

Projet de règlement grand-ducal

**modifiant le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1991
concernant la désignation, la composition et le fonctionnement
des délégations des fonctionnaires communaux**

Avis du Conseil d'État

(1^{er} décembre 2020)

Par dépêche du 14 juillet 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 10 août 1991 concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations des fonctionnaires communaux que le projet de règlement grand-ducal sous revue tend à modifier.

Selon la lettre de saisine, le projet de règlement grand-ducal sous revue n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 1^{er} octobre 2020.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue entend modifier le règlement grand-ducal modifié du 10 août 1991 concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations des fonctionnaires communaux en vue d'adapter la procédure du scrutin prévue pour les élections des délégués du personnel. Les modifications proposées visent plus spécifiquement à remplacer le vote par correspondance par le vote à l'urne tout en maintenant la possibilité de voter par correspondance pour les agents absents du travail le jour du scrutin. Selon les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue, le vote par correspondance présenterait de nombreux désavantages dont notamment sa lourdeur d'un point de vue procédural, les vices de procédure qui peuvent en résulter ainsi que les coûts considérables qu'il génère.

D'après le préambule, la base légale du projet de règlement grand-ducal sous revue est constituée par les articles 42 et 43 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

L'article 43, paragraphe 4, de la loi précitée du 24 décembre 1985 dispose que « [s]ans préjudice des dispositions ci-après les règles concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations du personnel sont fixées par règlement grand-ducal ». L'article 43, paragraphe 8, de la même loi précise encore que « [l]es membres des délégations du personnel sont élus au scrutin secret. Pour un nombre de membres effectifs ne dépassant pas trois, le scrutin a lieu suivant le système majoritaire à un tour, sur une liste unique sur laquelle les candidats figurent par ordre alphabétique. Pour un nombre des membres effectifs égal ou supérieur à quatre, le scrutin a lieu suivant le système proportionnel ». L'article 42, quant à lui, n'a pas trait à la matière couverte.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue a pour objet de modifier l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991 qui traite de la procédure du scrutin lorsqu'il est recouru au système majoritaire à un tour.

Il est proposé d'instaurer une nouvelle procédure de scrutin à travers le remplacement du vote par correspondance par le vote à l'urne. La possibilité de voter par correspondance est toutefois maintenue pour les agents qui sont absents le jour du scrutin. Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent s'être inspirés de la procédure prévue, pour les entreprises, aux articles 15 et 16 du règlement grand-ducal du 11 septembre 2018 concernant les opérations électorales pour la désignation des délégués du personnel.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est prévu que l'un des assesseurs inscrit le nom de l'électeur qui se présente pour voter sur les listes alphabétiques établies par le bourgmestre ou l'échevin par lui délégué. Le Conseil d'État relève que cette disposition ne fait pas de sens étant donné que les noms des électeurs sont déjà inscrits sur la liste en question. Partant, il y aurait plutôt lieu d'écrire que l'assesseur « pointe » le nom de l'électeur sur la liste.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État suggère d'écrire que l'électeur montre au président du bureau électoral « son bulletin plié en quatre ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 5, alinéa 7, où il convient d'écrire « [...] l'électeur pliera le bulletin en quatre [...] ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 2, deuxième phrase, le Conseil d'État n'en saisit pas le sens. Le vote par procuration n'étant pas admis, l'électeur se présentera en personne devant le président du bureau électoral, se fera remettre le bulletin, le remplira et le déposera dans l'urne. Le cas de figure de l'intervention d'un tiers ou de l'évacuation du processus par la voie postale n'est simplement pas envisageable.

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 10, le Conseil d'État se demande s'il est indiqué de donner à la délégation la possibilité de demander que le vote se fasse par correspondance. Le Conseil d'État suppose qu'il s'agirait en l'occurrence d'une demande visant à remplacer pour l'ensemble de la population couverte le vote à l'urne par le vote par correspondance. Le Conseil d'État concède qu'au vu de l'expérience difficile que vit le pays à l'heure actuelle, et même en présence d'une simple vague de grippe, il

pourrait s'avérer indiqué de remplacer le vote à l'urne par le vote par correspondance. Le Conseil d'État suggère de simplement prévoir que, si les conditions l'exigent, le vote a lieu par correspondance pour l'ensemble des agents concernés et que le collège des bourgmestre et échevins prend la décision afférente, sans qu'il y ait besoin de passer par une demande de la délégation.

Le Conseil d'État note tout d'abord que la disposition sous revue fait clairement apparaître un désavantage du nouveau dispositif fondé sur le vote à l'urne. L'agent concerné qui aura un empêchement de dernière minute sera, contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui, dans l'impossibilité de participer au scrutin.

Le Conseil d'État propose ensuite de reformuler la première phrase de la manière qui suit :

« L'électeur qui remplit les conditions définies au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, et qui, au plus tard un mois avant la date des élections, en fait la demande auprès du collège des bourgmestre et échevins, est admis à exercer son droit de vote par correspondance ».

Toujours au paragraphe 4 du même article, la dernière phrase précisant que « Le cas échéant, le vote par correspondance est admis » pourrait ainsi être supprimée.

Alternativement, les auteurs du projet de règlement grand-ducal pourraient intégrer la disposition sous revue au paragraphe 5 qui est consacré au vote par correspondance en l'articulant avec l'alinéa 1^{er} de cette disposition.

Le paragraphe 5 définit la procédure à suivre pour le vote par correspondance. À cet effet, il reprend, dans leur substance, les règles qui, à l'heure actuelle, figurent aux articles 10, paragraphe 3, 11 et 13, paragraphes 1^{er}, alinéas 2 et 3, et 2, première phrase, du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991. Un certain nombre d'ajouts et de modifications au dispositif actuellement en vigueur sont par ailleurs inspirés du règlement grand-ducal précité du 11 septembre 2018.

Pour ce qui est du paragraphe 5, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État suggère de le reformuler comme suit :

« Les agents pour lesquels il est établi qu'ils seront absents le jour du scrutin pour des raisons inhérentes à l'organisation du travail au sein de l'administration communale, pour cause de maladie, d'accident de travail, de maternité ou de congé sont admis à voter par correspondance ».

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant le paragraphe 4.

Par rapport au paragraphe 5, alinéa 5, le Conseil d'État en est à se demander s'il est nécessaire de préciser que « [l]e port est à charge de l'administration communale » étant donné que l'article 28, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, du règlement grand-ducal qui est modifié en l'occurrence prévoit d'ores et déjà que « [t]ous les frais occasionnés par les élections sont à charge de la commune ».

À l'alinéa 7 du paragraphe 5, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de règlement grand-ducal se réfèrent à l'article 12 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991, article qui couvre les règles du scrutin. Si le Conseil d'État estime que le renvoi ainsi opéré est correct, il note cependant également que les auteurs ont procédé, dans le texte coordonné du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991 qui est joint au projet de règlement grand-ducal, au changement de numérotation des articles 11 et suivants du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991, ceci suite à l'abrogation des articles 11 et 21. Dans la logique des auteurs du projet de règlement grand-ducal, la référence à l'actuel article 12 devrait dès lors être remplacée par une référence à l'article 11. Ceci dit, le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre légistique où il critique le procédé de la renumérotation. Il suggère de maintenir le renvoi à l'article 12 tel qu'il figure dans le projet de règlement grand-ducal.

En ce qui concerne le paragraphe 5, alinéa 8, le Conseil d'État constate que son libellé diffère de la disposition actuellement en vigueur en ce qu'il prévoit que l'enveloppe doit être adressée « dans un délai suffisant pour qu'elle puisse parvenir au bureau électoral avant la clôture du scrutin » et non plus « au moins deux jours avant celui fixé pour les élections ». En dehors du fait que cette reformulation ôte la précision nécessaire à la disposition afférente, elle aura encore pour résultat que le dispositif prévu à la dernière phrase de l'alinéa selon laquelle « [a]ucune enveloppe ne sera admise après ces limites [...] » devient difficilement exécutable. Le dispositif est dès lors à revoir sur ce point.

Au paragraphe 5, alinéa 10, le Conseil d'État propose, ici encore, d'écrire que « [l]es noms des votants par correspondance sont pointés par les assesseurs sur la liste électorale ».

Enfin, le Conseil d'État estime qu'il y aurait lieu de transférer le dernier alinéa du paragraphe 5 à la disposition sur le dépouillement du scrutin figurant à l'ancien article 13 (article 12 nouveau). Le Conseil d'État note encore que le dispositif proposé est moins élaboré que celui actuellement en vigueur. De l'avis du Conseil d'État, il conviendrait de distinguer, comme c'est le cas à l'heure actuelle, entre l'ouverture des enveloppes de transmission et l'ouverture des enveloppes électorales.

Article 2

L'article sous revue abroge l'article 11 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991. Les dispositions qui figurent à l'article 11 précité sont en effet désormais reprises à l'article 10 tel que proposé par le projet de règlement grand-ducal sous revue.

La disposition en question ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Article 3

Les modifications au règlement grand-ducal précité du 10 août 1991 proposées par les auteurs du projet de règlement grand-ducal à l'article 3 sont le résultat des modifications apportées par l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous revue à l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Article 4

L'article sous revue vise à modifier l'article 19 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991 afin de permettre aux échevins qui président les bureaux électoraux de se faire remplacer par leur délégué.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

Article 5

L'article 5 apporte des modifications à l'article 20 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991, article qui détermine la procédure du scrutin lorsqu'il est recouru au système de la représentation proportionnelle. Le nouvel article 20 correspond mot à mot à l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991 dans sa nouvelle formulation issue du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Le Conseil d'État renvoie à l'ensemble de ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Articles 6 et 7

Les modifications apportées aux articles 21 et 23 du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991 correspondent aux modifications apportées aux articles 11 et 13 du même règlement à travers les articles 2 et 3 du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Ils n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le deuxième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

En ce qui concerne le troisième visa, il n'est pas nécessaire de mentionner l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises,

étant donné que celui-ci n'est pas prescrit par un texte hiérarchiquement supérieur. Il pourrait en effet être déduit à tort d'une telle mention au préambule que les autorités seraient formellement obligées de procéder à la consultation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises lors d'une modification ultérieure. À titre subsidiaire, il convient, d'écrire « Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ».

Article 1^{er}

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif de la manière qui suit :

« Art. 10. - Procédure de scrutin
[...]. »

À l'article 10, paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de remplacer les termes « à l'article 43, alinéa 9 » par les termes « à l'article 43, paragraphe 9 ».

Au paragraphe 5, alinéas 5 à 11, il convient de noter que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Au paragraphe 5, alinéa 7, le Conseil d'État relève que les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent règlement ».

L'ensemble des observations formulées par rapport à l'article sous examen valent également pour l'article 20, dans sa nouvelle teneur proposée, tel qu'introduit par l'article 5 du projet de règlement grand-ducal sous revue.

Article 7

Au point 1^o, il y a lieu d'écrire « alinéas » au pluriel.

Au point 2^o, le texte du paragraphe 2 à remplacer est à faire précéder du numéro de paragraphe « (2) ».

Article 9

Il y a lieu de supprimer la virgule qui précède les termes « qui sera publié ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 10 août 1991 concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations des fonctionnaires communaux joint au projet de règlement grand-ducal sous revue, il apparaît que les auteurs ont procédé au changement de numérotation des articles 11 et suivants du règlement grand-ducal précité du 10 août 1991, ceci suite à l'abrogation des articles 11 et 21. Ce procédé est à écarter et la numérotation est à maintenir. Dans la version consolidée du règlement en question, les dispositions abrogées sont présentées de la manière suivante :

« **Art. 11.** (abrogé par le règlement grand-ducal du [...]) » ;

« **Art. 21.** (abrogé par le règlement grand-ducal du [...]) ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants,
le 1^{er} décembre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu