



Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 28 mai 2020

(La réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 16 janvier 2020 et du 23 avril 2020
2. 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
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 7571 Projet de loi portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Michel Wolter

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Coordination générale ; M. Frank Goeders, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain ; Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel ; du Ministère de l'Intérieur

M. Eric Harsch, du groupe politique LSAP

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. Projet de loi 7568

Suite à une courte introduction par Monsieur le Président, Madame la Ministre souligne l'importance des deux futures lois pour les communes, surtout dans la situation actuelle.

Certaines des mesures prévues ont été 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.

Madame la Ministre présente le projet de loi et l'avis du Conseil d'État, de même que des propositions d'amendement.

Concernant l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État rappelle que le secrétaire communal doit obligatoirement assister aux débats et aux votes et tenir procès-verbal de la séance, alors que le projet de loi ne mentionne pas expressément la « participation du secrétaire communal par voie de visioconférence aux séances du conseil ou du collège », de sorte que se pose « la question de savoir si celui-ci doit assurer une présence physique dans le local de séance ». Il convient donc 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 est proposé pour répondre à 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 2 initial a fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'État 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'État, « 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 dernière phrase est à supprimer.

Toujours à l'alinéa 2 initial, il convient de remplacer le terme « bourgmestre » par les termes « collège des bourgmestre et échevins ». En effet, le Conseil d'État 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 collègue échevinal.

L'alinéa 3 initial a trait à la publicité des réunions du conseil communal, auxquelles participent par visioconférence un ou plusieurs, voire tous les membres. Le Conseil d'État demande de préciser les modalités techniques par le biais desquelles a lieu la transmission au public et 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 à compléter 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 proposé 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.

L'article 2 concerne le vote par visioconférence et le vote par procuration. Les auteurs du projet de loi ont précisé au commentaire de l'article que le vote par visioconférence ne se prête pas à l'exercice du vote secret. Le Conseil d'État regrettant que cette précision ne se trouve pas dans le dispositif, alors qu'elle y trouverait sa place, il est proposé de compléter l'alinéa 1^{er} par la précision 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}. Pour le vote par procuration, les auteurs suggèrent 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. Il ne peut donc 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, 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. Pour y remédier, des alinéas 3 à 6 nouveaux sont proposés. L'alinéa 4 nouveau reprend la mention faite au commentaire de l'article 2 que 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.

Dans son avis du 19 mai 2020, le Conseil d'État 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. Madame la Ministre propose de suivre le Conseil d'État sous forme d'un nouvel article 4, pour ce qui est des syndicats de communes et des établissements publics soumis à la surveillance des communes. En ce qui concerne les commissions consultatives, 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.

L'article 4 initial 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.

Un nouvel alinéa 2 répond à la demande du Conseil d'État 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.

Discussion

- Pour M. Marc Goergen (Piraten) se pose pour les membres du conseil communal, en cas de séance du conseil communal sous forme de visioconférence, la question de la prise de connaissance des documents et celle de la signature des délibérations, en songeant au risque potentiel d'infection.

Tenant compte de l'état actuel de la science, Madame la Ministre n'a pas connaissance d'un tel risque. Par ailleurs, chacun peut utiliser son propre stylo. En ce qui concerne les documents, les communes sont libres dans le choix du moyen de mise à disposition, une importance particulière étant à mettre sur le respect des délais et l'accès de tous les membres du conseil communal aux documents.

- En réponse à une demande de M. François Benoy (déi gréng), Madame la Ministre confirme que la réunion par visioconférence est possible également pour les réunions des commissions consultatives des communes. Ce moyen est une faculté pour les communes, celles-ci sont libres de s'organiser à leur guise et de choisir le moyen qu'elles préfèrent.

- M. Marc Goergen fait remarquer que le dossier disponible à la commune n'est pas toujours identique à celui transmis par SIGdrive, ce dernier n'étant pas toujours complet. D'où la question de savoir comment le membre du conseil communal qui participe à la réunion par visioconférence pourrait prendre une décision de la même manière que celui qui peut se rendre à la commune. L'orateur avance par conséquent l'idée d'inscrire dans la loi que la situation relative à l'information doit être la même pour tous les membres du conseil communal.

Madame la Ministre assure que chaque membre du conseil communal doit évidemment disposer du dossier complet. En cas de problème, il est recommandé de s'adresser directement à la commune. En effet, tandis que certaines communes sont bien équipées pour la transmission digitale de documentation, d'autres ne disposent pas des outils informatiques nécessaires pour envoyer tous les documents, comme des plans, par cette voie et poursuivent dans l'approche classique de la consultation sur place.

- Au sujet de l'article 1^{er}, alinéa 4, tel que complété par l'amendement 1^{er}, M. Dan Biancalana (LSAP) souhaiterait avoir des précisions sur la publicité des séances du conseil communal : suivant l'ajout proposé, il est satisfait à la publicité, « lorsque les paroles et les votes sont accessibles en direct au public de manière électronique ». Il s'agira donc d'une transmission audio-visuelle en livestream. L'article 1^{er}, alinéa 2 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19¹ permet « les rassemblements accueillant au-delà de vingt personnes à l'occasion d'événements publics exercés dans un établissement fermé ou dans un lieu ouvert » « sous la double condition de la mise à disposition de places assises

¹ Règlement grand-ducal du 26 mai 2020 portant modification du 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

assignées aux personnes qui assistent à l'événement et le respect d'une distance de deux mètres entre les personnes, sans que le port du masque soit obligatoire. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour le personnel encadrant et pour les participants lorsqu'ils ne sont pas assis. (...) ». Se pose alors la question de savoir si les deux textes s'appliquent cumulativement ou exclusivement pour satisfaire à l'exigence de la publicité.

Ces dispositions sont cumulatives, dans le sens que les communes peuvent de nouveau accueillir le public aussi dans leurs locaux, dans le respect des conditions ci-dessus, comme l'explique Madame la Ministre qui adressera une circulaire aux communes avec les précisions nécessaires.

Un représentant ministériel indique que la future loi introduit un régime complémentaire au régime actuel, les deux fonctionnant parallèlement, ce qui laisse aux communes le choix de la méthode de publicité. Si la commune organise la séance du conseil communal sur place et que tous les membres sont présents, il n'est pas nécessaire d'assurer la publicité également par visioconférence.

- M. Michel Wolter (CSV) met l'accent sur la nécessité de clarifier que la future loi se limite à la situation de lutte contre le Covid-19, comme indiqué à l'intitulé, c'est-à-dire de préciser que la participation par visioconférence est réservée aux personnes vulnérables ou atteintes du virus et ne pouvant donc pas se rendre sur place. En effet, la formulation actuelle du texte donne l'impression qu'un droit général de participation des membres du conseil communal aux séances par visioconférence est créé, pour tout motif, ce qui serait une dénaturation du fonctionnement normal du conseil communal. Le groupe parlementaire CSV ne pourrait soutenir le texte dans cette forme.

Par ailleurs, pour ce qui est de la publicité des séances du conseil communal, la formulation du texte ne correspond pas à l'explication ci-dessus du ministère qu'il s'agirait d'un régime complémentaire au régime actuel, laissant à la commune le choix du mode de publicité. La situation actuelle n'est plus celle lors du dépôt au mois d'avril ; comme la présence du public à la commune est de nouveau possible, la mise en place d'un système électronique n'est pas nécessaire d'après le texte. Le public peut de nouveau assister dans la salle où se tiennent les séances du conseil communal, de sorte que la publicité est assurée par la possibilité d'être présent sur place.

L'article 2, tel que complété, dispose à l'alinéa dernier qu'« Il ne peut être recouru au scrutin secret ni pour le vote par visioconférence, ni pour le vote par procuration. ». L'orateur insiste sur le besoin de préciser également cette disposition ; il est clair que dès qu'une séance a lieu à huis clos, le membre du conseil communal assistant par visioconférence ne peut plus participer ni à la discussion ni au vote, afin de garantir le huis clos.

Madame la Ministre fait remarquer que le SYVICOL² a formulé la demande de reprendre dans une loi ces mesures introduites par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 précité. Il importe en outre de trouver à long terme une solution au moins tant que le retour à la normalité ne s'est pas fait. L'application de la future loi est limitée à douze mois après la fin de l'état de crise ; il sera ensuite examiné si les mesures en question seront maintenues de manière définitive ou si d'autres modèles peuvent être établis.

Concernant les observations de l'orateur précédent, le Conseil d'État n'a toutefois pas fait de remarque à ce sujet. Madame la Ministre rappelle que deux circulaires ont d'ailleurs été adressées aux communes pour préciser les mesures.

² Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Un représentant ministériel confirme la lecture de M. Wolter : la commune n'est pas obligée à organiser une vidéoconférence si la séance du conseil communal a lieu sur place. Pour ce qui est du huis clos, le Conseil d'État n'a pas formulé de remarque, de sorte que le texte peut être considéré comme compatible avec la loi communale. En effet, les auteurs avaient soulevé la même question dans le contexte de la généralisation du vote par correspondance ; ici par contre, le Conseil d'État ne voyait pas le secret du vote garanti.

M. Wolter tient à rendre les groupes et sensibilités politiques attentifs à une généralisation d'un droit de non-participation sur place des membres du conseil communal aux séances de celui-ci, contrairement à ce que suggère l'intitulé du texte de loi. L'orateur ne voit pas de parallèle avec le vote par correspondance. Par ailleurs, au lieu d'envoyer une circulaire explicative aux communes, il importe de clarifier le texte de manière à ce qu'aucune ambiguïté ne soit possible.

Mme Simone Asselborn-Bintz (LSAP) mentionne le cas d'un membre du conseil communal qui a participé à une séance par voie électronique, puisqu'il s'agit d'une personne vulnérable ; pour le vote secret, la connexion a été interrompue, de sorte que le secret du vote était garanti. En ce qui concerne la mise en place d'un droit général de non-participation sur place, l'oratrice rappelle que les mesures ne s'appliqueront que jusque douze mois après la fin de l'état de crise.

Monsieur le Président proposant de donner les précisions demandées dans la lettre d'amendements qui sera envoyée au Conseil d'État, M. Wolter insiste sur une inscription dans le texte de loi que le moyen de la visioconférence se limite au contexte de la lutte contre le Covid-19 et que ce moyen est incompatible avec les séances tenues à huis clos.

Madame la Ministre comprend les soucis et ne s'oppose pas à intégrer de telles dispositions dans le corps du texte de loi.

M. Marc Baum (déi Lénk) partage l'opinion qu'il serait préférable de préciser dans la loi même que le recours à la visioconférence est à exclure pour les séances à huis clos. Par contre, il convient d'être prudent concernant la précision dans la loi que la participation par visioconférence se limite aux personnes vulnérables ou atteintes du virus. En effet, il faudrait alors déterminer clairement les personnes concernées et prévoir un contrôle, de même que les conséquences en cas de non-respect de la loi. L'orateur estime dès lors préférable de fournir ces précisions dans la lettre d'amendements, d'autant plus que les mesures introduites ne seront applicables que pour une durée limitée.

M. Émile Eicher (CSV) souligne que pour le SYVICOL, la participation par visioconférence n'était jamais considérée comme moyen devant fonctionner parallèlement au régime ordinaire, et ceci de manière systématique. Il était toujours clair qu'il devait s'agir d'un moyen limité dans le temps et au cadre de la lutte contre le Covid-19. Pour cette raison, une durée devait être retenue. L'orateur se rallie à M. Wolter dans sa demande de préciser la loi elle-même au maximum.

Tout comme M. Marc Baum, M. Marc Hansen (déi gréng) se prononce pour la précision dans la loi de l'exclusion de la participation par visioconférence aux séances à huis clos, tandis qu'il suffit d'expliquer au commentaire des amendements que le recours à la visioconférence est limité à la période de crise Covid-19.

Les auteurs du projet de loi rédigeront pour le lendemain respectivement une proposition d'amendement et de commentaire qui sera transmise aux groupes et sensibilités politiques.

La commission désigne Mme Simone Asselborn-Bintz rapportrice du projet de loi.

3. Projet de loi 7571

Madame la Ministre indique que le projet de loi a été rédigé pendant le confinement en raison de sa nécessité en particulier dans le cadre de la refonte du plan d'aménagement communal (PAG), ceci pour ne pas bloquer la procédure. Le but était d'abord d'aider les communes concernées surtout pour l'enquête publique, alors que les rassemblements sur place n'étaient pas autorisés, donc la prise de connaissance du projet d'aménagement général par le public à la maison communale et l'organisation d'au moins une réunion d'information pour la population. Par ailleurs, il s'agit de protéger les personnes vulnérables qui ne peuvent s'exposer au risque d'infection en se rendant sur place.

Le projet de loi prévoit deux options temporaires pour l'organisation de la réunion d'information pour la population qui s'ajoutent à la réunion classique (présence des citoyens sur place) : la réunion qui a lieu exclusivement par le biais d'un webinaire et un système hybride avec la présence à la commune d'un nombre limité de citoyens et la participation pour les autres par webinaire. Il est envisageable de maintenir le système hybride à l'avenir pour atteindre une plus grande participation de la population à la procédure, cette participation n'étant pas limitée aux personnes vulnérables. L'application de la loi est prévue pour la durée de douze mois après la fin de l'état de crise et sert aussi de phase de test pour le modèle hybride pour voir si celui-ci se prête également pour d'autres réunions.

Au sujet de l'article 1^{er} du projet de loi, le Conseil d'État soulève dans son avis du 19 mai 2020 qu'il ne suffit pas de déroger au seul alinéa 5 de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : « En effet, d'après les alinéas 2 et 4 du même article, la tenue en règle de la réunion d'information prévue à l'alinéa 5 est tributaire d'une publication formelle préalable, à la fois par voie d'affiches (alinéa 2) et par voie de presse (alinéa 4). [...] Il donne encore à considérer, à cet égard, que le contenu obligatoire des publications légales doit être modifié temporairement, premièrement, par l'indication que la réunion d'information se tient exclusivement ou partiellement par voie électronique et, deuxièmement, par l'indication précise des modalités techniques permettant à la population cible d'y accéder et d'y participer de manière interactive. ».

Par conséquent, les auteurs proposent de compléter l'article 1^{er} du projet de loi pour préciser que la publication du dépôt du projet d'aménagement général par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle (article 12, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004) et la publication dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg (article 12, alinéa 3 de la même loi) mentionnent également que la réunion a lieu exclusivement ou partiellement par visioconférence, de même que l'outil utilisé et les modalités d'inscription et d'accès. Ces mentions figureront également sur le site internet de la commune, puisque « surtout en période de confinement strict, la publication par voie d'affiche est largement inefficace et devrait être complétée temporairement par une publication dématérialisée sur le site internet de la commune », comme le donne à considérer le Conseil d'État.

Le Conseil d'État soulignant la nécessité de préciser le texte « S'il est dans l'intention des auteurs d'accorder aux collèges échevinaux la possibilité de remplacer purement et simplement la réunion physique par une réunion dématérialisée », l'alinéa 1^{er} est amendé de manière à prévoir les trois options décrites ci-dessus.

Les auteurs sont aussi d'accord pour suivre le Conseil d'État par le remplacement des termes « moyens de retransmission électronique en direct et de manière interactive » par le terme « visioconférence », en accordant une importance particulière à la possibilité pour les citoyens présents par visioconférence de participer activement à la réunion avec le collègue

des bourgmestre et échevins en posant leurs questions et en faisant part de leurs observations.

L'article 2 du projet de loi ne fait pas l'objet d'un amendement ; conformément à l'observation du Conseil d'État, la référence à l'état de crise est complétée par les modalités de sa déclaration par règlement grand-ducal et de sa prorogation par la voie législative.

La commission adopte les propositions d'amendement.

*

Revenant au projet de loi 7568, Madame la Ministre rappelle que les séances du collège échevinal sont par principe à huis clos et ne peuvent donc normalement pas avoir lieu par visioconférence.

La commission se rend compte de la problématique, à savoir que pendant le confinement strict, le collège des bourgmestre et échevins ne peut ainsi pas siéger. Se pose dès lors la question de l'opportunité d'admettre le moyen de la visioconférence pour les séances du collège échevinal. En période de déconfinement, il conviendrait alors de recourir au vote secret en excluant les membres participant par visioconférence.

Pour M. Michel Wolter (CSV), il importe de maintenir le caractère confidentiel des séances du collège des bourgmestre et échevins.

Afin d'éviter tout problème, M. Aly Kaes (CSV) se rallie à l'orateur précédent et insiste à ce que le huis clos soit maintenu par principe pour les séances du collège des bourgmestre et échevins et que ces séances ne puissent pas avoir lieu par visioconférence.

Pour M. François Benoy (déi gréng), il revient au même, en ce qui concerne le caractère confidentiel des séances, si une personne non autorisée assiste à une séance par visioconférence ou si un membre du conseil communal fait des enregistrements avec son téléphone mobile au cours d'une séance à huis clos.

Il y a consensus pour limiter le moyen supplémentaire de la visioconférence aux séances publiques du conseil communal et maintenir le principe du huis clos pour celles du collège des bourgmestre et échevins. Le ministère rédigera une proposition d'amendement pour le lendemain. Au commentaire de l'amendement, il sera par ailleurs précisé que le recours à la visioconférence est une mesure qui se situe dans le contexte de la lutte contre le Covid-19.

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana