

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 la 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 la Covid-19**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(11 décembre 2020)

Par dépêche du 1^{er} décembre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes lors de sa réunion du 26 novembre 2020.

Au texte des amendements étaient joints des remarques préliminaires, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi qui tient compte des modifications apportées au texte initial.

Considérations générales

En réponse aux observations formulées dans l'avis du Conseil d'État du 17 novembre 2020, les amendements parlementaires soumis au Conseil d'État visent à préciser les mesures que doivent prendre les participants à une visioconférence afin d'assurer le respect du huis clos et à régler les modalités du vote par bulletin secret lors de ces mêmes séances.

Les auteurs indiquent encore avoir modifié les intitulés 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 et 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 pour les mettre en conformité avec les recommandations de l'Académie française.

Le Conseil d'État signale que pour éviter de remettre en cause la pérennité des renvois, il est en principe déconseillé de modifier l'intitulé d'un acte. L'adaptation des intitulés est uniquement indiquée lorsque les modifications qu'il est envisagé d'apporter à un acte ont pour conséquence que l'intitulé de celui-ci ne concorde plus avec le dispositif, ce qui en l'espèce n'est pas le cas. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs des amendements de renoncer à la modification des intitulés précités.

Plus encore, le Conseil d'État estime qu'il convient, dans un souci de cohérence, de s'en tenir à la terminologie utilisée par le texte principal en la matière, à savoir la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, en ayant recours, selon le cas visé, aux termes « la maladie Covid-19 », « la pandémie de Covid-19 » et « le virus SARS-CoV-2 ».

Examen des amendements

Amendement 1

À travers l'amendement sous revue, la commission parlementaire a procédé à une réécriture du texte de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 24 juin 2020, ceci afin de tenir compte de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis précité du 17 novembre 2020 à l'endroit de la disposition en question en raison de l'insécurité juridique qui découlait de l'imprécision des mesures à prendre par les membres des organes délibérants. Les dispositions à prendre par les membres du conseil communal et les membres du collège des bourgmestre et échevins sont désormais précisées : ils devront organiser la visioconférence 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 doivent s'assurer que, dans ce lieu, les débats et les votes ne sont ni écoutés ni transcrits ni enregistrés par des tiers.

Les élus ne sont ainsi plus abstraitement chargés de « garantir le secret », mais seulement de prendre des mesures visant le lieu à partir duquel ils prennent part à la séance ou réunion qui se tient à huis clos, ce qui permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

Le Conseil d'État donne cependant à considérer que la formulation retenue par la commission parlementaire oblige les élus à participer aux visioconférences depuis « un lieu dont ils se réservent l'usage exclusif pendant toute la durée de celle-ci », sans différencier selon qu'il s'agit d'une séance publique ou à huis clos. Les élus devraient donc s'assurer que « dans ce lieu, les débats et les votes ne sont ni écoutés ni transcrits ni enregistrés par des tiers », même lorsqu'ils participent à une séance publique, ce qui paraît incongru. Le Conseil d'État propose donc de reformuler la disposition comme suit :

« Les membres du conseil communal et les membres du collège des bourgmestre et échevins prennent toutes les dispositions nécessaires pour organiser leur participation ~~à la~~ 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 interrogations du Conseil d'État quant à l'absence, dans le texte, d'un énoncé des circonstances de nature à justifier la tenue de réunions à huis clos par visioconférence sont restées sans réponse. Le recours à cette technique semble donc être autorisé de manière inconditionnelle pour la durée de vigueur de la loi en projet en dépit des doutes sur la sécurité de ce moyen de communication¹ partagés tant par les auteurs du projet de loi² que par la commission parlementaire³.

Amendement 2

L'amendement sous avis vise à modifier l'article 2 du projet de loi.

Les modifications opérées par l'amendement ne font pas suite aux observations que le Conseil d'État avait formulées à l'endroit du texte initialement proposé, mais répondent à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait mise en avant à l'égard de l'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi dans son avis précité du 17 novembre 2020. Il avait en effet attiré l'attention des auteurs sur le fait que l'alinéa 7 de l'article 2 de la loi précitée du 24 juin 2020 proscrit le recours à la visioconférence pour les séances où un vote secret est prévu à l'ordre du jour et qu'une séance à huis clos à laquelle des conseillers communaux participeraient par visioconférence en application de l'article 1^{er}, tel qu'il est proposé de l'amender, ne pourrait donc pas déboucher sur un vote secret, un tel vote étant prohibé par l'article 2 lorsqu'il est fait usage de la visioconférence. Le Conseil d'État avait ainsi proposé aux auteurs de s'en tenir au texte actuel et de prévoir le recours à la visioconférence uniquement pour les séances publiques.

La commission parlementaire n'a pas suivi le Conseil d'État dans sa proposition susmentionnée, mais a choisi de donner une nouvelle teneur à l'article 2, à l'effet de donner à l'alinéa 7 de l'article 2 de la loi précitée du 24 juin 2020 la teneur suivante :« 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 ».

Le Conseil d'État constate que l'amendement ne change pas fondamentalement le dispositif originaire selon lequel le scrutin secret n'est possible ni pour le vote par visioconférence ni pour le vote par procuration. Cette disposition implique « qu'il ne peut y avoir recours à la visioconférence, lorsque certains points à l'ordre du jour réclament un vote secret »⁴. L'ajout de la précision que la règle de l'alinéa 7 de l'article 2 de la loi précitée du

¹ Avis du Conseil d'État du 19 mai 2020 relatif au 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 (doc.parl n° 7568¹, p. 4).

² 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 (doc.parl. n° 7568, p. 3).

³ 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 (doc.parl. n° 7568², p. 3).

⁴ Commentaire de l'amendement 2 adopté par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes lors de sa réunion du 28 mai 2020, doc. parl. n° 7568², p. 3 ; Avis complémentaire du Conseil d'État du 12 juin 2020, doc. parl. n° 7568³, p. 2.

24 juin 2020 ne préjudicie pas à l'article 32 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, c'est-à-dire qu'elle n'entend pas empêcher l'application de cet article⁵, n'apporte aucun éclaircissement dans la mesure où l'application conjointe des deux dispositions n'était pas source de difficultés, l'article 32 étant l'une des dispositions légales qui prévoient le scrutin secret auquel il est fait référence à l'article qu'il est proposé d'amender.

Dans son avis précité du 17 novembre 2020, le Conseil d'État s'était placé dans la perspective d'un vote secret qui aurait lieu à la suite immédiate du débat mené à huis clos. Le Conseil d'État comprend toutefois à la lecture du commentaire de l'amendement 2 que les auteurs des amendements envisagent, pour les questions visées à l'article 32 de la loi communale, de séparer les débats par visioconférence et le vote. Il est vrai que la loi communale ne prescrit pas l'organisation du débat et du vote lors d'une même séance. Cette réflexion conduit le Conseil d'État à lever l'opposition formelle formulée à l'encontre de l'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi.

Amendement 3

L'amendement 3 vise à ajouter deux nouveaux articles dont l'objet est de prolonger la durée d'application tant de la loi précitée du 24 juin 2020 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 15 juillet 2021.

Dans son avis précité du 17 novembre 2020, le Conseil d'État avait, en effet, attiré l'attention des auteurs sur le fait que s'ils entendaient maintenir le dispositif au-delà du 31 décembre 2020, il conviendrait d'adapter l'article 6 de ladite loi sur ce point.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Les articles 2 et 3 de la loi en projet sous examen sont dès lors à adapter sur ce point.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 11 décembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu

⁵ « L'expression "sans préjudice de" signifie que la règle qui va être énoncée est sans incidence sur l'application d'une autre règle qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également » (M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Luxembourg, Promoculture-Larcier, 2018, n° 552).