

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

Avis du Conseil d'État

(19 mai 2020)

Par dépêche du 29 avril 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche d'évaluation d'impact.

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 visées dans le projet de loi font partie des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19.

Considérations générales

La loi en projet vise, d'après l'exposé des motifs, à introduire une mesure temporaire complémentaire à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le but d'adapter le fonctionnement des réunions d'information publiques organisées par le collège des bourgmestre et échevins dans le cadre de la procédure d'adoption des plans d'aménagement général des communes qui se déroulent en présence d'un nombre important de personnes. Au vu des risques de contamination par le Covid-19 et dans un souci de limiter les contacts entre les personnes physiques afin de contenir la propagation du Covid-19, les auteurs du projet de loi entendent préciser que les réunions d'information visées à l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004 pourront être organisées en ayant recours à des moyens de transmission électronique en direct et de manière interactive, permettant la communication entre la population et le collège des bourgmestre et échevins pendant la réunion.

La durée d'application de la mesure prévue par le projet de loi est fixée à douze mois après la fin de l'état de crise au motif qu'il est impossible de prédire la fin de la pandémie.

Le Conseil d'État relève que la mesure complémentaire prévue par le projet de loi sous avis ne figure pas au 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 ni dans aucun autre règlement grand-ducal pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

Pour le Conseil d'État, la loi en projet, qui est liée à la crise pandémique du Covid-19, aura un caractère à la fois exceptionnel et transitoire. La mesure qu'elle contient n'est pas pérenne, mais disparaîtra avec la sortie de vigueur de la loi en projet pour alors faire place au retour à la législation à laquelle ce projet entend déroger temporairement.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue a pour objet d'apporter une dérogation temporaire à l'article 12, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Avant d'entamer l'analyse de la disposition sous avis, le Conseil d'État voudrait rappeler la teneur de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004 dans son intégralité. Cet article est libellé comme suit :

« **Art. 12.** Dans les quinze jours qui suivent l'accord du conseil communal, le projet d'aménagement général est déposé avec toutes les pièces mentionnées à l'article 10 pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance, et publié, pendant la même durée, sur le site Internet de la commune où le public peut en prendre connaissance. Seules les pièces déposées à la maison communale font foi.

Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. Cette publication fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site internet où est publié le projet d'aménagement général.

Endéans les premiers trois jours de la publication du dépôt par voie d'affiches, celui-ci est publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg.

Cette publication fait mention des lieu, date et heure de la réunion d'information ainsi que du site Internet où est publié le projet d'aménagement général.

Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours suivant la publication du dépôt par voie d'affiches. »

La disposition sous revue propose d'autoriser la tenue de la réunion d'information prescrite par l'article 12, alinéa 5, précité, « en ayant recours à des moyens de retransmission électronique en direct et de manière interactive, permettant la communication entre la population et le collège des bourgmestre et échevins pendant la réunion ».

Pour parvenir utilement à ce but, il ne suffit pas, selon le Conseil d'État, d'apporter une dérogation au seul alinéa 5 de l'article 12 précité. 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).

En ce qui concerne les publications préalables, le Conseil d'État donne à considérer que 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 un site internet de la commune. 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.

Le fait que les auteurs, premièrement, maintiennent inchangées les dispositions des alinéas 2 et 4 de l'article 12 précité (avec indication du lieu de la réunion), deuxièmement, utilisent la formule introductive « sans préjudice de l'article 12, alinéa 5 » et, troisièmement, emploient le terme « retransmission » et non pas le terme « transmission », amène le Conseil d'État à appréhender la disposition en ce sens qu'il est dans l'intention des auteurs de maintenir matériellement la réunion dans un lieu déterminé où le public peut participer physiquement comme à l'accoutumée. Dans cette hypothèse, la « retransmission électronique en direct et de manière interactive » ne serait que le complément de la réunion physique qui permettrait à celle-ci de connaître une diffusion et une participation plus larges. Cette lecture est corroborée par le commentaire de l'article sous revue, où il est question, à l'avant-dernier alinéa, de la volonté de certaines communes avec lesquelles les auteurs se sont concertés, de « procéder dans les meilleurs délais à l'organisation d'une telle réunion d'information, une fois l'état de crise levé », c'est-à-dire à un moment où la tenue de réunions physiques est de nouveau possible.

S'il est dans l'intention des auteurs d'accorder aux collègues échevinaux la possibilité de remplacer purement et simplement la réunion physique par une réunion dématérialisée, il faudrait le préciser dans le texte.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État note qu'il est redondant de préciser que le collègue des bourgmestre et échevins peut organiser la réunion d'information avec la population « de manière interactive » en « permettant la communication entre la population et le collègue des bourgmestre et échevins pendant la réunion ». Dans ce contexte, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de s'inspirer du libellé de l'article 450-1, paragraphe 3, de la modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et de remplacer les termes « moyens de retransmission électronique en direct et de manière interactive » par les termes « visioconférence » ou « moyens de télécommunication permettant l'identification ».

Le Conseil d'État tient encore à exprimer ses appréhensions quant aux conséquences d'un éventuel fonctionnement défaillant ou défectueux des

moyens de télécommunication sur la validité de la réunion d'information. Il risque d'en résulter un contentieux conséquent.

Article 2

L'article sous revue a pour objet de fixer l'entrée en vigueur et la sortie de vigueur de la loi en projet sous avis.

Le Conseil d'État estime qu'il convient, à l'instar d'autres projets de loi en instance législative¹, de compléter la référence à l'état de crise par les modalités de sa déclaration en précisant qu'il s'agit de l'état de crise « tel que déclaré 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 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ».

Le Conseil d'État, en se référant à ses considérations générales, peut comprendre la volonté des auteurs de maintenir en vigueur la loi en projet pendant une certaine durée au-delà de la fin de l'état de crise proprement dit, puisqu'il est à prévoir que la fin de la pandémie de Covid-19 ne coïncide pas avec la fin de l'état de crise proprement dit et qu'il importe dès lors de garantir le bon fonctionnement des institutions communales pendant la pandémie, même au-delà de la fin de l'état de crise proprement dit, par le maintien en vigueur des dispositifs complémentaires ou dérogatoires au droit commun. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le législateur peut évidemment à tout moment mettre fin au dispositif faisant l'objet du projet de loi sous avis et provoquer ainsi le retour à la législation à laquelle ce projet entend temporairement déroger. Si certains dispositifs introduits temporairement ont fait leurs preuves, il relèvera du choix du législateur de les consacrer de façon permanente.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 19 mai 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu

¹ Projet de loi portant prorogation de la durée de validité des cartes d'identité (doc. parl. n° 7548) ou encore projet de loi concernant des mesures temporaires dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel en relation avec la déclaration de l'état de crise suite à la pandémie du coronavirus « Covid-19 » et modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel (doc. parl. n° 7546).