

Projet de règlement grand-ducal

**portant réglementation de la procédure électorale pour la
Chambre des fonctionnaires et employés publics**

Avis du Conseil d'État

(6 février 2024)

Par dépêche du 24 avril 2023, 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 le ministre de la Fonction publique.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 mai 2023.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis vise à remplacer le règlement grand-ducal modifié du 17 janvier 1984 portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Il s'inscrit dans le cadre de la réforme de la Chambre des fonctionnaires et employés publics mise en œuvre à travers le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale¹, soumis le même jour au Conseil d'État pour avis que le présent projet de règlement grand-ducal, qui vise notamment à simplifier la procédure électorale et à apporter une plus grande flexibilité au niveau de son déroulement.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont repris dans le texte sous examen certaines des dispositions qui figurent dans la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale telle que modifiée par le projet de loi n° 8199. Il se doit de rappeler qu'en principe les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'ont pas leur place dans les lois et règlements. La reprise dans des règlements de dispositions contenues dans une loi est dès lors à écarter. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 10, paragraphe 1^{er}, de la Constitution

¹ Doc. parl. n° 8199.

qui prévoit désormais que « [l]es Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois ». Les conditions selon lesquelles sont exercés le droit de vote actif et le droit de vote passif dans le cadre des élections pour les chambres professionnelles, en tant que droits politiques², relèvent dès lors d'une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État estime que les parties du dispositif qui touchent notamment au mode de scrutin, la qualité d'électeur, les conditions de recevabilité des candidatures, la procédure de vote, les cas d'exclusion et de nullité des bulletins de vote ainsi que la procédure d'attribution des sièges constituent des éléments essentiels qui devront figurer dans la loi. La base légale risque ainsi d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en question en vertu de l'article 102 de la Constitution.

À l'instar de la législation en matière d'élections législatives, communales et européennes, le Conseil d'État suggère de transférer l'ensemble des dispositions du projet sous revue dans le projet de loi n° 8199, à l'exception des dispositions qui constituent des redites et des paraphrases de la loi.

Ce n'est que sous cette réserve que le Conseil d'État procédera à l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article sous examen sont à supprimer étant donné qu'ils ne font que rappeler les dispositions des articles 10 et 43*bis*.-2, alinéa 2, de la loi précitée du 4 avril 1924 telle que modifiée par le projet de loi n° 8199.

Le Conseil d'État rappelle que la reprise de dispositions hiérarchiquement supérieures, même reformulées tel qu'il est le cas à l'article 6 du projet sous avis, risque de dénaturer le texte de la norme supérieure et d'introduire la confusion dans l'esprit du lecteur entre des dispositions hiérarchiquement distinctes.

L'alinéa 3 dudit article précise quelles entités fournissent les données nécessaires à l'établissement de la liste électorale par le ministre. Il s'agit notamment du Centre des technologies de l'information de l'État, des services du personnel des différents établissements publics et des communes. Le Conseil d'État rappelle que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application de l'article 31 de la

² Avis du Conseil d'État du 8 juin 1993 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective et à la proposition de loi sur le droit de vote des étrangers aux élections aux chambres professionnelles (doc. parl. n^{os} 3763 et 3471).

Constitution. En l'espèce, il constate que l'essentiel du cadrage normatif résulte à suffisance des articles 43*bis*.-2 et 16 de la loi précitée du 4 avril 1924 qui limitent le champ des entités susceptibles de fournir les données nécessaires à l'établissement de la liste électorale.

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État suggère d'omettre toute référence aux « services du personnel » et de se limiter à la désignation des entités responsables du traitement des données à caractère personnel.

Articles 3 et 4

Les articles sous examen sont à supprimer étant donné qu'ils ne font que rappeler les dispositions de l'article 43*bis*.-2, alinéas 4 et 5, de la loi précitée du 4 avril 1924 telle que modifiée par le projet de loi n° 8199.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous examen ne fait que rappeler les dispositions de l'article 43*bis*.-3, alinéas 1^{er} à 3, de la loi précitée du 4 avril 1924 telle que modifiée par le projet de loi n° 8199, tout en utilisant des formulations légèrement différentes. Partant, l'article sous examen est à supprimer.

Le Conseil d'État renvoie en outre à ses observations sous l'article 4 dans son avis de ce jour relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective.

Article 7

Les alinéas 1^{er} à 4 de l'article sous examen sont à supprimer étant donné qu'ils ne font que rappeler les dispositions des articles 43*bis*.-3, alinéa 4, et 43*bis*.-4 de la loi précitée du 4 avril 1924 telle que modifiée par le projet de loi n° 8199.

À l'alinéa 5, le Conseil d'État suggère de préciser que le délai sera de « trois jours ouvrables ».

Article 8

L'article sous avis concerne les éventuelles modifications de la liste des électeurs à la suite d'un jugement du juge de paix-directeur dans le cadre d'un recours. Il prévoit, en son alinéa 2, que le ministre arrête la liste des électeurs définitivement soixante-dix jours avant la clôture du vote.

Le Conseil d'État relève que cette disposition diffère de celle de l'article 43*bis*.-3 de la loi précitée du 4 avril 1924, telle que modifiée par le projet de loi n° 8199 précité, qui prévoit que la liste des électeurs est définitivement arrêtée cent quinze jours avant la clôture du vote, et non pas soixante-dix jours avant celle-ci. La disposition étant contraire à la loi qui lui

sert de fondement légal, elle risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Article 9

L'article sous examen porte sur les candidatures, les modalités de présentation des listes de candidats, ainsi que les pièces à remettre par les candidats.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil d'État n'entrevoit pas les raisons pour lesquelles les auteurs prévoient une obligation de joindre aux candidatures un « extrait du répertoire civil ».

Il rappelle sur ce point qu'en application du principe de minimisation prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), 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), seules les données nécessaires au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées devraient être requises. La disposition sous revue risque par conséquent d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le Conseil d'État constate qu'un tel extrait n'est pas requis pour les élections des autres chambres professionnelles.

Article 10

L'article 10 fixe la date limite pour le dépôt des listes de candidats et prévoit les modalités en rapport avec la présentation des candidats et la désignation des témoins ainsi que la vérification de la conformité des candidatures aux dispositions de l'article 9.

Le Conseil d'État relève que contrairement au texte actuellement en vigueur, la disposition sous revue ne précise plus la date à laquelle l'avis fixant les jours, heures et lieu pour la présentation des candidats et la désignation des témoins est publié. Le texte sous revue omet encore de préciser par quel moyen se fait cette publication. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'un délai, de même que le support de la publication, est toutefois prévu dans les dispositifs relatifs à d'autres chambres professionnelles. Il suggère, par conséquent, aux auteurs de compléter la disposition sous revue sur ce point.

Le Conseil d'État constate ensuite que de nombreuses dispositions, dont notamment celles de l'article 13 du règlement grand-ducal précité du 17 janvier 1984, ne sont pas reprises dans le texte sous revue. Ainsi, ce dernier ne prévoit plus de possibilité de retirer sa candidature après la présentation de la liste de candidats en question. Étant donné que cette hypothèse est toutefois prévue dans les dispositifs relatifs aux autres chambres professionnelles, le dispositif sous examen risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution au motif d'un non-respect de l'article 15 de la Constitution.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

Au vu de l'importance du procès-verbal de l'élection, le Conseil d'État trouverait indiqué d'insérer une disposition dans la loi prévoyant le principe de l'établissement dudit procès-verbal par le bureau électoral ainsi que, de manière regroupée, les mentions qu'il doit contenir.

Article 14

Sans observation.

Article 15

L'article sous examen porte sur l'institution du bureau électoral.

Contrairement au texte du règlement grand-ducal précité du 17 janvier 1984, l'article sous revue ne prévoit plus de scrutateurs, de deuxième vice-président, de deux secrétaires adjoints et la possibilité de désigner des scrutateurs suppléants.

Le Conseil d'État relève que les scrutateurs sont néanmoins mentionnés comme participant au dépouillement du vote (aux articles 29 et suivants du projet de règlement). Partant, il convient de compléter la disposition sur ce point.

Articles 16 à 19

Sans observation.

Article 20

L'article sous revue prévoit que les membres du bureau électoral reçoivent une indemnité s'élevant à 5 euros, indice 100, par heure de travail effectif. Le Conseil d'État se doit de constater que ni la loi précitée du 4 avril 1924, dans sa teneur actuelle, qui constitue la base légale du texte sous examen, ni le projet de loi n° 8199 précité modifiant ladite loi ne comporte de disposition relative à une telle indemnisation. Or, en vertu de l'article 117 de la Constitution, les indemnités relèvent du domaine de la loi formelle. Si une mise en œuvre par la voie réglementaire est envisagée, la loi doit, conformément à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, prévoir expressément cette intervention du Grand-Duc. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations formulées dans son avis de ce jour relatif au projet de loi n° 8199.

À défaut de base légale, la disposition sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Articles 21 à 24

Sans observation.

Article 25

En ce qui concerne l'article 25 du projet sous examen, le Conseil d'État se doit de constater que le cas de nullité y prévu est également repris à l'énumération de tous les cas de nullité des bulletins de vote et enveloppes électorales figurant à l'article 32 du projet de règlement grand-ducal sous examen. Tout en renvoyant à ses observations au sujet de l'article 32 ci-dessous, le Conseil d'État relève que la disposition sous revue est ainsi redondante et à supprimer.

Article 26

Sans observation.

Article 27

Au niveau de l'article 27, le Conseil d'État est à se demander pour quelle raison les auteurs ont omis un bout de phrase figurant dans la réglementation actuellement applicable et précisant que le bulletin détérioré est à renvoyer et sera aussitôt détruit. Cette disposition figure en effet dans les dispositifs de toutes les autres chambres professionnelles.

Article 28

Sans observation.

Article 29

L'article sous examen porte sur la réception, le triage et l'ouverture des enveloppes contenant les bulletins de vote.

Quant aux alinéas 4 et 7, prévoyant que les enveloppes de transmission et les enveloppes électorales « déclarées nulles » sont écartées, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 32 ci-dessous.

Article 30

Sans observation.

Article 31

Le Conseil d'État relève que la destruction de « tous les documents relatifs à l'élection », à l'exception des procès-verbaux, à l'expiration des délais de recours est également prévue à l'article 35, alinéa 2, de sorte que la dernière phrase de la disposition sous revue est redondante et est donc à supprimer.

Article 32

La disposition sous revue énumère les cas de nullité des enveloppes de transmission, des enveloppes électorales ainsi que des bulletins de vote.

Tel qu'il l'avait également relevé dans son avis du 7 février 2023³, le Conseil d'État estime qu'il est plus approprié de viser les seules hypothèses de nullité du bulletin de vote en complétant le cas échéant la liste des cas de nullité des bulletins de vote par les hypothèses liées à d'éventuels problèmes concernant les enveloppes. À titre d'exemple, on pourrait ainsi préciser que sont nuls les bulletins de vote « insérés dans une enveloppe marquée ou dans une enveloppe autre que celle délivrée par le Président ».

Article 33

Sans observation.

Article 34

L'article 34 a trait à la procédure d'attribution des sièges au sein de la Chambre des fonctionnaires et employés publics à l'issue des élections.

En ce qui concerne l'alinéa 6, dernière phrase, qui prévoit qu'« [e]n cas de nouvelle parité des suffrages, l'élection est acquise au candidat le plus âgé. », le Conseil d'État se doit de rappeler que le critère de l'âge est contraire au principe de non-discrimination consacré par l'article 15, paragraphe 2, de la Constitution, ainsi que par l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le Protocole 12 à la même convention. L'article visé risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie sur ce point à la loi du 26 octobre 2021 portant modification 1° de la loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des métiers [...] qui a remplacé le critère de l'âge à l'article 34, alinéa 3, de ladite loi pour prévoir qu'« [e]n cas d'égalité de voix obtenues par deux ou plusieurs candidats dans un groupe électoral, est proclamé élu le candidat qui est désigné par tirage au sort par le président du bureau électoral ».

Article 35

Sans observation.

Article 36

L'article sous examen a trait à la computation des délais.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'en tenir à la terminologie de droit commun en la matière, telle qu'elle ressort notamment de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972, approuvée par la loi du 30 mai 1984.

Articles 37 et 38

Sans observation.

³ Avis du Conseil d'État n° 61.026 du 7 février 2023 relatif au projet de règlement grand-ducal ayant pour objet les élections pour la Chambre de commerce, p. 6.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

À partir du 1^{er} juillet 2023, les textes à soumettre à la signature du Grand-Duc sont adaptés en remplaçant les pronoms possessifs qui visent le Grand-Duc par l'article défini correspondant, afin d'écrire au préambule « Le Conseil d'État entendu ; » ainsi que « Sur le rapport du/de la Ministre [...], et après délibération du Gouvernement en conseil ; » et à la formule exécutoire « Le ministre ayant [compétence ministérielle] dans ses attributions ».

Observations générales

Aux intitulés des chapitres, les points entre le numéro de chapitre et l'intitulé de chapitre sont à supprimer. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Dispositions générales et définitions** ».

Cette observation vaut également pour les intitulés des sections.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Préambule

Au fondement légal, et pour autant qu'un acte n'est pas visé dans tous ses éléments, il est indiqué de spécifier le ou les articles qui servent de base légale au règlement à prendre. Partant, le premier visa est à reformuler comme suit :

« Vu la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, et notamment son article 16 ; ».

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.

À l'endroit des ministres proposant, il est indiqué d'ajouter une virgule avant les termes « et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

À l'indication du numéro de l'article sous revue, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au paragraphe 2, il y a lieu d'entourer les termes à définir de guillemets.

Au paragraphe 2, point 4^o, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. En outre, il convient d'ajouter un point-virgule *in fine*. Partant, il est indiqué d'écrire :

« 4° « groupe » : le ou les groupes électoraux tels qu'ils sont prévus à l'article 43^{ter}, alinéas 2 et 3, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ; ».

Article 2

À l'alinéa 2, il est indiqué de supprimer la virgule après les termes « le ministre constitue un fichier ».

À l'alinéa 3, il y a lieu d'écarter les points-virgules en écrivant :

« Pour les fonctionnaires et employés de l'État, la constitution du fichier se fait en collaboration avec le Centre des technologies de l'information de l'État. En ce qui concerne les fonctionnaires et employés des établissements publics, la constitution du fichier se fait en collaboration avec les services du personnel des établissements concernés. En ce qui concerne les fonctionnaires et employés des communes, la constitution du fichier se fait en collaboration avec les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la surveillance des communes et la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux. »

Article 6

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « [...] un avis publié au Mémorial B du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg [...] ».

Article 10

À l'alinéa 3, il est relevé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, de sorte que les termes « du présent règlement » sont à supprimer.

Article 14

L'alinéa 3 est à reformuler comme suit :

« L'avis publié dans la presse reproduit en outre les instructions pour l'électeur figurant à l'annexe 1. »

Article 18

À l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer les guillemets et à l'alinéa 3, il convient d'écrire « Il est donné lecture de l'alinéa 2 et mention en est faite au procès-verbal. »

Article 19

Il y a lieu de remplacer les termes « la Chambre » par les termes « la Chambre des fonctionnaires et employés publics ».

Article 21

À l'alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire « selon le modèle figurant à l'annexe 2 ».

Article 34

À l'alinéa 4, première phrase, il est suggéré de remplacer le point-virgule par un point final et d'ériger le bout de phrase qui suit en phrase distincte.

Article 38

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 6 février 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer