

Projet de loi

portant modification 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

Avis du Conseil d'État

(17 novembre 2020)

Par dépêche du 30 octobre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

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 ainsi que du texte coordonné 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 le projet de loi sous avis tend à modifier.

La lettre de saisine indiquait que le projet de loi n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État.

La lettre de saisine indiquait encore qu'un traitement dans les meilleurs délais était demandé, étant donné que les dispositions y contenues font partie des mesures de lutte du Gouvernement contre les effets de la pandémie de Covid-19.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 novembre 2020.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise, selon l'exposé des motifs, à étendre la possibilité de recourir à la visioconférence aux séances à huis clos organisées par le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins. À l'heure actuelle, en effet, la faculté d'organiser les réunions et séances par visioconférence est limitée aux seules séances publiques du conseil communal.

D'après les auteurs du projet de loi sous revue, cette adaptation 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 permettra de garantir le fonctionnement des organes collégiaux des communes au vu du risque d'indisponibilité d'élus locaux en raison de l'aggravation de la situation épidémiologique liée au SARS-Cov-2 depuis le mois d'octobre et, par voie de conséquence, de la présence d'un nombre croissant d'infections, d'isolements et de mises en quarantaine.

Le Conseil d'État fait observer aux auteurs que l'article 6 de la loi précitée du 24 juin 2020, qui n'est pas modifié par le projet sous avis, prévoit que « La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et reste applicable jusqu'au 31 décembre 2020 inclus ». Si les auteurs entendent maintenir le dispositif au-delà de la date prévue, il conviendra d'adapter l'article 6 de ladite loi sur ce point.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

À l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, tel que modifié par le point 1^o de l'article sous revue, il est désormais précisé que la faculté de recourir à la visioconférence est accordée aux membres tant du conseil communal que du collège des bourgmestre et échevins pour leurs séances et réunions respectives.

La portée de cette modification est double : D'une part, les réunions du collège des bourgmestre et échevins pourront désormais également être tenues par visioconférence. D'autre part, la possibilité de tenir un conseil communal par visioconférence n'est plus limitée aux seules séances publiques du conseil.

Le projet de loi rétablit ainsi le texte que le gouvernement avait initialement proposé dans 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, revenant donc sur l'amendement adopté par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui – à la suite d'une observation dans ce sens du Conseil d'État dans son avis du 19 mai 2020 – avait estimé qu'il n'était pas judicieux de prévoir la tenue de réunions du collège des bourgmestre et échevins par visioconférence au motif que cet organe siège pour ainsi dire toujours à huis clos et que le respect du huis clos n'est pas assuré en cas de visioconférence¹.

Les auteurs du texte, tout en reconnaissant que « la participation des élus à des séances ou réunions à huis clos (lz. par visioconférence) ne présente pas forcément les mêmes garanties de confidentialité que l'assistance en présentiel », justifient l'évolution du texte qu'ils proposent par la nécessité d'assurer le fonctionnement des organes collégiaux des communes « en tout état de cause et de manière continue » même en cas d'indisponibilité d'élus ne pouvant pas se déplacer à des réunions où la présence physique est

¹ Commentaire de l'amendement 1 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.

obligatoire. Les auteurs expliquent encore que l'impossibilité de se réunir physiquement pourrait compromettre l'adoption de « décisions ou mesures d'urgence indispensables dans certaines situations ».

Le Conseil d'État constate toutefois que le dispositif qui lui est soumis ne subordonne le recours à la visioconférence à aucune condition liée à la pandémie de Covid-19 ou à la particulière urgence de la décision à prendre, mais l'autorise de manière inconditionnelle, même si c'est seulement pour un temps limité.

Concernant l'extension du recours à la visioconférence aux séances du conseil communal qui se tiennent à huis clos, le Conseil d'État rappelle 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 jour². Or, sans préjudice des cas où le huis clos est déclaré, en application de l'article 21 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988, pour des considérations d'ordre public ou à cause d'inconvénients graves, l'article 19 de la même loi prévoit d'office le huis clos pour « les présentations de candidats, nominations aux emplois, promotions, démissions ou peines disciplinaires », donc essentiellement pour des décisions sur lesquelles le vote doit, en application de l'article 32 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988, intervenir par bulletin secret. 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 doit dès lors s'opposer formellement au dispositif proposé en raison de son incohérence et de l'insécurité juridique qui en découle. Il propose de s'en tenir au texte actuel et de prévoir le recours à la visioconférence uniquement pour les séances publiques. Telle est également la solution retenue par le législateur français³.

Concernant les réunions du collège des bourgmestre et échevins, qui se tiennent par principe à huis clos en vertu de l'article 51 de la loi communale, le Conseil d'État comprend à la lecture de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises que le projet de loi dont il est saisi répond à une demande des communes. Il ne faudrait néanmoins pas que le recours à la visioconférence devienne une habitude. Le Conseil d'État préconise donc d'en limiter l'utilisation aux cas visés par les auteurs du texte à l'exposé des motifs. Par conséquent, le Conseil d'État estime qu'il convient de préciser, dans la loi en projet, les cas dans lesquels le collège des bourgmestre et échevins pourra recourir à la visioconférence. De l'avis du Conseil d'État, le recours à la visioconférence pour la tenue de réunions du collège des bourgmestre et échevins devrait être permis uniquement si, d'une part, un membre du collège est empêché de participer en raison d'une mesure d'isolation ou de confinement et, d'autre part, le collège doit délibérer sur des points dont l'examen ne saurait souffrir aucun retard. La loi en projet devra aussi prévoir que la réunion de ces conditions est ainsi actée au procès-verbal.

² 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.

³ « Les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public. En cas d'adoption d'une demande de vote secret, le maire ou le président reporte ce point de l'ordre du jour à une séance ultérieure. Cette séance ne peut se tenir par voie dématérialisée » (Article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19).

Point 2°

À travers le point 2° de l'article sous avis, les auteurs du projet de loi proposent d'ajouter une disposition d'après laquelle les membres des organes délibérants de la commune « prennent toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret respectivement des séances et des réunions à huis clos ».

Contrairement à ce qu'écrivent les auteurs du projet de loi, qui indiquent que « le nouvel alinéa 2 du premier article entend sensibiliser les élus sur ce point, voire leur impose[r] de prendre les mesures nécessaires pour que la participation à une séance ou une réunion se déroule dans le secret », l'usage de l'indicatif présent dans un texte de loi imprime un caractère obligatoire à la règle exprimée, l'intention n'étant pas de décrire une réalité, mais bien de prescrire un comportement donné.

En l'état, le Conseil d'État doit formellement s'opposer au dispositif proposé en raison de l'insécurité juridique qu'il génère dans le chef des élus. En effet, la nature exacte des « mesures » que les membres des organes délibérants devraient prendre reste obscure (s'agit-il de mesures techniques ou de mesures concernant l'environnement – le plus souvent privé – depuis lequel l'élu participe à la réunion ou à la séance ?).

En outre, l'obligation d'assurer la protection des données à caractère personnel lors de débats à huis clos concernant des nominations, des candidatures et des questions disciplinaires incombe à la commune, en tant que responsable du traitement. Cette responsabilité ne saurait être intégralement reportée sur les élus locaux. Le Conseil d'État rappelle que les manquements en la matière peuvent être sanctionnés en application du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

Point 3°

Le point 3°, qui concerne une adaptation textuelle qui découle du point 1°, ne donne pas lieu à observation.

Point 4°

Au point 4°, l'alinéa 3 devenu l'alinéa 4 de l'article 1^{er} est modifié en vue d'y ajouter les termes « Sauf en cas d'urgence ». Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent que le point 4° vise à remédier à un oubli dans la mesure où la loi en question omet de préciser que l'obligation d'informer le collège des bourgmestre et échevins n'incombe pas aux membres du conseil communal dans le cas de convocations du conseil communal en urgence. Le Conseil d'État estime que les termes « sauf en cas d'urgence » manquent de précision et sont source d'insécurité juridique dans la mesure où ils ne permettent pas de cerner le cas de figure spécifiquement visé par les auteurs au commentaire de l'article⁴. Par conséquent, il demande, sous peine

⁴ Article 13 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 :

d'opposition formelle pour insécurité juridique, de reformuler la disposition sous revue de la manière qui suit :

« 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. »

Points 5° et 6°

Les modifications proposées à l'endroit des points 5° et 6° n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 modifie le dernier alinéa de l'article 2 de la loi précitée du 24 juin 2020 en vue de préciser que l'interdiction de recourir à la visioconférence pour les séances où un vote secret est prévu à l'ordre du jour ne vaut que pour les séances du conseil communal. Cette modification coule de source puisque la loi ne prévoit pas le vote à bulletins secrets pour les réunions du collège des bourgmestre et échevins. L'article sous revue n'appelle pas d'observation.

Article 3

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 novembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu

« Sauf le cas d'urgence, la convocation se fait, par écrit et à domicile, au moins cinq jours avant celui de la réunion; elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence. L'urgence est déclarée par la majorité des membres présents. Leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Tout objet d'intérêt communal qu'un membre du conseil communal demande au bourgmestre de faire figurer à l'ordre du jour du conseil doit y être porté par le collège des bourgmestre et échevins, pour autant que la demande motivée a été faite par écrit et trois jours au moins avant la date de la réunion du conseil.

Pour chaque point à l'ordre du jour, les documents, actes et pièces afférents peuvent être consultés, sans déplacement, par les membres du conseil à la maison communale durant le délai prévu à l'alinéa 1er du présent article. Il peut en être pris copie, le cas échéant contre remboursement. »