

Proposition de loi

relative à la procédure de collecte des signatures en vue d'un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution et portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

Avis du Conseil d'État

(22 juin 2021)

Par dépêche du 9 mars 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi relative à la procédure de collecte des signatures en vue d'un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution et portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, déposée le 19 février 2021 par le député Fernand Kartheiser, et déclarée recevable le 9 mars 2021, conformément à l'article 61 du règlement de procédure de la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Par dépêche du 12 mai 2021, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

Considérations générales

La proposition de loi vise à modifier la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, ci-après « la loi de 2005 », qui règle la procédure de collecte des signatures pour le référendum prévu à l'article 114 de la Constitution. Il s'agit, selon l'auteur, de mettre en place des mécanismes permettant aux électeurs de soutenir la demande d'organisation d'un référendum par le recours à des procédures électroniques de signature à distance. Cette procédure offrirait aux électeurs des avantages en termes de « flexibilité », de « confort » et d'« amélioration de la gestion de leur temps ». Cette technologie s'inscrirait encore « dans le cadre de la simplification administrative ». Elle présenterait de « nombreux avantages pour l'administration » consistant dans la « rapidité de gestion », « un gain de temps précieux » et « une nette réduction des coûts ».

Le Conseil d'État, sans entendre formuler des objections de principe contre l'instauration de tels mécanismes, partage les réflexions exprimées dans la prise de position du Gouvernement relatives à l'importance attachée au référendum prévu à l'article 114 et à la distinction avec une simple pétition, tout comme les soucis soulignant la nécessité d'assurer le contrôle de l'identité des citoyens signataires et leur qualité pour signer au regard des critères prévus par la loi. Il relève que les dispositions des articles 5 à 7 de la proposition de loi entendent instaurer des mécanismes techniques de garantie nécessaires à cet effet et permettent l'application d'un tel régime au regard de l'évolution technologique.

Enfin, le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase, cet article ou ce paragraphe dans son ensemble.

À cet égard, le Conseil d'État constate que l'auteur de la proposition de loi sous avis, en remplaçant certains articles de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au referendum au niveau national dans son intégralité, omet de tenir compte des modifications intervenues par le biais de la loi du 3 mars 2017¹ à l'endroit des articles 11 et 13 de la loi à modifier. Même si telle n'a pas été l'intention de l'auteur, l'effet de la proposition de loi sera de revenir sur les modifications apportées par la loi précitée du 3 mars 2017 à la loi précitée du 4 février 2005.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à compléter l'article 5, point 3, de la loi de 2005 par la possibilité pour les électeurs de soutenir la demande d'organiser le référendum en portant leur signature, non pas sur une liste d'inscription tenue sur papier, mais également sur un registre électronique que chaque commune met à leur disposition sur son site internet.

Le Conseil d'État comprend que la dernière phrase qu'il est proposé d'ajouter au point 3 aux termes de laquelle « [l]es noms, prénoms et adresses des électeurs qui soutiennent la demande ne font pas l'objet de publication, à moins que les personnes concernées n'en décident autrement », s'applique aux deux types de listes. Le Conseil d'État relève, d'abord, qu'il a des difficultés à suivre l'auteur de la proposition de loi quand il entend sauvegarder l'anonymat des signataires dans le cadre d'une inscription sur une liste d'inscription en papier. Sur le fond, il a des réserves sérieuses par rapport à un tel dispositif, pour les deux types d'inscription, dans la mesure où le soutien apporté à une initiative référendaire est un acte citoyen qui doit se faire dans la transparence par des personnes qui assument un tel acte. Cette publicité s'applique tant pour les auteurs de l'initiative que pour les citoyens qui la soutiennent. Une telle démarche ne saurait se revendiquer du secret qui préside au scrutin ou encore de la protection des données personnelles.

Article 2

L'article sous examen vise à compléter l'article 6 de la loi de 2005 par un nouvel alinéa 3 prévoyant que la mise à disposition des registres électroniques d'inscription, ainsi que la mise en place de la procédure électronique de signature

¹ Loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus » portant modification : - de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; - de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ; - de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes ; - de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; - de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; - de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; - de l'article 44*bis* du Code civil ; - de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ; - de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; - de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ; - de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; et abrogeant : - l'arrêté grand-ducal modifié du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ; - l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

dans les communes incombent au Premier ministre, ministre d'État, à l'instar de ce que le texte actuel de la loi à modifier prévoit pour les listes d'inscription. Le Conseil d'État saisit la logique de ce dispositif dans un souci de parallélisme des régimes de signature et dans un souci d'uniformité de la collecte des signatures dans toutes les communes du Grand-Duché de Luxembourg.

C'est au niveau de l'organisation de ce système que devront être considérées les exigences inhérentes au respect de l'identité et de la qualité des signataires.

Article 3

L'article 3 complète l'article 7 de la loi de 2005 par une phrase qui renvoie à l'adoption d'un règlement grand-ducal pour déterminer le modèle de registre électronique ainsi que la procédure électronique de signature. Le Conseil d'État peut concevoir le renvoi à un règlement grand-ducal pour déterminer les aspects techniques de la procédure. La question des garanties d'identification des électeurs fait l'objet de l'article 7, modifiant l'article 11 de la loi de 2005.

Articles 4 et 5

Les articles sous rubrique complètent les articles 8 et 9 de la loi de 2005 relatifs aux missions de la commune dans l'organisation de la collecte des signatures par une référence à la procédure électronique.

Article 6

L'article 6 complète l'article 10 de la loi de 2005 par l'insertion d'une référence à la possibilité, pour l'électeur qui entend soutenir la demande d'organisation d'un référendum, de porter sa signature sur le registre électronique mis à disposition sur le site internet de la commune.

Article 7

L'article sous examen complète l'article 11 de la loi de 2005 par un nouvel alinéa soumettant l'utilisation de la procédure électronique de signature au recours à un mode authentifié ou un mécanisme garantissant l'identité de l'électeur. Pour les modalités, il est renvoyé au règlement grand-ducal prévu à l'article 7 de la loi de 2005, tel que modifié par la proposition sous examen.

Article 8

Sans observation.

Article 9

L'article 9 modifie l'article 13 actuel de la loi de 2005 relatif à la possibilité de rayer une signature manuelle en ajoutant une référence à l'annulation de la signature électronique.

Le Conseil d'État s'interroge sur la divergence des termes utilisés, radiation pour la signature manuelle, annulation pour la signature électronique. L'annulation est un concept juridiquement différent de celui de la radiation. À noter que le nouvel alinéa 3, qu'il est proposé d'ajouter à l'article 13, emploie un troisième concept, à savoir celui d'ignorer les signatures répétées. Une cohérence dans les concepts s'impose.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État relève que la formulation de l'alinéa 2 du futur article 13, relatif à l'indication des « raisons de ladite rature

dans un procès-verbal » est différente de celle proposée pour l’alinéa 3 qui porte sur une « mention avec motivation dans le procès-verbal correspondant ».

Articles 10 et 11

Sans observation.

Observations d’ordre légistique

Observations générales

À l’occasion du remplacement d’articles dans leur intégralité ou d’insertion d’articles, 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.

Les termes en gras ou autrement relevés sont à omettre dans les textes normatifs.

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, et non pas « de la loi précitée ».

Intitulé

L’intitulé ne doit pas induire en erreur sur le contenu du dispositif. Par conséquent, il convient d’éviter de donner à l’acte modificatif un intitulé qui pourrait faire croire qu’il revêt un caractère autonome. Partant, il est suggéré de reformuler l’intitulé de la proposition de loi comme suit :

« Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au referendum au niveau national aux fins de la modification de la procédure de collecte des signatures en vue d’un référendum prévu à l’article 114 de la Constitution ».

Préambule

Aux projets et propositions de loi, le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d’arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d’un préambule, il y a lieu d’en faire abstraction dans les projets et propositions de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il est recommandé d’insérer une virgule après les termes « point 3 ».

Au point 3, deuxième phrase, dans sa teneur modifiée, il faut écrire :
« Les noms, prénoms et adresses [...] »

Article 3

À l’article 7, alinéa 3, dans sa teneur modifiée, les virgules avant respectivement les termes « ainsi que » et « seront fixés » sont à supprimer. Par

ailleurs, les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Partant, le terme « seront » est à remplacer par le terme « sont ». Cette observation vaut également pour l'article 10, à l'article 15, alinéa 2.

Article 5

À l'article 9, dans sa teneur modifiée, les énumérations sont introduites par un deux-points. Par ailleurs, dans un souci de cohérence interne du texte à modifier, il est recommandé de remplacer la numérotation en chiffres romains minuscules i), ii), iii), ... par une numérotation simple en chiffres arabes suivis d'une parenthèse 1), 2), 3),

Article 7

Il y a lieu d'ajouter un point après le numéro de l'article sous avis. Cette observation vaut également pour les articles 10 et 11.

Article 9

À l'article 13, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur modifiée, il y a lieu d'écrire « dans les cas prévus aux alinéas 2 et 3 ».

Toujours à l'article 13, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur modifiée, les termes « du présent article » sont à supprimer, car superfétatoires.

Formule de promulgation

L'observation relative au préambule ci-avant vaut également pour la formule de promulgation. Il y a lieu d'en faire abstraction à la proposition de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz