

N° 8218²

CHAMBRE DES DEPUTES

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

* * *

AVIS DU SYVICOL DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(15.4.2024)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL a été sollicité en son avis par Monsieur le Ministre de l'Intérieur au sujet du projet de loi sous examen en date du 5 mai 2023. Il remercie Monsieur le Ministre pour cette saisine.

Le projet constitue le troisième volet de la refonte de loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et vise des adaptations ponctuelles des règles relatives au fonctionnement du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, une amélioration du niveau d'information du citoyen sur les travaux de l'administration communale et l'augmentation de la participation citoyenne au niveau communal.

Le SYVICOL approuve l'intention des auteurs du texte d'augmenter la transparence sur le travail des administrations communales et des élus communaux et de renforcer la participation citoyenne. Dans sa prise de position « Des communes fortes et autonomes au service des citoyens » du 10 octobre 2022 à l'attention des partis politiques en vue de l'établissement des programmes électoraux pour les élections législatives du 8 octobre 2023, il a déjà formulé ses réflexions et propositions concernant le renforcement de la participation citoyenne au niveau communal.

Dans cette prise de position il a plaidé, entre autres, pour la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales signé à Utrecht le 16 novembre 2009, dont l'article 1^{er}, point 2 déclare que « le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale désigne le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale. »

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a fait de même dans sa recommandation n°470 au Gouvernement luxembourgeois du 23 mars 2022 qui se base sur un rapport concernant l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg. Dans cette recommandation, le Congrès appelle formellement le Grand-Duché à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le SYVICOL tient, à cet endroit, à souligner une fois de plus l'importance de la ratification de ce protocole pour la démocratie locale au Luxembourg et tient à réitérer sa revendication au Gouvernement de soutenir les communes qui lancent des actions innovantes pour renforcer la participation citoyenne.

Enfin, le SYVICOL tient à remercier les membres de ses commissions consultatives ayant participé à la préparation du présent avis pour leurs contributions précieuses.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande de maintenir le libellé actuel de l'article 12 de la loi communale qui dispose que la majorité du conseil communal, et non un tiers tel que proposé par les auteurs du projet de loi, peut demander au collège des bourgmestre et échevins de convoquer le conseil communal. (art. 2)
- Dans le contexte de la mise à disposition dématérialisée de l'ordre du jour et des pièces à l'appui pour les différents points sur l'ordre du jour, une simplification que le SYVICOL salue, il se demande s'il est nécessaire d'augmenter le délai de convocation de cinq à sept jours. S'y ajoute qu'une prolongation du délai de convocation entraînerait une baisse de réactivité du conseil communal en cas d'urgence par exemple. Il demande donc de maintenir le délai de convocation actuel de cinq jours. (art. 3)
- Le SYVICOL demande de laisser au conseil communal le choix de désigner un secrétaire pour chaque commission consultative soit parmi les membres de celle-ci, soit parmi ses agents. (art. 4)
- Il s'oppose à l'obligation de publication des avis des commissions dans leur intégralité puisque ces derniers sont décidés à huis clos, et recommande de restreindre la publication au résultat des discussions dans les commissions. (art. 4)
- Le SYVICOL revendique le maintien de la possibilité de demander un remboursement des frais pour la mise à disposition de copies aux citoyens dans la nouvelle formulation de l'article 24. (art. 6)
- Le SYVICOL est d'avis que le délai pour l'introduction d'une question orale lors d'une séance du conseil communal devrait être augmenté afin de permettre au collège des bourgmestre et échevins de formuler une réponse orale pour la prochaine séance du conseil communal. (art. 7)
- Il est également d'avis qu'il faudra prévoir la possibilité de poser des questions orales de manière spontanée lors d'une séance du conseil communal. (art. 7)
- Dans le contexte de la motion de censure, il est d'avis qu'il faudra revenir au libellé actuel de l'article en question et que chaque motion de censure devrait être motivée par les initiateurs de la motion. (art. 11)
- Le SYVICOL se heurte à la nouvelle disposition qui oblige les administrations communales de rédiger des procès-verbaux ou d'enregistrer audiovisuellement les discussions du collège des bourgmestre et échevins, puisque les réunions de cet organe sont tenues à huis clos. (art. 12)
- D'une part, le SYVICOL salue l'introduction de la publication digitale des règlements sur le site internet de la commune et se félicite en même temps que la publication dans le « Raider communal » reste possible. D'autre part, il déplore que les auteurs du projet de loi n'aient pas saisi l'opportunité de donner une base légale au « Raider » digital. (art. 14 et 15)
- Il se pose plusieurs questions sur la mise en œuvre pratique de la disposition selon laquelle un espace doit être réservé à l'expression des conseillers communaux dans le cadre des publications de l'administration communale. Si le collège des bourgmestre et échevins doit demander avant chaque publication à l'ensemble des conseillers de lui faire parvenir leurs remarques, cela risque de freiner fortement la communication et d'entraver le bon fonctionnement de l'administration. (art. 18)
- Le SYVICOL est d'avis que le collège des bourgmestre et échevins doit avoir la possibilité de consulter la population indépendamment du conseil communal pour ensuite informer les membres du conseil communal sur les résultats de cette consultation. (art. 21)
- En outre, il est d'avis qu'il est important de maintenir la possibilité de consulter uniquement une partie de la population, en particulier si un projet impacte seulement une partie déterminée des résidents de la commune. (art. 21)
- Le SYVICOL peut se rallier à l'introduction d'un caractère contraignant au référendum communal initié par le conseil communal. (art. 23)
- Aux yeux du SYVICOL, l'introduction d'une demande de référendum et l'introduction d'une initiative citoyenne ainsi que la collecte de signatures nécessitent la mise à disposition d'un système informatique et automatisé, similaire au système qui existe d'ores et déjà au niveau national. Cet outil informatique pourrait être incorporé sur le site internet du *Guichet.lu* et devrait permettre une vérification automatique du lieu de résidence des signataires et un calcul automatique du seuil de signatures requises. (art. 23 et 25)

- Pour ce qui est du seuil de signatures requises pour l'introduction d'une initiative citoyenne, il recommande de l'augmenter de façon échelonnée en fonction du nombre d'habitants de la commune. (art. 25)
- Concernant les modifications prévues de la loi modifiée du 19 juillet 2004 relatif à l'aménagement communal et le développement urbain, il constate que les dispositions concernant les publications d'un projet d'aménagement général, d'une modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier et la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier ne sont plus cohérentes et demande aux auteurs du texte d'y remédier. (art. 29 à 37)
- Finalement, l'obligation de publier le dépôt des plans et projets PAG et PAP dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché est devenue presque impossible depuis un certain temps. Il demande donc aux auteurs de remplacer la publication dans la presse par celle sur le Portail des enquêtes publiques ou, au moins, de rayer les termes « imprimés et » dans les articles concernés de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. (art. 29 à 37)

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 12 de la loi communale. Actuellement, le collège des bourgmestre et échevins est tenu de convoquer le conseil communal sur demande écrite et motivée de la majorité des membres du conseil communal endéans quinze jours maximum.

La modification envisagée prévoit de baisser le nombre de conseillers qui peuvent demander au collège des bourgmestre et échevins de convoquer le conseil communal à un tiers des membres du conseil communal.

Le SYVICOL considère cette proposition d'un œil plutôt critique, estimant qu'elle risquerait d'ouvrir la voie à des abus consistant à demander des convocations du conseil communal pour des raisons douteuses et à multiplier ainsi le nombre de réunions d'une manière inutile. En conséquence, ceci risquerait d'entraver le bon fonctionnement des séances du conseil communal et de rendre la préparation ainsi que la rédaction des décisions et l'exécution de ces dernières ingérables pour le secrétariat communal, puisque toutes les décisions prises doivent être rédigées et prêtes pour la signature lors de la prochaine séance du conseil communal au plus tard¹.

A titre d'illustration, actuellement dans une commune avec 11 conseillers, la majorité requise pour contraindre le collège des bourgmestre et échevins à convoquer le conseil communal est de six conseillers. Suite à la modification envisagée, ce nombre serait de quatre conseillers. Dans la plus grande commune, la Ville de Luxembourg, le nombre requis diminuerait de quatorze à neuf conseillers.

Si on considère que l'article 13 de la loi communale confère un droit d'initiative aux conseillers communaux pour faire figurer des points à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil communal pour autant que la demande soit motivée et ait été faite par écrit trois jours au moins avant la date de la réunion du conseil communal, est-il vraiment nécessaire de baisser le nombre requis de conseillers à cet endroit ?

Aux yeux du SYVICOL, le fait qu'une majorité des conseillers peut demander au collège des bourgmestre et échevins de convoquer le conseil communal est un outil politique puissant par lequel le conseil communal peut exercer une certaine pression sur le collège des bourgmestre et échevins, et il faut à tout prix éviter qu'un tel outil ne soit utilisé abusivement. A la lumière de ce qui précède, le SYVICOL demande d'abandonner la modification envisagée de l'article 12 et de laisser l'article inchangé.

Article 3

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 13 de la loi communale. L'article en question prolonge le délai de convocation du conseil communal de cinq à sept jours afin de permettre aux conseillers communaux de mieux se préparer aux séances du conseil communal.

¹ Selon l'article 26 de la loi communale tel que l'article 8 du projet de modification sous revue prévoit de le modifier

En plus, il introduit la convocation dématérialisée, donc par courriel, en complément de la convocation par écrit et à domicile, qui reste possible. La voie électronique est introduite également en ce qui concerne la publication de l'ordre du jour et la mise à disposition des pièces s'y rapportant. Les communes n'auront plus besoin de publier l'ordre du jour par voie d'affichage, mais peuvent simplement le publier sur leur site internet, et les pièces à l'appui pour les différents points de l'ordre du jour pourront également être mises à disposition du conseil communal par voie électronique. Ceci sans pour autant interdire la publication par affichage traditionnel et sans supprimer l'obligation de mise à disposition des pièces à l'appui dans les locaux de la maison communale.

Enfin, l'article 3 introduit l'obligation pour les collèges des bourgmestre et échevins de mettre à disposition de chaque membre du conseil communal une adresse de courrier électronique personnelle.

Le SYVICOL salue l'introduction de la possibilité de recourir aux moyens électroniques pour les démarches susmentionnées, qui constitue certainement une simplification administrative non seulement pour l'administration communale mais également pour les conseillers communaux.

D'autre part, compte tenu de ce qui précède, le SYVICOL se pose la question sur la nécessité d'augmenter le délai de convocation à sept jours. Le nouvel alinéa 4 de l'article 13 dispose que les pièces à l'appui seront mises à disposition par la voie électronique en même temps que l'ordre du jour/la convocation. Les membres du conseil communal n'auront donc plus besoin de se déplacer pour consulter le dossier d'une séance du conseil communal. Ils pourront le faire en ligne à leur aise. S'y ajoute qu'une prolongation du délai de convocation entraînerait une baisse de la réactivité du conseil communal en cas d'urgence par exemple. Partant, il demande de maintenir le délai de convocation de 5 jours.

En ce qui concerne l'obligation de mise à disposition d'une adresse email pour chaque conseiller par le collège des bourgmestre et échevins, ce qui « [...] permettra ainsi à tout conseiller de recevoir et de communiquer directement des informations par voie électronique sans intermédiaire.² », le SYVICOL est d'accord que cette démarche garantit que les convocations aux réunions des conseils communaux par exemple puissent être délivrées en toute sécurité et que les convocations ne soient pas transférées dans les courriers indésirables par des programmes de courrier électronique externes, puisque ceci aurait comme conséquence que certains conseillers n'auraient pas été convoqués de manière correcte.

Il est cependant d'avis que les communes devraient être en mesure de décider elles-mêmes de l'outil technique, courrier électronique ou autre, qu'elles visent à mettre en place afin de s'assurer que la convocation digitale du conseil communal s'effectue en bonne et due forme.

Article 4

L'article 4 remplace l'article 15 de la loi communale et confère un cadre juridique plus détaillé à la constitution des commissions consultatives communales. L'article règle dans les grandes lignes la composition, le fonctionnement et l'étendue des attributions des commissions consultatives communales, à l'exclusion des commissions consultatives communales obligatoires, auxquelles des règles particulières s'appliquent.

Le point 2 du nouvel article 15 dispose que « le conseil communal désigne pour chaque commission consultative un secrétaire qu'il choisit parmi les agents de l'administration communale ». Le SYVICOL tient à remarquer que cette contrainte sera extrêmement difficile à mettre en œuvre pour les petites et moyennes communes dont l'effectif du personnel est limité.

Il suggère donc d'enlever l'obligation de désigner un membre du personnel en tant que secrétaire pour chaque commission consultative et de laisser le choix de secrétaire de commission à la commune concernée en reformulant l'alinéa en question comme suit :

« Le conseil communal désigne pour chaque commission consultative un secrétaire qu'il choisit parmi les agents de l'administration communale ou parmi les membres de la commission en question ».

² Projet de loi n°8218 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, Commentaire des articles, page 16, ad article 3, alinéa 7.

Le point 3 du même article dispose que les commissions consultatives peuvent procéder à l'organisation de réunions avec des tiers après en avoir préalablement informé, respectivement, le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre, c'est-à-dire l'organe par lequel elles ont été saisies pour élaborer un avis. Le paragraphe 5 du point 2 de l'article 4 prévoit également que les commissions peuvent s'adjoindre des experts pour leurs réunions. Pour l'invitation de ces derniers, les commissions n'ont, suivant le texte, pas besoin d'informer l'organe compétent en amont de la réunion.

Le SYVICOL se demande si, dans la pratique, une réunion avec des tiers et la possibilité de s'adjoindre des experts prévus au point 2 seront toujours faciles à distinguer, ce qui peut entraîner des doutes quant à l'obligation ou non d'informer les autorités communales. Il suggère donc de clarifier les deux paragraphes en question.

Le point 5 de l'article prescrit que l'avis rendu par la commission consultative, suite à sa saisine par le conseil communal, doit faire l'objet d'une délibération par ce dernier endéans trois mois et que l'avis (hors questions individuelles) et la délibération du conseil communal sont publiés sur le site internet de la commune par après.

D'abord, le SYVICOL donne à considérer que l'avis de la commission consultative n'est qu'un élément parmi d'autres constituant les pièces à l'appui pour un point spécifique sur l'ordre du jour d'une séance du conseil communal. La délibération du conseil ne porte donc pas sur l'avis de la commission, mais sur le sujet quant auquel l'avis de la commission a été demandé. En plus, le délai endéans duquel le conseil communal peut ou doit se prononcer peut dépendre d'autres facteurs, comme d'autres pièces à l'appui qui prennent plus de temps à finaliser. Il ne semble dès lors pas indiqué de fixer un délai spécifique pour délibérer de l'avis de la commission.

Ensuite, le SYVICOL estime qu'il faudra faire preuve d'une grande vigilance concernant la protection des données personnelles éventuellement contenues dans les avis des commissions consultatives. S'y ajoute que les délibérations des commissions consultatives se déroulent normalement à huis clos. Il recommande donc de ne pas inclure l'obligation de publication des avis des commissions dans leur intégralité mais de restreindre la publication au résultat des discussions dans les commissions, par exemple en incluant une synthèse dans la délibération du conseil communal mentionnant si la commission a émis un avis positif ou négatif dans le dossier en question.

Article 6

L'article 6 modifie l'article 24 de la loi communale et introduit la possibilité pour toute personne intéressée d'obtenir la communication des procès-verbaux et des délibérations du conseil communal (à l'exception de ceux qui ont été rédigés et pris à huis clos) par voie électronique.

Les personnes intéressées restent en mesure de consulter les documents sur place à la maison communale et d'en prendre copie.

Tout d'abord, le SYVICOL note que, dorénavant, les procès-verbaux du conseil communal ne seront plus forcément écrits, mais pourront également prendre la forme audiovisuelle. Il va sans dire que les remarques ci-dessous sont sans objet dans le deuxième cas.

Le SYVICOL salue l'introduction de l'alternative du transfert électronique des documents en question, mais note en même temps que le nouvel alinéa 1^{er} de l'article 24 ne prévoit plus le remboursement des frais de copie. Selon le commentaire des articles du projet de loi, le remboursement des frais de copies est supprimé pour faciliter l'accès aux informations à toutes les personnes intéressées.

Le SYVICOL considère que les communes devraient maintenir la liberté de percevoir des tarifs sur la réalisation de photocopies, d'autant plus que le volume de celles-ci risque d'augmenter, étant donné que le texte projeté ne vise pas seulement les délibérations, comme c'est actuellement le cas, mais également les procès-verbaux des séances du conseil communal. Il propose donc de formuler l'alinéa premier de l'article comme suit :

« Toute personne intéressée a le droit d'obtenir la communication des procès-verbaux et des délibérations du conseil communal à l'exception de ceux qui ont été rédigés et pris à huis clos, aussi longtemps que le conseil n'a pas décidé de les rendre publics. Cette communication peut avoir lieu sur place et sans déplacement à la maison communale, où il peut en être pris copie, le cas échéant contre remboursement, ou par voie électronique. ».

Article 7

L'article 7 du projet de loi remplace l'article 25 de la loi communale et établit les lignes directrices concernant le droit des membres du conseil communal de poser des questions au collège des bourgmestre et échevins. Outre les questions écrites, le texte précise que les membres du conseil communal peuvent également poser des questions oralement lors d'une séance du conseil communal.

Les questions écrites peuvent être transmises à tout moment. Les questions orales à poser lors de la séance du conseil communal sont communiquées au plus tard deux jours ouvrables avant la séance. Dans les deux cas, le collège des bourgmestre et échevins y répond par écrit dans le délai d'un mois ou oralement lors de la prochaine séance du conseil communal.

Le SYVICOL est d'avis que le délai pour l'introduction d'une question orale prévu par les auteurs est insuffisant pour préparer une réponse fondée à une question complexe si la réponse est prévue pour la prochaine séance du conseil communal. Il propose donc de s'aligner sur le délai endéans lequel un conseiller peut demander l'ajout d'un point sur l'ordre du jour, qui est de trois jours, afin d'augmenter la probabilité que le collège des bourgmestre et échevins puisse y répondre oralement lors de la prochaine séance du conseil communal.

Le SYVICOL note également que la formulation de l'article en question ne semble guère laisser de place aux questions orales posées spontanément lors de la séance du conseil communal. Il s'agit pourtant d'une pratique courante dans de nombreux conseils communaux de prévoir un point sur l'ordre du jour pour poser des questions aux membres du collège des bourgmestre et échevins, même de manière spontanée. Si ce dernier n'est pas en mesure d'y répondre lors de la séance tenante du conseil communal, il existe toujours la possibilité de le faire de manière écrite endéans un mois.

Compte tenu de ce qui précède, le SYVICOL se demande s'il ne serait pas plus utile de formuler l'article en question de manière plus générale et de prévoir que les modalités exactes concernant les questions écrites et orales des membres du conseil communal sont fixées dans le règlement d'ordre intérieur du conseil communal, tel qu'il est d'ailleurs le cas dans la formulation actuelle de l'article 25.

Article 11

L'article 11 remplace l'article 37 de la loi communale et introduit de nouvelles règles concernant la motion de censure qui, actuellement, peut uniquement être introduite lors de la séance du conseil communal pendant laquelle le collège des bourgmestre et échevins présente le projet de budget.

Avec le nouvel article 37, les auteurs du texte proposent d'introduire la possibilité d'adopter une motion de censure à tout moment, sauf dans les douze mois précédant et suivant les élections communales ordinaires. En outre, il ne peut y avoir plus de deux motions de censure entre deux élections communales ordinaires et qu'une seule motion endéans un an.

En plus, la motion de censure ne se dirigera plus forcément contre le collège des bourgmestre et échevins dans son entièreté, mais pourra être déposée contre les membres du collège des bourgmestre et échevins individuellement. Le nombre de conseillers communaux requis pour introduire une motion de censure reste inchangé (un tiers), mais les initiateurs de la motion devront immédiatement présenter des candidats à la succession des mandataires remis en cause.

Le SYVICOL est d'avis que les auteurs du texte ont fait de leur mieux pour donner un cadre rigoureux à la nouvelle motion de censure afin d'éviter des abus, mais que les modifications envisagées détiennent néanmoins le potentiel d'augmenter sensiblement le nombre de motions de censure dans les 100 conseils communaux du pays et ceci dû au fait que les motions de censure pourront être adoptées contre les membres du collège des bourgmestre et échevins individuellement.

Tandis que la motion de censure était jusqu'à présent un outil pour la majorité du conseil communal de remettre en question la gestion des affaires communales par le collège des bourgmestre et échevins en refusant le vote du budget, l'introduction des modifications mentionnées ci-avant risque de déclencher une multitude de motions de censure non fondées et non motivées contre des membres individuels des collèges des bourgmestre et échevins.

Pour cette raison le SYVICOL est d'avis que le texte devrait rester inchangé sur ces dispositions et que l'introduction d'une motion de censure est uniquement recevable lors du vote du budget et devra se diriger contre le collège des bourgmestre et échevins en tant qu'organe exécutif de la commune.

Une idée fondamentale du projet de loi sous revue est de permettre à la population d'avoir un meilleur aperçu et d'être mieux informée sur les activités quotidiennes des communes, d'offrir une plus grande transparence sur les processus administratifs et les décisions politiques des organes communaux.

Pour ces raisons, le SYVICOL est d'avis que chaque motion de censure devrait à l'avenir être clairement motivée par le ou les initiateurs. Ceci irait de pair avec l'idée de transparence de la commune vis-à-vis ses résidents puisque la motion de censure avec sa motivation devra être publiée sur le site internet de la commune. Cette ajoute constituerait en outre un obstacle supplémentaire pour éviter les abus éventuels de cet instrument de contrôle politique.

Finalement, les termes « sans délai » concernant la publication de la motion de censure sur le site internet de la commune au paragraphe 4 de l'article en question risquent de poser des problèmes dans la pratique, notamment lorsqu'une séance du conseil communal a lieu en-dehors des heures de travail de l'administration communale. Ceci vaut surtout pour la publication sur le site internet, qui n'est souvent pas effectuée par le secrétaire lui-même.

Un autre problème risquerait de se poser si le secrétaire communal était absent et qu'il n'y aurait donc personne pour recevoir la motion de censure, ce qui retarderait inutilement le dépôt ainsi que le déclenchement de la procédure connexe.

Le SYVICOL propose donc de reformuler le paragraphe en question comme suit :

« Elle est déposée entre les mains du secrétaire communal, ou de celui qui le remplace, qui l'adresse sans délai à chacun des membres du conseil communal. La motion de censure est, ~~sans délai,~~ publiée sur le site internet de la commune au plus tard le premier jour ouvrable suivant son dépôt. »

Article 12

Par analogie à l'article 8, qui modifie l'article 26 de la loi communale et établit les règles concernant la rédaction et l'expédition des délibérations et la publication des procès-verbaux des séances du conseil communal, l'article 12 modifie l'article 53 de la loi communale et établit des nouvelles règles relatives à la rédaction des délibérations et des procès-verbaux des séances du collège des bourgmestre et échevins.

La nouveauté de cet article concerne la rédaction de procès-verbaux des séances du collège qui « retracent les discussions du collège des bourgmestre et échevins et peuvent prendre la forme écrite ou audiovisuelle ». Le SYVICOL doit admettre que cette ajoute au nouvel article 53 le rend plutôt perplexe.

Les séances du collège des bourgmestre et échevins se tiennent à huis clos, les délibérations du même organe ne sont pas publiées et non communicables à des tiers, ce qui pourrait d'ailleurs être souligné plus clairement dans la formulation du texte conformément à la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte et la circulaire n° 3651 du Ministère de l'Intérieur du 4 décembre 2018 sur la mise en application pratique de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

Dans la circulaire mentionnée ci-avant il est clairement précisé que « la loi consacre le principe du partage en ligne des documents accessibles, c'est-à-dire que les organismes précités sont tenus par la loi de publier leurs documents en ligne sur un site internet. [...] Vu qu'il s'avère toutefois nécessaire de protéger certains intérêts publics ou privés fondamentaux, ce principe d'ouverture connaît des exceptions. Ainsi, sont par exemple exclus du droit d'accès, les documents relatifs à la sûreté publique, aux droits de propriété intellectuelle ou aux secrets protégés par la loi. Tel est par exemple le cas des délibérations du collège échevinal, qui se tiennent, en application de la loi communale, à huis clos. Ceci vaut également, le cas échéant, pour les documents et dossiers qui se rattachent aux délibérations du collège échevinal. »

Partant, le SYVICOL doit se demander pourquoi les auteurs du texte introduisent l'obligation de rédiger ou d'enregistrer audiovisuellement les discussions du collège des bourgmestre et échevins si ces dernières ne pourront de toute façon pas être publiées ou communiquées à des tiers. Les décisions du collège des bourgmestre et échevins sont d'ores et déjà consignées par écrit dans les délibérations rédigées par le secrétaire communal. Cette démarche s'oppose donc à la simplification administrative et augmente la tâche de travail du secrétariat communal d'une manière inutile.

Conséquemment, le SYVICOL recommande de revoir l'article en question à la lumière de ce qui précède et de revenir à la mouture originale de l'article 53.

Dans le contexte de l'article 12 du projet de loi sous revue, il souhaite également réitérer sa revendication de longue date sur l'introduction d'une signature électronique au niveau communal. La création de la signature électronique pour les décisions du collège des bourgmestre et échevins, tout comme pour les décisions du conseil communal, constituerait une vraie simplification administrative au niveau communal.

Articles 14 et 15

L'article 14 remplace l'article 82 de la loi communale et l'article 15 introduit un nouvel article 82bis, les deux articles concernent la publication des règlements du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins qui, dans l'avenir, sera effectuée sur le site internet de la commune et non plus par voie d'affiche. Le commentaire de l'article 14 affirme cependant « [...] que les communes désireuses de procéder ainsi, pourront continuer de publier les règlements par voie d'affiche, en sus de la publication sur le site internet, dorénavant obligatoire. »

Le SYVICOL salue l'introduction de la publication digitale des règlements sur le site internet de la commune et se félicite en même temps du fait que la publication dans le « Raider » reste possible, puisque l'illectronisme reste toujours un souci dans la population au sens large. Afin de ne pas exclure une certaine partie de la population des informations diffusées par les communes, il est préférable de prévoir plusieurs outils/endroits de publication.

De l'autre côté, il déplore que les auteurs du projet de loi n'aient pas saisi l'opportunité de donner une base légale au « Raider digital » aux mêmes conditions que le Raider traditionnel, une autre revendication de longue date du SYVICOL. Il propose donc de revoir l'article en ce sens.

Article 18

L'article 18 introduit le nouvel article 102-1 qui dispose que « la commune informe périodiquement la population des délibérations du conseil communal et de l'exercice des attributions du collège des bourgmestre et échevins » et qu'« un espace est réservé à l'expression des conseillers communaux qui veillent à l'exactitude et à la véracité de leurs communications. »

Dans ce contexte, plusieurs questions se posent, surtout concernant la mise en œuvre pratique du nouvel article 102-1.

D'abord, on peut se demander si la publication obligatoire des délibérations et des procès-verbaux, le cas échéant de manière audiovisuelle, des séances du conseil communal n'est pas suffisante en ce qui concerne la diffusion d'informations sur les travaux de cet organe au sein de la population ? Quant à l'exercice des attributions du collège des bourgmestre et échevins, le fait que ses réunions ne sont pas publiques, limite fortement les informations pouvant être diffusées dans ce contexte.

De l'avis du SYVICOL, une retransmission électronique des séances du conseil communal assure une communication et une publication absolument neutre et indépendante des discussions et du processus décisionnel de cet organe. Il en est de même si la commune publie un rapport analytique ou un verbatim contenant une transcription des discussions pendant les séances du conseil communal. Est-il donc vraiment nécessaire de prévoir des « espaces [additionnelles] réservés à l'expression des conseillers communaux » ?

Pour ce qui est de la publication sur le site internet de la commune, on peut imaginer que les conseillers puissent commenter les publications directement sur internet, même si ceci nécessite un outil informatique plus performant qu'un simple système de gestion de contenu (CMS).

En revanche, comment mettre en place un espace réservé à l'expression des conseillers communaux dans le cadre d'autres publications ? Faut-il que le collège des bourgmestre et échevins demande avant chaque publication à l'ensemble des conseillers de lui faire parvenir leurs remarques par rapport à un projet de texte pour le « Gemengebuet »? Cela risque de freiner fortement la communication envisagée sur les travaux du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et d'entraver le bon fonctionnement de l'administration.

En plus, est-ce que les communications des conseillers communaux ne devraient pas se limiter à une prise de position sur les différents points de l'ordre du jour d'une séance du conseil communal, plutôt que sur un texte rédigé par le secrétariat communal, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, pour informer la population sur le progrès d'un projet particulier par exemple ? Dans la

négative, la discussion politique risquerait de se déplacer de la séance du conseil communal vers le « Gemengebuet ».

Ce qu'il faudra également strictement éviter lors de telles publications est que les conseillers utilisent cette opportunité pour ajouter des arguments ou changer leur argumentation par rapport à ce qui avait été dit lors de la séance du conseil communal. Le SYVICOL est donc d'avis qu'il faudrait laisser le choix aux communes si elles prévoient un espace pour l'expression des conseillers dans leurs publications, tel qu'il est le cas actuellement.

Par ailleurs, faut-il vraiment préciser que les conseillers doivent veiller à l'exactitude et à la véracité de leurs communications ? Est-ce que cette obligation n'est pas couverte par le serment de l'article 6 de la loi communale que chaque conseiller communal prête avant son entrée en fonction ? Par ailleurs, quelles seraient les sanctions d'une communication non véridique de la part d'un conseiller ?

Dans le commentaire des articles, les auteurs du texte observent qu'« en effet, la loi communale était jusqu'alors lacunaire sur l'information de la population, bien qu'elle ait lieu dans les faits. Toutefois, il ressort du processus participatif de la refonte de la loi communale que l'information n'a lieu que de manière sporadique à travers le paysage communal. » Puisque les auteurs admettent que l'information de la population a lieu dans les faits dans les 100 communes du pays, le SYVICOL se demande si l'addition de l'article 102-1, qui dispose que la commune informe périodiquement la population, apporte une vraie plus-value en cette matière, surtout qu'elle semble soulever plus de questions qu'apporter de réponses.

Article 21

L'article 21 du projet de loi introduit un nouvel article 102-2 relatif à la consultation citoyenne qui a pour objet de remplacer l'article 36 actuel de la loi communale.

Le SYVICOL note que ce dernier prévoit la possibilité pour le collège des bourgmestre et échevins d'inviter les administrés de la commune, en totalité ou en partie, à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique. Le nouvel article 102-2 ne prévoit plus cette option et limite la décision de consulter les citoyens au conseil communal seul. La possibilité de consulter uniquement une partie de la population est également rayée du nouvel article 102-2.

Etant donné que c'est le collège des bourgmestre et échevins qui est responsable pour l'instruction des dossiers avant qu'en soit délibéré au sein du conseil communal, le SYVICOL est d'avis que cet organe doit avoir la possibilité de consulter la population indépendamment du conseil communal et d'en informer les membres sur les résultats de cette consultation lors de la discussion du dossier concerné au cours d'une séance du conseil communal.

En outre, le SYVICOL est d'avis qu'il est important de maintenir la possibilité de consulter uniquement une partie de la population. En effet, si la consultation concerne un projet qui impacte seulement une partie déterminée des résidents, par exemple les habitants d'un quartier spécifique, il serait déraisonnable, voire contreproductif de consulter la population entière de la commune.

Pour ces raisons, le SYVICOL demande de maintenir le libellé de l'article 36 actuel avec l'ajoute que les citoyens sont informés sur les suites de la consultation.

Article 23

L'article 23 du projet de loi introduit dans la loi communale les nouveaux articles 102-3 à 102-8 qui règlent le référendum communal et qui remplacent l'article 35 actuel.

Par analogie à l'article 35 l'actuel, le référendum communal peut être initié par le conseil communal ou par les électeurs de la commune. Mais la nouveauté introduite par le projet de loi sous revue est que, pour le référendum initié par le conseil communal, le résultat aura un effet contraignant.

Le résultat du référendum communal à l'initiative du conseil communal devient donc obligatoire pour ce dernier. Pour autant que le SYVICOL le sache, le but est d'encourager les communes à utiliser l'outil du référendum communal davantage pour augmenter la participation citoyenne.

Le SYVICOL peut se rallier à cette modification de l'article 35 actuel.

Article 25

L'article 25 du projet de loi introduit dans la loi communale un article 102-9 relatif à l'initiative citoyenne communale, un nouvel instrument de participation citoyenne s'inspirant de l'initiative citoyenne européenne (ICE).

L'initiative citoyenne est uniquement recevable si elle est signée par trois habitants au moins et si elle porte sur des sujets qui relèvent de l'intérêt communal à l'exclusion de ceux concernant l'organisation interne de l'administration communale, les budgets, comptes, taxes et impôts communaux, la gestion comptable et financière de la commune et les personnes.

S'il salue en principe l'encadrement légal du droit constitutionnel de pétition au niveau communal, le SYVICOL tient à souligner que l'initiative citoyenne communale risque d'engendrer pour les services communaux une charge de travail supplémentaire considérable.

En effet, le collège des bourgmestre et échevins doit non seulement vérifier d'abord la recevabilité de l'initiative citoyenne communale, mais, le cas échéant, également les signatures recueillies par les initiateurs après 6 semaines, afin de décider si l'initiative sera discutée lors d'une prochaine séance du conseil communal. A cette fin, les services communaux devront contrôler l'identité de chaque signataire pour assurer qu'il s'agit bien d'un résident de la commune ayant atteint l'âge minimal de seize ans.

Le SYVICOL est d'avis qu'on ne peut pas exiger que les communes vérifient chaque liste de signatures manuellement. Surtout dans les grandes communes, la charge de travail serait tout à fait disproportionnée aux objectifs recherchés.

A ses yeux, l'introduction de l'initiative citoyenne communale nécessite la mise en place d'un système informatique pour l'introduction et la vérification de la liste de signataires, similaire au système qui existe d'ores et déjà au niveau national. Cet outil informatique pourrait par exemple être incorporé sur le site internet du *Guichet.lu* et permettre une vérification automatique du lieu de résidence des signataires ainsi qu'un calcul automatique vérifiant le seuil de signatures requises.

Même si les demandes de référendum d'initiative populaire seront sans doute plus rares que les initiatives citoyennes, l'outil en question pourrait servir également à cette fin.

Les nombres minima de signataires mentionnés ci-dessus sont fixés comme suit :

- « Pour être discuté dans une séance du conseil communal, l'initiative citoyenne doit recueillir :
- 100 habitants, dans les communes où la population réelle, telle que déterminée par le règlement grand-ducal visé à l'article 5ter, est inférieure à 2.000 habitants ;
 - 5% du nombre d'habitants, dans les communes où la population réelle, telle que déterminée par le règlement grand-ducal visé à l'article 5ter, se situe entre 2.000 et 50.000 habitants ;
 - 2.500 habitants, dans les communes où la population réelle, telle que déterminée par le règlement grand-ducal visé à l'article 5ter, est supérieure à 50.000 habitants. »

Le SYVICOL salue le fait que le seuil des signatures requises est échelonné en fonction de la population de la commune. Il se demande cependant pourquoi les auteurs du texte n'ont pas appliqué le même principe pour l'introduction d'une initiative citoyenne, pour laquelle le seuil est de trois résidents n'importe la taille de la commune.

Surtout pour les grandes communes, ce seuil semble inutilement bas. Le SYVICOL recommande donc d'introduire différents seuils pour l'introduction d'une initiative citoyenne en fonction du nombre d'habitants.

Ceci éviterait que les collèges des bourgmestre et échevins des grandes communes soient submergés d'initiatives citoyennes avec la charge de travail ingérable qui en découlerait. Cette manière de procéder garantirait également que toute initiative citoyenne profite d'un soutien minimal de la population et que l'outil soit utilisé avec le sérieux nécessaire.

Articles 29 à 37

Les articles 29 à 37 traitent des modifications à apporter à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et remplacent avant tout la publication par voie d'affiches par la publication sur le site internet de la commune.

Dans ce contexte, le SYVICOL note que, suite aux modifications prévues par le projet de loi sous examen, la disposition selon laquelle « seules les pièces déposées à la maison communale font foi » continuera à figurer aux articles 12 (projet d'aménagement général) et 30bis (modification ponctuelle d'un plan d'aménagement particulier), mais disparaîtra de l'article 30 relatif à la procédure d'adoption du projet d'aménagement particulier.

Partant, le SYVICOL recommande aux auteurs du projet de loi d'adopter la même formulation cohérente et la même structure pour les trois articles en question.

Finalement, il lui incombe d'attirer une fois de plus l'attention des auteurs du texte au fait que l'obligation de publier le dépôt des plans et projets mentionnés ci-avant « dans au moins quatre journaux quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché » est devenu presque impossible depuis que le quotidien au plus grand tirage du pays est imprimé à l'étranger.

Afin de pousser plus loin la simplification administrative et la digitalisation, le SYVICOL demande dès lors de remplacer purement et simplement la publication dans la presse par celle sur le Portail national des enquêtes publiques, en suivant l'exemple du projet de loi n°8302 relative aux établissements classés actuellement en procédure.

Au moins insiste-t-il pour que soient rayés les termes « imprimés et » aux différents articles concernés de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 15 avril 2024

