

N° 7568⁴

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>
1) Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (25.5.2020).....	1
2) Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (8.6.2020).....	2

*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(25.5.2020)

I. REMARQUES GENERALES

Le projet de loi n°7568 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 crée la possibilité pour les membres du conseil communal, du collège des bourgmestres et échevins et pour les membres du conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours de participer aux réunions des organes respectifs par visioconférence.

En outre, le projet de loi introduit la possibilité pour les conseillers communaux d'exprimer leur vote par procuration et suspend temporairement l'obligation de demander l'approbation du ministre de l'Intérieur pour un changement du lieu de tenue des réunions des autorités communales.

Ces adaptations de la loi communale et de la loi portant organisation de la sécurité civile sont devenues impératives suite à l'émergence du coronavirus et la mise en place par le gouvernement de mesures d'endigement de sa propagation. Les recommandations du gouvernement, dont, entre autres, la recommandation d'une distance interpersonnelle de 2 mètres entre chaque personne présente lors de réunions, a rendu la tenue des séances du corps communal pratiquement impossible dans les locaux habituels de certaines communes. Pourtant, la continuation des activités des administrations communales, et plus particulièrement des services essentiels des communes, était cruciale pendant l'état de crise.

Le SYVIVCOL se félicite donc de l'introduction prompte des dispositions temporaires prémentionnées, puisqu'elles correspondaient à un besoin réel des communes dans ce temps de crise et ont permis aux communes de continuer à gérer leurs opérations courantes pendant la pandémie. Pareillement, il salue l'extension de la durée d'application des mesures introduites par le projet de loi en question à douze mois après la fin de l'état de crise, puisque le risque d'infection ne disparaîtra pas avec la fin de l'état de crise.

Il se demande cependant pourquoi le législateur n'envisage pas d'introduire le droit de voter par procuration au sein des conseils communaux de manière permanente.

Ancré dans la législation nationale par l'article 65 de la Constitution, le vote par procuration est un droit acquis pour chaque député. De même, l'article 44, paragraphe 11, du règlement de la Chambre des Députés accorde à chaque député : « [...] le droit de donner à un ou plusieurs de ses collègues délégation de voter en son nom en cas d'absence »¹.

Le SYVICOL saluerait en principe l'introduction à durée illimitée d'un mécanisme similaire au niveau communal, sous condition que les règles d'exercice du vote par procuration soient adaptées à celles réglant le fonctionnement des organes communaux et qu'elles tiennent compte des différences qui existent selon que le conseil communal a été élu suivant le système de la représentation proportionnelle ou celui de la majorité relative. Surtout pour les communes dans lesquelles ce dernier est applicable, il lui paraît souhaitable que les procurations doivent être faites par écrit, en précisant au moins la date de la séance pour laquelle la procuration est valide, les coordonnées de la personne établissant la procuration et celles du destinataire de la procuration.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 25 mai 2020

*

AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(8.6.2020)

En date du 25 mai 2020, le bureau du SYVICOL a adopté un avis relatif au projet de loi n°7568 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.

Sur base de l'avis du Conseil d'État relatif audit projet de loi du 19 mai dernier, et après la publication du document parlementaire n°7568/02 contenant les amendements adoptés dans la suite par la Commission parlementaire des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes, le comité du SYVICOL, lors de sa séance du 8 juin 2020, a mené les réflexions suivantes, qu'il tient à communiquer par la présente :

D'abord, la version amendée de l'article 1^{er} du projet de loi, et plus précisément son alinéa 4 réglant la publicité des séances des conseils communaux, dispose : « Le collège des bourgmestre et échevins met en place un dispositif approprié permettant au public 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. ²»

La deuxième phrase dudit alinéa reprend la recommandation du Conseil d'État de se référer à une disposition française pour garantir la publicité des séances : « Afin de couper court à toute discussion au sujet des moyens techniques et du lieu de transmission, le Conseil d'État suggère aux auteurs de se référer à la disposition française d'après laquelle « [...] le caractère public de la réunion [...] est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique. [...] »³. »

Dans son avis, la Haute Corporation prend note du fait que le texte du projet de loi, en parlant du « public présent », entend mettre en place un dispositif permettant au public se rendant à la mairie pour assister à la réunion du conseil communal de suivre également les paroles et les votes des membres qui participent par visioconférence. Elle se réfère cependant au commentaire des articles pour constater que « la transmission publique en ligne ou la retransmission par la chaîne de télévision locale sont des alternatives équivalentes à la transmission dans la salle du conseil. »

¹ Règlement de la Chambre des Députés (Texte coordonné à jour au 1^{er} janvier 2017), article 44, paragraphe 11.

² Document parlementaire N° 7568/02 du 04 juin 2020, amendement 1, page 3, paragraphe 1.

³ Avis du Conseil d'État, N° CE : 60.200, du 19 mai 2020, page 4.

Le SYVICOL tient à souligner tout d'abord qu'il ne ferait guère de sens de ne transmettre en direct par Internet (« livestream ») ou par une chaîne de télévision locale que les paroles et les votes des membres du conseil assistant par visioconférence, sans inclure celles des membres présents physiquement. Il comprend donc la proposition du Conseil d'Etat de façon à ce que les communes doivent assurer une transmission, non seulement des propos des membres assistant à distance, mais bel et bien de l'ensemble de la séance.

Dans cette hypothèse, il ne fait aucun doute que, pour le citoyen, la transmission en ligne ou par télévision serait au moins équivalente à celle limitée à la salle du conseil. Or, il n'en est nullement ainsi pour les communes.

Du point de vue technique, en effet, il est relativement facile de donner au public présent dans la salle du conseil la possibilité de suivre les paroles et les votes – surtout s'ils sont à haute voix, comme l'exige l'article 2 amendé – des membres participant par visioconférence. Il suffit en effet d'installer dans la salle un écran et des haut-parleurs connectés à la visioconférence, qui soient visibles, respectivement audibles, à partir de l'espace réservé au public.

Par contre, la mise en place une transmission en direct – peu importe que ce soit par Internet ou par une chaîne de télévision – constituerait un défi technique autrement plus complexe et onéreux, car elle devrait inclure non seulement les membres assistant par visioconférence, dont l'image et les paroles sont de toute façon enregistrées, mais également celles présentes dans la salle. Il faudrait donc équiper cette dernière de microphones et de caméras, et prévoir la présence du personnel technique nécessaire pour assurer un enregistrement du son et des images en bonne qualité.

Actuellement, à défaut d'obligation de le faire, très peu de communes sont équipées pour assurer une transmission en direct des réunions de leur conseil communal en bonne qualité.

Le SYVICOL s'oppose à ce qu'une telle obligation soit introduite par le projet de loi sous revue, vu que la possibilité de participer par visioconférence n'est qu'une mesure temporaire, qui ne justifie pas, à ses yeux, une modification des règles de publicité des réunions du conseil communal. En plus, selon la rédaction actuelle du projet de loi, l'obligation de transmission ne s'appliquerait que si au moins un membre du conseil demande la participation par visioconférence, mais non dans le cas d'une réunion tenue entièrement en présentiel, ce qui manque de cohérence.

A ses yeux, la référence du texte initial au « public présent » était donc tout à fait judicieuse, étant donné qu'elle avait pour objectif de concilier la participation par visioconférence aux réunions du conseil communal avec les règles légales existantes de publicité de ces dernières.

Il ne saurait approuver que le texte sous revue – qui, rappelons-le, introduit une mesure temporaire – entraîne pour les communes des obligations nouvelles considérables en matière de cette publicité.

Ensuite, tandis que le SYVICOL a salué l'introduction prompte des dispositions temporaires permettant la participation par visioconférence aux séances des conseils communaux, puisqu'elles correspondaient à un besoin réel des communes en temps de crise, le bilan dressé par le comité suite à une discussion plus large des premières expériences du secteur communal avec cet outil s'avère mitigé.

Hormis les problèmes d'accès au matériel technique adéquat par les membres des conseils communaux, un problème récurrent était lié au manque de connexion stable pendant toute la durée de la séance, qui soulève des questions de validité des délibérations. Ainsi, nombre de conseils ont préféré tenir leurs séances dans des grandes salles, comme des centres culturels ou sportifs, afin de pouvoir assurer la présence physique des conseillers.

Par conséquent, plusieurs membres du comité du SYVICOL se sont posé la question s'il est nécessaire ou même judicieux de maintenir la possibilité de participer aux séances des conseils communaux par visioconférence au-delà de l'état de crise.

Puisque l'intention pour l'introduction de cette disposition pendant l'état de crise était de protéger les conseillers vulnérables, et comme le risque de contamination par le coronavirus ne disparaîtra pas avec la fin de l'état de crise, le comité suggère de maintenir cette disposition uniquement pour les membres des conseils communaux certifiés vulnérables.

En revanche, il estime que la règle générale pour la participation aux réunions des conseils communaux devrait rester la présence physique, et que tout recours à la visioconférence pour des raisons de pure commodité devrait être exclu.

Enfin, en limitant l'accès à la visioconférence aux conseillers certifiés vulnérables, l'obligation de déclarer la volonté de participer par visioconférence « la veille de la séance à midi au plus tard »⁴ deviendrait superflète. Les personnes concernées seraient identifiées à l'avance, ce qui permettrait aux communes, le cas échéant, de prendre toutes les mesures adéquates et mettre en place les dispositifs techniques nécessaires bien à l'avance.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 8 juin 2020

⁴ Document parlementaire N° 7568/02 du 04 juin 2020, amendement 1, page 2, paragraphe 3.