

N° 7835⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 24 juin 2020 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 ;
- 2° de la loi modifiée du 24 juin 2020 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

* * *

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

(8.7.2021)

La commission se compose de : M. Dan Biancalana, Président-Rapporteur ; Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, 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, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre de l'Intérieur le 4 juin 2021. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et des textes coordonnés des lois à modifier.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises date du 9 juin 2021.

Le Conseil d'État a émis son avis le 15 juin 2021.

Le projet de loi a fait l'objet d'un amendement gouvernemental en date du 25 juin 2021.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 6 juillet 2021.

La Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes a entendu la présentation du projet de loi par Madame la Ministre de l'Intérieur dans sa réunion du 8 juillet 2021. Elle y a examiné les avis du Conseil d'État et elle a désigné son Président, Monsieur Dan Biancalana, comme Rapporteur du présent projet de loi.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport dans la même réunion du 8 juillet 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

La situation épidémiologique liée au SARS-Cov-2 (Covid-19) continue d'être d'actualité et les mesures d'endiguement sont toujours de rigueur afin de limiter au plus la propagation.

En conséquence, le projet de loi vise à prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 inclus la durée d'application tant de la loi modifiée du 24 juin 2020 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 que de la loi modifiée du 24 juin 2020 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.

Les mesures prémentionnées avaient été prises dans le contexte de la pandémie afin de garantir le bon fonctionnement des organes communaux et du conseil d'administration du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, ainsi que le bon déroulement des réunions d'information prévues à l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal tout en respectant les règles sanitaires en vigueur.

Il s'agit notamment de permettre au conseil communal d'organiser ses séances publiques et celles tenues à huis clos en recourant à la visioconférence, afin que les membres vulnérables ou empêchés de se déplacer puissent néanmoins y participer et afin que le quorum pour délibérer soit atteint dans les circonstances données. Tant les membres du conseil communal que du collège des bourgmestres et échevins peuvent recourir au vote par procuration.

Le projet de loi apporte par ailleurs une clarification des règles relatives à la publicité des séances du conseil communal en cas de recours à la visioconférence.

Il prolonge encore la possibilité de faire usage de la visioconférence lors de la réunion d'information prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est maintenu jusqu'au 31 décembre 2021.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

À part une remarque concernant l'article 1^{er} qui vise à redresser une incohérence juridique, le Conseil d'État n'a pas formulé d'observation dans son avis du 15 juin 2021.

Dans ses considérations générales, le Conseil d'État remarque que la prolongation des mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 jusqu'au 31 décembre 2021 inclus se justifierait au regard de la situation épidémiologique actuelle liée au SARS-Cov-2, et ce malgré le bon avancement de la campagne de vaccination.

En date du 6 juillet 2021, il approuve l'amendement gouvernemental du 25 juin 2021 qui reprend la proposition de reformulation suggérée par le Conseil d'État dans son avis du 15 juin 2021.

*

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

Dans son avis, le SYVICOL approuve le projet de loi sans formuler de remarques particulières.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de corriger une incohérence, source d'insécurité juridique, qui subsistait à l'alinéa 5 concernant la publicité des séances du conseil communal.

Au projet de loi n° 7568, l'article 1^{er}, alinéa 4, (devenu l'alinéa 5 avec le projet de loi n° 7690) était rédigé comme suit :

« 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. ».

L'alinéa 4 avait été amendé par amendements parlementaires respectivement des 3 et 18 juin 2020. Pour compléter le dispositif, la dernière phrase, inspirée de la législation française, a été ajoutée sur avis du Conseil d'État¹ : « 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. ».

Le terme « présent » était prévu dans le dispositif initial du projet de loi n° 7568. Toutefois, il a été supprimé dans le cadre des travaux parlementaires et finalement réintroduit par amendement parlementaire. En effet, la volonté du législateur a été celle de déterminer de manière claire 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. »².

Cependant, avec l'ajout du terme « présent » et celui de la dernière phrase à l'alinéa 4, une incohérence s'est introduite. En effet, la dernière phrase pourrait donner à interpréter que le dispositif de transmission s'adresse également au public au sens large, alors que la première phrase énonce le contraire.

Il convient donc de supprimer la dernière phrase afin de remédier à cet oubli dans le but d'éviter toute interprétation divergente, débouchant sur des ambiguïtés d'application de l'alinéa visé par les conseils communaux.

Dans son avis du 15 juin 2021, le Conseil d'État prend note que les auteurs entendent supprimer la dernière phrase de l'article 1^{er}, alinéa 5, de la loi modifiée du 24 juin 2020 afin de corriger l'incohérence qui existerait entre la phrase en question et celle qui la précède.

Selon la Haute Corporation, l'incohérence consisterait plus précisément dans le fait que la première phrase vise le « public présent » tandis que la deuxième, qu'il est envisagé de supprimer, se limiterait à renvoyer au « public », ce dernier terme pouvant être compris comme visant le public au sens large et non plus seulement celui présent aux séances du conseil communal.

Si le Conseil d'État peut concevoir que le défaut de précision quant au public visé à la dernière phrase de l'alinéa 5 puisse dans une certaine mesure représenter une incohérence juridique, il estime toutefois qu'une telle incohérence pourrait être corrigée en ajoutant la précision manquante plutôt que de supprimer purement et simplement la disposition en question.

De l'avis du Conseil d'État, il conviendrait de maintenir cette disposition qui règle la question de la publicité des séances du conseil communal dans le contexte spécifique du recours à la visioconférence et qui revêt une importance au regard de l'alinéa 1^{er} du même article qui dispose que les dispositions prévoyant la possibilité d'organiser les séances et réunions par visioconférence s'appliquent « sans préjudice des articles 21 et 52 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 », l'article 21 de la loi précitée du 13 décembre 1988 indiquant précisément que « [l]es séances du conseil communal sont publiques ».

1 (...) Comme le texte sous revue se réfère au public « présent », le Conseil d'État comprend que le dispositif technique visé par la disposition doit être mis en place au lieu de réunion ordinaire du conseil communal où le public a coutume de se rendre pour assister aux séances en tant que spectateur. Or, d'après le commentaire de l'article, il paraît 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. Le Conseil d'État comprend la disposition sous revue encore en ce sens que la transmission prévue des débats et des votes doit se faire en temps réel, une retransmission en différé n'étant pas de nature à répondre de manière satisfaisante aux exigences de publicité découlant de l'article 21 de la loi communale précitée. 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. [...] ».

2 Rapport de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes du 22.06.2020

Par voie d'amendement gouvernemental, émis en date du 25 juin 2021, les auteurs reprennent la proposition de reformulation suggérée par le Conseil d'État dans son avis du 15 juin 2021 consistant dans l'ajout du terme « présent » à la suite du terme « public » à l'endroit de l'article 1^{er}, alinéa 5, dernière phrase, de la loi modifiée du 24 juin 2020.

Dans son avis complémentaire, émis en date du 6 juillet 2021, le Conseil d'État n'émet pas d'observations ultérieures concernant cet article.

Articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 visent à prolonger la durée d'application tant de la loi précitée du 24 juin 2020 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 que de la loi modifiée du 24 juin 2020 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 jusqu'au 31 décembre 2021 inclus pour les raisons exposées dans le cadre des considérations générales.

Les modifications proposées n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Dans son avis du 15 juin 2021, le Conseil d'État n'émet pas d'observation concernant cet article.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes recommande à la Chambre des Députés en sa majorité d'adopter le projet de loi 7835 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 24 juin 2020 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;**
- 2° de la loi modifiée du 24 juin 2020 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**

Art. 1^{er}. À l'article 1^{er}, alinéa 5, dernière phrase, de la loi modifiée du 24 juin 2020 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, le terme « présent » est ajouté à la suite de celui de « public ».

Art. 2. À l'article 6 de la même loi, les termes « 15 juillet 2021 » sont remplacés par ceux de « 31 décembre 2021 ».

Art. 3. À l'article 2 de la loi modifiée du 24 juin 2020 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, les termes « 15 juillet 2021 » sont remplacés par ceux de « 31 décembre 2021 ».

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

TEXTES COORDONNES

LOI MODIFIEE DU 24 JUIN 2020

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 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, ainsi que le secrétaire communal, peuvent participer par visioconférence respectivement aux séances du conseil communal et aux réunions du collège des bourgmestre et échevins.

Les membres du conseil communal et les membres du collège des bourgmestre et échevins prennent toutes les dispositions nécessaires pour organiser leur participation par visioconférence à des séances et des réunions qui se tiennent à huis clos dans un lieu, dont ils se réservent l'usage exclusif pendant toute la durée de celle-ci, qui garantit le secret respectivement des séances et des réunions à huis clos, et s'assurent que, dans ce lieu, les débats et les votes ne sont ni écoutés, ni transcrits, ni enregistrés par des tiers.

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 et aux réunions du collège des bourgmestre et échevins, dont les discussions et les votes sont transmis en continu.

Sauf le cas d'urgence visé à l'article 13 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 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.

Pour les séances publiques du conseil communal, 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 présent de manière électronique.

Les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins qui participent respectivement aux séances et aux réunions 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.

Sans préjudice de l'article 32 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il ne peut être recouru au scrutin secret ni pour le vote par visioconférence ni pour le vote par procuration aux séances du conseil communal.

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 et reste applicable jusqu'au 15 juillet 2021 31 décembre 2021 inclus.

*

LOI MODIFIEE DU 24 JUIN 2020
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

Art. 1^{er}. Sans préjudice de l'article 12, alinéa 5, de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le collège des bourgmestre et échevins peut organiser la réunion d'information avec la population en ayant recours, exclusivement ou partiellement à la visioconférence, permettant la communication entre la population et le collège des bourgmestre et échevins pendant la réunion.

Lorsque la réunion d'information se tient exclusivement ou partiellement par visioconférence, la publication du dépôt par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet, prévue à l'article 12, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, la publication dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg, prévue à l'article 12, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juillet 2004 et le site internet de la commune où est publié le projet d'aménagement général font mention que la réunion a lieu exclusivement ou partiellement par visioconférence et de l'outil, dont il sera fait usage, ainsi que des modalités d'inscription et d'accès.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et reste applicable jusqu'au 15 juillet 2021 31 décembre 2021 inclus.

Luxembourg, le 8 juillet 2021

Le Président-Rapporteur,
 Dan BIANCALANA

