus communaux à Marnach |
| 19/03/2025 | Réunion régionale avec les élus communaux à Beringen |
| 27/03/2025 | Réunion régionale avec les élus communaux à Grevenmacher |
| 31/03/2025 | Réunion du comité |
| 31/03/2026 | Entrevue avec le ministère des Affaires intérieures et l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR) |
| 07/04/2026 | Entrevue avec des représentants de l'Association luxembourgeoise des bachelors scientifiques des communes et des syndicats de communes (ALBSC) |
| 07/04/2026 | Réunion du bureau |
| 18/04/2026 | Entrevue avec Monsieur Georges Mischo, ministre des Sports |
| 22/04/2026 | Entrevue avec la direction du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) |
| 05/05/2026 | Réunion du bureau |
| 05/05/2026 | Réunion avec Monsieur Serge Wilmes, ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité et l'Administration de la nature et des forêts (ANF) |
| 06/05/2026 | Entrevue avec Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures |
| 06/05/2026 | Entrevue avec des représentants du ministère de l'Economie et de la Klima Agence |
| 19/05/2026 | Entrevue avec la Fédération générale de la Fonction communale (FGFC) |
| 19/05/2026 | Réunion du comité |
| 26/05/2026 | Entrevue avec Monsieur Charles Delogne, Ambassadeur du Royaume de Belgique |
| 02/06/2025 | Entrevue avec des représentants de l'association Cultur'All |

| Date | Réunions des organes politiques du SYVICOL et participations à des événements |
|---|---|
| 02/06/2025 | Réunion de travail du comité |
| 04/06/2025 | Entrevue avec des représentants du ministère des Affaires intérieures |
| 05/06/2025 | Intervention du président lors de la Journée des bourgmestres |
| 11/06/2025 | Entrevue avec une délégation du Mouvement écologique |
| 16/06/2025 | Entrevue avec des représentants de l'Association luxembourgeoise des bachelors scientifiques des communes et des syndicats de communes (ALBSC) |
| 16/06/2025 | Réunion du comité |
| 16/06/2025 | Réunion avec des agents du ministère de la Culture |
| 16/06/2025 | Entrevue avec Monsieur Ben Polidori, Député |
| 16/06/2025 | Entrevue avec Monsieur Georges Metz, directeur du Service national de la jeunesse |
| 30/06/2025 | Entrevue avec les associations Aide aux enfants handicapés et défavorisés de Luxembourg (AEHDL) et Kolping Lëtzebuerg |
| 30/06/2025 | Entrevue avec des représentants de l'Institut national de l'activité physique et des sport (INAPS) |
| 30/06/2025 | Réunion du bureau |
| 01/07/2025 | Entrevue avec Monsieur Georges Mischo, ministre des Sports |
| 07/07/2025 | Réunion du comité |
| 17/07/2025 | Entrevue avec des représentants du Conseil supérieur des personnes âgées |
| 17/07/2025 | Réunion du bureau |
| 17/07/2025 | Entrevue avec Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures |
| 30/07/2025 | Entrevue avec des représentants de l'Association des banques et banquiers, Luxembourg (ABBL) |
| 30/07/2025 | Entrevue avec Monsieur Steve Martellini, secrétaire général de l'Horesca asbl |
| 22/09/2025 | Entrevue avec Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures |
| 22/09/2025 | Entrevue avec des représentants du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) |
| 29/09/2025 | Réunion du bureau |
| 01/10/2025 | Réunion du comité |
| 06/10/2025 | Entrevue avec l'Ombudsman Claudine Konsbruck |
| 06/10/2025 | Entrevue avec des représentants du SICONA Centre et du SICONA Sud-ouest |
| 06/10/2025 | Entrevue avec Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures |
| 20/10/2025 | Réunion de travail du comité |
| 20/10/2025 | Réunion du bureau |
| 20/10/2025 | Entrevue avec le Conseil national des Femmes du Luxembourg (CNFL) |
| 10/11/2025 | Réunion du comité |
| 11/11/2025 | Entrevue avec des représentants des associations Aide aux enfants handicapés et défavorisés de Luxembourg (AEHDL), Kolping Lëtzebuerg, Gedeco et l'Administration de l'Environnement |
| 11/11/2025 | Participation au « Renaturéierungsdësch » à Senningen |
| 12/11/2025 | Entrevue avec Monsieur Maurice Bauer, Député |
| 24/11/2025 | Réunion du bureau |
| 25/11/2025 | Entrevue avec Monsieur Claude Meisch, ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire |
| 10/12/2025 | Entrevue avec Monsieur Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures |
| 15/12/2025 | Réunion du comité |
| 19/12/2025 | Entrevue avec des représentants du ministère de la Culture |

SYVICOL
Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Beaufort • Bech • Beckerich • Berdorf • Bertrange • Bettembourg • Bettendorf • Betzdorf
Bissen • Biwer • Boulaide • Bourscheid • Bous-Waldbredimus • Clervaux • Colmar-Berg
Consdorf • Contern • Dalheim • Diekirch • Differdange • Dippach • Dudelange
Echternach • Ell • Erpeldange-sur-Sûre • Esch-sur-Alzette • Esch-sur-Sûre • Ettelbruck
Feulen • Fischbach • Flaxweiler • Frisange • Garnich • Goesdorf • Grevenmacher
Groussbus-Wal • Habscht • Heffingen • Helperknapp • Hesperange • Junglinster
Käerjeng • Kayl • Kehlen • Kiischpelt • Koerich • Kopstal • Lac de la Haute-Sûre
Larochette • Lenningen • Leudelange • Lintgen • Lorentzweiler • Luxembourg • Mamer
Manternach • Mersch • Mertert • Mertzig • Mondercange • Mondorf-les-Bains
Niederanven • Nommern • Parc Hosingen • Pétange • Préizerdaul • Putscheid
Rambrouch • Reckange-sur-Mess • Redange-sur-Attert • Reisdorf • Remich • Roeser
Rosport-Mompach • Rumelange • Saeul • Sandweiler • Sanem • Schengen • Schieren
Schifflange • Schuttrange • Stadtbredimus • Steinfort • Steinsel • Strassen • Tandel
Troisvierges • Useldange • Vallée de l'Ernz • Vianden • Vichten • Waldbillig • Walferdange
Weiler-la-Tour • Weiswampach • Wiltz • Wincrange • Winseler • Wormeldange

**SYNDICAT DES VILLES ET**
**COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**
3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

**T** +352 44 36 58 - 1
**E** info@syvicol.lu
**www.syvicol.lu**