

N° 7568²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (3.6.2020).....	1
2) Texte coordonné.....	5

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(3.6.2020)

Madame le Président,

Me référant à l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, j'ai l'honneur de vous soumettre les amendements suivants au projet de loi sous objet que la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes a adoptés dans sa réunion du 28 mai 2020.

*

Les amendements et le texte coordonné se présentent comme suit :

(Suppressions proposées respectivement par la Commission et le Conseil d'État : ~~biffé~~
propositions du Conseil d'État : *italique*
ajouts proposés par la Commission: souligné)

*Amendement 1*L'article 1^{er} est modifié comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Sans préjudice des articles 21 et 52 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les membres du conseil communal ~~et du collège des bourgmestre et échevins~~ et le secrétaire communal peuvent participer par visioconférence, ~~respectivement~~ aux séances publiques du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.

Les infrastructures à mettre en œuvre pour la visioconférence doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant la participation effective des membres aux séances du conseil communal, dont les discussions et les votes sont transmis en continu.

Les membres du conseil communal, qui souhaitent participer par visioconférence, en informent le ~~bourgmestre~~ collège des bourgmestre et échevins la veille de la séance à ~~12 heures~~ 12 heures midi au plus tard. ~~A défaut, ils sont réputés participer physiquement à la séance.~~

Si le conseil communal se réunit en séance publique, le collège des bourgmestre et échevins met en place un dispositif approprié permettant au public présent de suivre les paroles et les votes des membres qui participent par visioconférence. Il est satisfait à la publicité des séances du conseil communal, lorsque les paroles et les votes sont accessibles en direct au public de manière électronique.

Les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins qui participent aux séances publiques par visioconférence sont considérés comme présents.

La délibération fait mention du mode de participation aux séances pour chaque membre présent. ».

Commentaire

Avant tout, la commission tient à préciser l'intention des auteurs du projet de loi en ce qui concerne le recours à la visioconférence par les membres du conseil communal. En effet, les dispositions du présent projet de loi s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la propagation de la maladie dite « Covid-19 » et ont pour finalité de protéger la population vulnérable, susceptible d'être sévèrement atteinte par ladite maladie. Dès lors, il a été estimé primordial d'offrir aux membres vulnérables du conseil communal un moyen de participation à distance aux séances, afin de ne courir aucun risque d'infection par la maladie Covid-19 dans l'exercice de leur mandat. Pour répondre à ce besoin, il a été songé d'introduire pour une durée limitée la possibilité pour ces membres de pouvoir recourir à la visioconférence. Selon le Ministère de la Santé, une personne vulnérable est toute personne qui a plus de 65 ans ou qui souffre déjà d'une des maladies suivantes : du diabète, d'une maladie cardiovasculaire, d'une maladie chronique des voies respiratoires, du cancer, d'une faiblesse immunitaire due à une maladie ou à une thérapie, ou encore d'une obésité massive (indice de masse corporelle > 40 kg/m²). Les membres qui ne sont pas considérés comme vulnérables peuvent recourir à la visioconférence, mais doivent respecter dans la mesure du possible les dispositions du droit commun, qui prévoient la présence physique aux séances du conseil communal.

Rappelant dans son avis du 19 mai 2020 que le secrétaire communal doit obligatoirement assister aux débats et aux votes et tenir procès-verbal de la séance, le Conseil d'Etat constate l'absence dans le texte d'une mention expresse de la « participation du secrétaire communal par voie de visioconférence aux séances du conseil ou du collège » et pose « la question de savoir si celui-ci doit assurer une présence physique dans le local de séance ». Pour répondre à cet oubli, la commission propose d'ajouter le secrétaire communal parmi les personnes qui ont le droit de participer par moyen de visioconférence aux séances du conseil communal.

L'insertion d'un alinéa 2 nouveau vise à répondre à l'observation du Conseil d'Etat qui conseille de s'inspirer de la législation existante, à savoir la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et de prévoir que les moyens à mettre en œuvre pour la visioconférence doivent satisfaire à des caractéristiques techniques qui garantissent la participation effective des membres aux séances concernées.

L'alinéa 2 initial (nouvel alinéa 3) a fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'Etat en raison de l'insécurité juridique résultant de l'emploi du verbe « réputer » à la dernière phrase. Alors que la première phrase signifie que les conseillers qui n'ont pas prévenu le collège des bourgmestre et échevins de leur participation par visioconférence sont supposés se rendre au local de réunion pour participer à la séance, la dernière phrase peut, suivant le Conseil d'Etat, « être lue comme créant en faveur de ces conseillers la présomption que, sauf preuve contraire, ils sont présents à la séance et que, par conséquent, ils doivent être compris dans le calcul du quorum, même lorsqu'ils ne se trouvent ni dans la salle des séances ni n'assistent par visioconférence ». Par conséquent, la commission supprime la dernière phrase.

La commission procède en outre au remplacement du terme « bourgmestre » par les termes « collège des bourgmestre et échevins ». En effet, le Conseil d'Etat rend attentif au fait qu'il incombe au collège échevinal, sauf le cas d'urgence, d'organiser les réunions du conseil communal en vertu de l'article 12, alinéa 2 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, de sorte que les conseillers désireux de participer à une visioconférence en informent, non pas le bourgmestre, mais le collège échevinal.

L'alinéa 3 initial, devenu l'alinéa 4, a trait à la publicité des réunions du conseil communal, auxquelles participent par visioconférence un ou plusieurs, voire tous les membres. Selon le Conseil d'Etat, en plus de la précision des modalités techniques par le biais desquelles a lieu la transmission au public,

il propose de s'inspirer de la législation française « afin de couper court à toute discussion au sujet des moyens techniques et du lieu de transmission ». L'alinéa 3 est dès lors complété par la phrase « Il est satisfait à la publicité des séances du conseil communal lorsque les paroles et les votes sont accessibles en direct au public de manière électronique. ». Dans ce contexte est aussi supprimé le mot « présent » à la première phrase.

L'alinéa dernier nouveau répond à la demande du Conseil d'État de prévoir, pour la rédaction des délibérations, « une disposition prescrivant de mentionner expressément dans chaque délibération, pour chaque membre compris dans le quorum », si sa participation a eu lieu de manière physique ou par moyen de visioconférence.

Finalement, la commission propose de limiter le recours à la visioconférence aux séances publiques du conseil communal, puisque le respect du secret des séances à huis clos n'est pas assuré en cas de visioconférence. Dans cette logique, il y a lieu de ne pas permettre au collègue des bourgmestre et échevins de siéger par visioconférence, puisque les réunions de ce dernier ont toujours lieu à huis clos, à une exception près, à savoir dans la procédure de révision des listes électorales. Par conséquent, il est proposé de clarifier à travers l'article 1^{er} que les dispositions relatives à la visioconférence ne concernent que les séances publiques du conseil communal. Ainsi, à l'alinéa 1^{er} et au nouvel alinéa 5, le mot « publiques » est ajouté derrière le mot « séances » et au nouvel alinéa 4, le bout de phrase « Si le conseil communal se réunit en séance publique, » est supprimé.

Amendement 2

L'article 2 est modifié comme suit :

« **Art. 2.** Sans préjudice des l'articles 19 et 50 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les votes par procuration et par visioconférence sont admis et a lieu à haute voix par appel nominal.

Sans préjudice de l'article 19 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le vote par procuration est admis.

Un membre respectivement du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins, empêché d'assister à une séance, peut donner à un membre de son choix une procuration par écrit qui lui permet de voter en son nom. Un même membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

Les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins qui recourent à la procuration ne sont pas pris en compte pour le calcul du quorum.

La procuration est valable pour une seule séance.

La délibération fait mention de la procuration, dont une copie est annexée au procès-verbal.

Il ne peut être recouru au scrutin secret ni pour le vote par visioconférence, ni pour le vote par procuration.

Commentaire

L'article 2 du projet de loi concerne le vote par visioconférence et le vote par procuration. Les auteurs du projet de loi ont précisé au commentaire de l'article lors du dépôt du projet de loi que le vote par visioconférence ne se prête pas à l'exercice du vote secret. Le Conseil d'État regrette que cette précision ne se trouve pas dans le dispositif, alors qu'elle y trouverait sa place.

Pour y répondre, la commission propose de modifier l'alinéa 1^{er} en ajoutant que le vote dans les séances ayant lieu par visioconférence se fait à haute voix et par appel nominal, conformément à ce que préconise le Conseil d'État dans ses observations générales à l'endroit de l'article 1^{er}. Le vote par procuration fait l'objet d'un alinéa 2 nouveau. Un alinéa dernier nouveau dispose que le scrutin secret n'est possible ni pour le vote par visioconférence, ni pour le vote par procuration. Le texte proposé fait ainsi clairement ressortir qu'il ne peut y avoir recours à la visioconférence, lorsque certains points à l'ordre du jour réclament un vote secret, de même que seul le vote à haute voix par appel nominal est possible, lorsqu'il est fait recours à la visioconférence pour les séances publiques du conseil communal.

Au sujet du vote par procuration tel que prévu par l'article 2 dans son libellé initial, le Conseil d'État a émis une opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique. En effet, selon lui, le manque de précision concernant l'exercice du vote par procuration et ses formalités ne répondent pas aux critères de précision nécessaires.

La commission propose en conséquence des alinéas 3 à 6 nouveaux apportant les précisions nécessaires.

Les membres du conseil communal qui votent par procuration ne sont pas pris en compte pour le calcul du quorum des présences, comme ils sont considérés comme absents, ce que les auteurs du projet de loi ont souligné au commentaire de l'article 2, comme le note le Conseil d'État.

Amendement 3

Il est ajouté un article 4 nouveau qui prend la teneur suivante :

« **Art. 4.** Les dispositions qui précèdent sont applicables aux organes délibérants des syndicats de communes, de même qu'à ceux des établissements publics placés sous la surveillance des communes. ».

Commentaire

Dans son avis du 19 mai 2020, le Conseil d'Etat suggère d'étendre le champ d'application du projet de loi et d'offrir à d'autres organes délibérants la possibilité de recourir à la visioconférence, au vote par visioconférence et au vote par procuration pour la tenue de leurs réunions.

La commission suit le Conseil d'État, pour ce qui est des syndicats de communes et des établissements publics soumis à la surveillance des communes. Les commissions consultatives ne sont pas visées, comme le fonctionnement de leurs réunions ne fait pas l'objet d'un formalisme légal précis, ce qui signifie qu'elles sont libres d'organiser la tenue de leurs séances en fonction des circonstances et de ce qui est prévu au règlement d'ordre interne des communes respectives.

Amendement 4

L'article 4, devenant l'article 5, est complété par un alinéa 2 nouveau qui prend la teneur suivante :

« Les moyens de télécommunication à mettre en œuvre doivent permettre l'identification des participants et satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant la participation effective des membres aux séances du conseil d'administration, dont les discussions et les votes sont transmis en continu. ».

Commentaire

L'ajout répond à la demande du Conseil d'Etat qui, par analogie à l'article 1^{er}, suggère aux auteurs de s'inspirer de la législation existante, à savoir la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, afin de préciser que les moyens à mettre en œuvre pour permettre le recours à la télécommunication pour la tenue de réunions doivent permettre l'identification des participants et satisfaire à des caractéristiques techniques qui garantissent la participation effective des membres participants aux séances du conseil d'administration.

*

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement et à Madame Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur.

Veillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

PROJET DE LOI

portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

Art. 1^{er}. Sans préjudice des l'articles 21 et 52 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et le secrétaire communal peuvent participer par visioconférence, respectivement aux séances publiques du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.

Les infrastructures à mettre en œuvre pour la visioconférence doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant la participation effective des membres aux séances du conseil communal, dont les discussions et les votes sont transmis en continu.

Les membres du conseil communal, qui souhaitent participer par visioconférence, en informent le bourgmestrecollège des bourgmestre et échevins la veille de la séance à 12 heuresmidi au plus tard. A défaut, ils sont réputés participer physiquement à la séance.

Si le conseil communal se réunit en séance publique, le collège des bourgmestre et échevins met en place un dispositif approprié permettant au public présent de suivre les paroles et les votes des membres qui participent par visioconférence. Il est satisfait à la publicité des séances du conseil communal, lorsque les paroles et les votes sont accessibles en direct au public de manière électronique.

Les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins qui participent aux séances publiques par visioconférence sont considérés comme présents.

La délibération fait mention du mode de participation aux séances pour chaque membre présent. ».

Art. 2. Sans préjudice des l'articles 19 et 50 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les votes par procuration et par visioconférence sont admis et a lieu à haute voix par appel nominal.

Sans préjudice de l'article 19 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le vote par procuration est admis.

Un membre respectivement du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins, empêché d'assister à une séance, peut donner à un membre de son choix une procuration par écrit qui lui permet de voter en son nom. Un même membre ne peut être porteur que d'une seule procuration.

Les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins qui recourent à la procuration ne sont pas pris en compte pour le calcul du quorum.

La procuration est valable pour une seule séance.

La délibération fait mention de la procuration, dont une copie est annexée au procès-verbal.

Il ne peut être recouru au scrutin secret ni pour le vote par visioconférence, ni pour le vote par procuration.

Art. 3. Par dérogation à l'article 22 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la désignation d'un local particulier pour la tenue des réunions du conseil communal n'est pas soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Art. 4. Les dispositions qui précèdent sont applicables aux organes délibérants des syndicats de communes, de même qu'à ceux des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Art. 45. Sans préjudice de l'article 17, alinéa 5, de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, les décisions du conseil d'administration peuvent être prises par voie de correspondance ou par moyen de télécommunication.

Les moyens de télécommunication à mettre en œuvre doivent permettre l'identification des participants et satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant la participation effective des membres aux séances du conseil d'administration, dont les discussions et les votes sont transmis en continu.

Les administrateurs sont réputés présents pour le calcul du quorum, lorsqu'ils participent à la réunion du conseil d'administration par voie de correspondance ou par moyen de télécommunication.

La présence physique n'est pas requise pour prendre valablement des décisions au sein du conseil d'administration.

Art. 56. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et cesse ses effets douze mois après la fin de l'état de crise *tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.*

