

N° 7568⁷**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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES
ET DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(22.6.2020)

La Commission se compose de : M. Dan BIANCALANA, Président ; Mme Simone ASSELBORN-BINTZ, Rapportrice ; MM. François BENOY, Emile EICHER, Jeff ENGELEN, Marc GOERGEN, Claude HAAGEN, Max HAHN, Marc HANSEN, Aly KAES, Claude LAMBERTY, Georges MISCHO, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 27 avril 2020 par la Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État a émis son avis le 19 mai 2020.

En date du 25 mai 2020, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a rendu son avis.

Le projet de loi a été présenté à la commission le 28 mai 2020. Dans la même réunion, la commission a désigné Mme Simone Asselborn-Bintz rapportrice du projet de loi et examiné l'avis du Conseil d'État. Par la suite, elle a adopté une série d'amendements qui ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'État, rendu le 12 juin 2020, et du SYVICOL, rendu le 8 juin 2020, examinés par la commission le 18 juin 2020.

Au cours de cette même réunion, la commission a adopté deux amendements supplémentaires qui ont fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du Conseil d'État le 20 juin 2020. La commission a examiné le deuxième avis complémentaire dans sa réunion du 22 juin 2020.

Le présent rapport a été adopté le 22 juin 2020.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Vu l'évolution incertaine de la pandémie liée au COVID-19 et la nécessité d'appliquer des gestes sanitaires préconisés par le Gouvernement pour endiguer la pandémie, le projet de loi sous rubrique prévoit une série de mesures temporaires pour adapter le fonctionnement de certaines réunions ou séances du conseil communal pour lesquelles la législation actuelle impose une présence physique des membres qui y prennent part, afin que des décisions puissent être prises en toute sécurité juridique, lorsque cette présence physique ne peut pas être assurée. Certaines de ces mesures figurent actuellement

dans 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.

À cet effet, le projet de loi instaure le cadre juridique permettant aux conseillers communaux de participer par visioconférence aux séances publiques du conseil communal, disposition qui vise notamment les personnes vulnérables, et admet les votes par visioconférence pour le conseil communal réuni en séance publique, ainsi que le vote par procuration pour les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Par ailleurs, le conseil communal peut dès lors désigner un local particulier pour la tenue des réunions du conseil communal sans devoir solliciter l'approbation du ministre de l'Intérieur préalablement.

Ces dispositions valent également pour les organes délibérants des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Enfin, le projet de loi prévoit que le conseil d'administration du CGDIS peut prendre des décisions par voie de correspondance ou par moyen de télécommunication, sans être tenu de se rencontrer physiquement.

Dans un premier temps, le projet sous rubrique a une durée d'application limitée à un mois.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 19 mai 2020, le Conseil d'État observe que l'adoption, pendant la période de crise, d'une loi dans une matière et sur les points visés par un règlement grand-ducal fondé sur l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution prive, à partir de l'entrée en vigueur de cette loi, les dispositions réglementaires de leur fondement constitutionnel. Dans ce contexte, le Conseil d'État demande que, concomitamment avec l'entrée en vigueur de la loi en projet, les dispositions des articles 10 et 11 du règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 soient formellement abrogées.

Selon le Conseil d'État, le projet de loi, qui est lié à la crise pandémique du Covid-19, aura un caractère à la fois exceptionnel et transitoire. Les mesures qu'elle contient ne sont pas pérennes, mais disparaîtront avec la sortie de vigueur de la loi en projet pour alors faire place au retour à la législation à laquelle ce projet entend temporairement déroger.

Il émet deux oppositions formelles.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire en date du 12 juin 2020. Il note que les amendements adoptés par la Commission tiennent compte, dans une large mesure, des recommandations et propositions formulées dans son avis mentionné ci-dessus. Le Conseil d'État est ainsi en mesure de lever ses oppositions formelles.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État est intervenu le 20 juin 2020.

*

IV. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

L'avis du SYVICOL est intervenu le 25 mai 2020.

Le SYVICOL salue l'extension de la durée d'application des mesures en question introduites 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 à douze mois après la fin de l'état de crise.

Il s'interroge pourquoi le législateur n'envisage pas d'introduire le droit de voter par procuration au sein des conseils communaux de manière permanente, à l'instar du droit de procuration dont jouit chaque député de la Chambre des Députés, tout en adaptant les règles d'exercice du vote par procuration à celles réglant le fonctionnement des organes communaux et tenant compte des différences qui existent selon que le conseil communal a été élu suivant le système de représentation proportionnelle ou celui de la majorité relative.

Dans son avis complémentaire du 8 juin, le SYVICOL note qu'il s'opposerait à une nouvelle obligation des communes d'assurer une transmission en direct non seulement des propos des membres assistant à distance, mais de l'ensemble de la séance publique du conseil communal.

Par ailleurs, le SYVICOL souligne que la présence physique aux séances du conseil communal devrait rester la règle générale, excluant le recours à la visioconférence pour des raisons de pure commodité. En vue de rester fidèle à l'intention initiale de la mesure permettant la participation par visioconférence aux séances des conseils communaux, il propose de maintenir cette disposition uniquement pour les membres des conseils communaux certifiés vulnérables.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article permet temporairement aux membres du conseil communal de participer aux séances publiques par visioconférence et en détermine les modalités. La commission partage l'approche des auteurs du projet de loi, dont les dispositions s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre la propagation de la maladie dite « Covid-19 » et qui ont pour finalité principale de protéger les personnes vulnérables. Le recours à la visioconférence se limite 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.

La commission a largement suivi le Conseil d'État dans ses considérations faites dans son avis du 19 mai 2020.

À l'alinéa 1^{er} a été ajouté le secrétaire communal aux personnes pouvant participer aux séances par visioconférence.

Un nouvel alinéa 2 a été introduit pour tenir compte de l'observation du Conseil d'État 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 3 (alinéa 2 initial) a fait l'objet d'un amendement suite à une opposition formelle du Conseil d'État en raison de l'insécurité juridique résultant de l'emploi du verbe « réputer » à la dernière phrase initiale. Celle-ci pouvait, suivant le Conseil d'État, « être lue comme créant en faveur de ces conseillers [n'ayant pas informé, jusqu'à midi de la veille de la séance, le collègue des bourgmestre et échevins de leur volonté de participer par visioconférence] 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 ». Dans ce contexte, il est à noter que le terme « bourgmestre » a été remplacé par les termes « collègue des bourgmestre et échevins », le Conseil d'État ayant rendu attentif au fait qu'il incombe au collègue 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.

L'alinéa 4 (alinéa 3 initial) a trait à la publicité des réunions du conseil communal, auxquelles participent par visioconférence un ou plusieurs, voire tous les membres. La commission a suivi le Conseil d'État en précisant les modalités techniques par le biais desquelles a lieu la transmission au public et en ajoutant la phrase, inspirée de la législation française : « 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. ». Par amendement parlementaire du 18 juin 2020, le mot « présent », supprimé par amendement parlementaire du 3 juin 2020, a été réintroduit à la première phrase pour qu'il soit clair que le dispositif de transmission ne vise que le public présent aux séances du conseil communal et non le public pris au sens large. Plus précisément, la transmission de l'image et de la voix du membre du conseil communal qui participe à la séance du conseil par visioconférence est destinée aux seules personnes qui prennent place dans l'enseigne réservée au public dans la salle de séances du conseil communal.

L'alinéa dernier 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.

Article 2

Cet article est relatif au vote par visioconférence et au vote par procuration.

Dans son avis du 19 mai 2020, le Conseil d'État regrette que le dispositif ne reprenne pas la précision au commentaire de l'article que le vote par visioconférence ne se prête pas à l'exercice du vote secret. Pour cette raison, l'article 2 a été amendé.

L'alinéa 1^{er} a été complété par l'ajout 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}. Un alinéa nouveau dispose que le scrutin secret n'est possible ni pour le vote par visioconférence, ni pour le vote par procuration, ceci pour faire ressortir clairement 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 tenant au manque de précision concernant l'exercice du vote par procuration et ses formalités. Ces précisions ont été apportées par les alinéas 3 à 6.

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.

Article 3

Aux termes de cette disposition, l'approbation ministérielle n'est pas requise pour la désignation d'un local particulier pour la tenue des réunions du conseil communal.

Article 4

Il s'agit d'une disposition ajoutée par amendement parlementaire du 3 juin 2020 suite à la suggestion du Conseil d'État 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 y a donné suite, pour ce qui est des syndicats de communes et des établissements publics soumis à la surveillance des communes. Elle tient à préciser que 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.

Article 5

Cet article modifie temporairement l'article 17, alinéa 5 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile en permettant au conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) de prendre ses décisions par voie de correspondance ou par moyen de télécommunication.

Par amendement parlementaire, un nouvel alinéa 2 a été ajouté pour répondre à la demande du Conseil d'État qui, par analogie à l'article 1^{er}, a suggéré 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.

Article 6

Cet article concerne l'entrée en vigueur de la loi et limite son applicabilité à un mois pour l'aligner, dans le but de l'homogénéisation, sur le projet de loi n°7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

Dans son deuxième avis complémentaire du 20 juin 2020, le Conseil d'État a rendu attentif au fait que le projet de loi n°7606 prévoit une entrée en vigueur « le jour après celui de sa publication » et

que, « si les deux textes sont publiés le même jour, il en résulte un décalage temporel en ce qui concerne leurs entrées et leurs cessations de vigueur respectives, ce qui ne correspond pas à l'intention de la Commission, affichée au commentaire de l'amendement ». Or, comme le projet de loi n° 7606 sera publié un jour avant le projet de loi sous rubrique, les deux textes entreront en vigueur le même jour.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

7568

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 de l'article 21 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les membres du conseil communal et le secrétaire communal peuvent participer par visioconférence aux séances publiques du conseil communal.

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 collège des bourgmestre et échevins la veille de la séance à midi au plus tard.

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 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 de l'article 19 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le vote par visioconférence est 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. 5. 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. 6. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

Luxembourg, le 22 juin 2020

La Rapportrice,
Simone ASSELBORN-BINTZ

Le Président,
Dan BIANCALANA

