

A-3894/23-50

Doc. parl. n° 8218



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 25 octobre 2023

sur

le projet de loi portant modification:

1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;

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

Par dépêche du 5 mai 2023, Madame la Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit projet s'inscrit dans le cadre de la refonte de la loi communale de 1988, annoncée dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023. Il vise à améliorer les moyens d'information des citoyens au niveau communal et à promouvoir la participation citoyenne locale.

D'après l'exposé des motifs joint au projet de loi, des échanges entre les représentants du secteur auraient eu lieu en amont du lancement de la réforme de modernisation de la législation communale, échanges au cours desquels de nombreux sujets auraient été évoqués, entre autres « *la redéfinition de l'organisation communale administrative et de certains rôles et missions* » dans ce cadre.

La Chambre renvoie à ce sujet à son avis n° A-3743 du 12 décembre 2022 sur le projet de loi n° 8052 concernant le deuxième volet de la refonte de la loi communale (traitant des droits et devoirs des élus locaux). Dans cet avis, la Chambre avait déploré que les pourparlers en vue d'une réforme structurelle des communes et syndicats des communes n'aient pas abouti.

Il est énoncé à l'exposé des motifs que la volonté politique est de renforcer la participation citoyenne et que, à cet égard, « *l'échelon communal, en prise directe avec la population et à travers son large champ d'action et de compétences transversales, constitue (...) un maillon pertinent pour ouvrir la voie de politiques plus participatives* ».

La Chambre approuve la volonté de renforcer la participation citoyenne, cette dernière contribuant à l'inclusion de la population dans l'élaboration de projets bénéfiques et à l'augmentation de la transparence du travail des élus locaux, tout en garantissant le maintien, voire le renforcement des droits et libertés des citoyens.

La participation citoyenne doit toutefois être véritable avec une procédure simple, efficace et compréhensible, et elle doit réellement pouvoir aboutir. Il faut en effet éviter de mettre en place des procédures qui constituent un leurre pour faire croire aux citoyens qu'ils auraient un véritable droit effectif de participer, alors qu'en réalité un tel



droit n'existe pas. Un tel système trompeur est malheureusement prévu par l'article 79 de la Constitution qui est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023 et par la loi du 29 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer. Le système y introduit de l'initiative législative populaire risque de rester lettre morte, puisqu'il est conçu d'une telle façon qu'il ne sera jamais possible pour les citoyens de parvenir à soumettre une proposition de légiférer au Parlement (voir à ce sujet l'avis n° A-3746 du 17 octobre 2022 de la Chambre sur la proposition de loi n° 8037).

Cela dit, les instruments de la participation citoyenne visés par le texte sous avis appellent par ailleurs les remarques suivantes.

Le référendum communal

Le projet de loi précise les dispositions actuellement en vigueur relatives au référendum communal.

Le nouvel article 102-6 que le projet se propose d'insérer dans la loi communale prévoit des limites pour l'organisation de référendums communaux (interdiction d'organiser un référendum dans les douze mois précédant les élections communales ordinaires, organisation maximale d'un référendum par semestre et de six référendums entre deux élections communales ordinaires), cela afin de « *ne pas surcharger les communes d'un point de vue administratif et financier* » et pour « *assurer une certaine qualité du rendu des référendums communaux en évitant les redondances* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est plutôt réticente devant l'introduction de ces limites, qui n'existent pas à l'heure actuelle. En effet, il se peut qu'un référendum très important doive être organisé au plus vite alors que le nombre limite de référendums autorisés par la loi est déjà atteint. S'y ajoute que les conditions pour l'organisation d'un référendum à l'initiative de la population sont sévères (nécessité de réunir 25% des électeurs de la commune), de sorte qu'il est peu probable que les communes soient surchargées du fait de devoir organiser de façon continue des référendums.

Si la Chambre peut marquer son accord avec la limite selon laquelle il ne peut être organisé qu'un seul référendum sur le même sujet au cours de chaque période qui s'étend entre les élections communales, il faudra cependant adapter le texte en y supprimant la référence aux élections communales ordinaires. En effet, en cas de renouvellement du conseil communal suite à des élections extraordinaires, celui-ci doit pouvoir consulter la population de la commune sur un sujet qui a déjà fait l'objet d'un référendum par le conseil communal précédent (surtout lorsque des élections extraordinaires ont dû être organisées en raison d'un conflit relatif à la politique communale).

Les articles 102-7 et 102-8 maintiennent la possibilité d'organiser un référendum soit à l'initiative du conseil communal, soit à l'initiative de la population. Cependant, il est dorénavant prévu que le résultat d'un référendum organisé à l'initiative du conseil communal est contraignant pour ce dernier.

La Chambre relève que le fait que chaque référendum organisé par le conseil communal sera contraignant peut avoir un effet dissuasif: si le conseil communal sait dès le départ que le résultat du référendum ne sera pas dans sa faveur, il ne va pas organiser un référendum. S'y ajoute qu'il peut parfois être intéressant pour le conseil communal de connaître l'opinion de la population sur un certain sujet à travers un référendum, sans que le résultat de celui-ci doive nécessairement être contraignant. Pour cette raison, il serait opportun de faire dépendre le caractère contraignant du référendum à l'initiative du conseil communal de certains critères ou conditions, par exemple en faisant dépendre ce caractère du nombre de suffrages exprimés (comme c'est le cas en France).

Selon l'article 102-8, paragraphe (3), 25% des électeurs de la commune doivent signer la demande d'organisation d'un référendum pour qu'une telle soit recevable. Actuellement, l'article 35 de la loi communale prévoit que « *le référendum est de droit lorsque la demande en est faite par un cinquième des électeurs dans les communes de plus de trois mille habitants, et par un quart des électeurs dans les autres communes* ». Le dossier sous avis ne fournit aucune explication quant à la modification apportée au quorum pour les communes de plus de trois mille habitants. Le quorum prévu par le texte actuellement applicable étant plus favorable pour ces communes, la Chambre demande de reprendre celui-ci au nouvel article 102-8.

La consultation citoyenne

Les dispositions actuellement en vigueur relatives à la consultation des habitants des communes sur un sujet en lien avec l'intérêt communal sont adaptées comme suit:

- la consultation pourra dorénavant seulement être organisée par le conseil communal (et non plus aussi par le collège des bourgmestre et échevins, comme c'est le cas à l'heure actuelle);
- les habitants seront informés des suites réservées à l'avis issu de la consultation;
- la consultation sera renommée de « *consultation populaire* » en « *consultation citoyenne* ».

La Chambre ne voit pas d'inconvénients concernant ces modifications.

L'initiative citoyenne communale

Le projet de loi introduit un nouveau moyen de participation citoyenne permettant aux habitants des communes de faire connaître au conseil communal leur volonté de réaliser un projet, une réforme, etc.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la création de ce nouvel outil. Elle constate que les conditions pour lancer une initiative citoyenne sont moins restrictives que celles prévues pour l'initiative législative populaire inscrite à l'article 79 de la Constitution applicable depuis le 1^{er} juillet 2023. La procédure est par ailleurs plus simple, de sorte que les initiatives au niveau communal peuvent réellement avoir

une chance d'aboutir, même si le conseil communal décide en fin de compte des suites qui y sont réservées.

La Chambre note en outre que la limite d'âge pour les initiateurs et les signataires d'une initiative citoyenne communale est fixée à seize ans, et non pas à dix-huit ans, qui est la limite d'âge pour l'électorat, comme ceci est le cas pour l'initiative législative populaire.

Si la Chambre comprend que la volonté politique en l'occurrence est, entre autres, « *de lutter contre l'apolitisme des futures générations* » et de sensibiliser les jeunes « *à une éducation citoyenne en les initiant aux débats sociétaux et politiques qui sont susceptibles de les concerner directement* », elle ne peut s'empêcher de rappeler néanmoins dans ce contexte le référendum du 7 juin 2015.

Cela dit, elle rappelle aussi que l'on se trouve actuellement dans une situation sans précédent de désintérêt général pour la politique, situation qui est aggravée par certaines décisions ou inactions politiques actuelles (mesures de restriction, notamment des libertés fondamentales, décidées dans le cadre de la pandémie Covid-19 et dans le contexte de la politique climatique, inaction politique face à la crise du logement, hausse des inégalités sociales, etc.), mais aussi par le fait que les citoyens sont de moins en moins impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir. Il est dès lors vrai qu'il est important de sensibiliser les jeunes et de les faire participer à travers des initiatives populaires aux débats politiques et sociétaux dans l'intérêt commun de la population.

À côté de la modernisation des instruments de la participation citoyenne, le projet de loi apporte également des précisions quant aux moyens d'information des citoyens sur la politique communale, surtout en incitant les communes à la transmission d'informations par la voie électronique. La Chambre approuve les adaptations projetées sur ce point.

De plus, le projet de loi procède à la modification ponctuelle et à la précision de certaines dispositions touchant au fonctionnement du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et des commissions communales consultatives, ainsi qu'à l'extension du champ d'application des motions de censure que le conseil communal peut adopter à l'égard du collège des bourgmestre et échevins.

Concernant ces motions de censure, le texte projeté devant remplacer l'article 37 de la loi communale prévoit que « *le conseil communal ne peut pas être saisi d'une motion de censure contre le collège des bourgmestre et échevins ou l'un de ses membres dans les douze mois précédant et suivant les élections communales ordinaires* ».

La Chambre s'interroge sur le bien-fondé de cette disposition, le dossier sous examen ne fournissant aucune explication y relative. Elle demande par conséquent de la supprimer.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF