

Projet de loi

**portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant
création de chambres professionnelles à base élective**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(18 juin 2024)

Par dépêche du 3 mai 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la fonction publique.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements et d'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires et les propositions formulées par le Conseil d'État que la commission a faites siennes.

L'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 29 mai 2024.

Considérations générales

Les amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique entendent donner suite tant aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 6 février 2024 relatif audit projet de loi qu'à celles formulées dans son avis du même jour relatif au projet de règlement grand-ducal n° 61.430 portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont fait le choix d'insérer l'ensemble des dispositions relatives aux élections pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui figuraient au niveau du projet de règlement grand-ducal n° 61.430 précité dans le projet de loi sous avis.

Cette façon de procéder entraîne un certain nombre de difficultés au niveau de la cohérence formelle du texte. Les auteurs n'ont notamment pas pu reprendre les groupements d'articles (sous forme de chapitres) du projet de règlement grand-ducal, alors que la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective qu'il est envisagé de modifier est d'ores et déjà divisée en chapitres, à savoir un chapitre regroupant les dispositions générales et des chapitres relatifs aux différentes chambres professionnelles. De ce fait, l'agencement des articles tel qu'il résulte des amendements sous avis manque de cohérence et de lisibilité. En effet, le nouvel article 43bis.-5 de la loi précitée du 4 avril 1924 (article 6 du projet de loi tel qu'amendé) attribue une tâche au bureau électoral, alors que l'institution de ce dernier n'est prévue qu'à l'article 43bis.-11 de ladite loi

(article 12 du projet de loi tel qu'amendé). De même, les articles relatifs au déroulement de la procédure électorale (nouveaux articles 43bis.-5 et suivants) sont insérés avant l'article qui définit les différents groupes électoraux (article 43ter).

Le Conseil d'État recommande, par conséquent, aux auteurs de revoir l'agencement du dispositif proposé selon l'ordre suivant : 1) élaboration de la liste des électeurs (articles 43bis.-2 à 43bis.-4 actuels), 2) définition des groupes électoraux (articles 43ter et 43quater actuels), 3) institution du bureau électoral, 4) présentation des listes de candidats, 5) procédure électorale, 6) dépouillement et attribution des sièges, 7) publication des résultats.

Examen des amendements

Amendement 1

Concernant le nouveau point 5° de l'article 3 du projet de loi tel qu'amendé, le Conseil d'État constate que la disposition qu'il est prévu d'insérer à l'article 43bis.-2 de la loi précitée du 4 avril 1924 reprend l'article 5 du projet de règlement grand-ducal n° 61.430, précité. Si la disposition n'appelle pas d'observation quant au fond, le Conseil d'État suggère de l'inclure à l'article relatif à l'envoi des bulletins de vote (article 43bis.-19 nouveau de la loi précitée du 4 avril 1924, inséré par l'article 20 du projet de loi sous avis tel qu'amendé). Il y reviendra lors de l'examen de l'amendement 18.

Le Conseil d'État constate encore qu'en vertu de l'article 3, point 5°, du projet de loi sous avis tel qu'amendé, le contrôle de la liste provisoire des électeurs par un comité électoral est supprimé. Il comprend qu'aucune modification n'intervient entre l'arrêt provisoire de la liste des électeurs ayant lieu cent cinquante jours avant la clôture du vote et l'arrêt de la liste ayant lieu cent quinze jours avant la clôture du vote.

Le Conseil d'État recommande partant de ne fixer qu'un seul moment auquel la liste des électeurs est arrêtée avant qu'elle ne soit soumise à l'inspection du public.

Il propose dès lors de reformuler l'article 3, point 4°, du projet de loi sous avis comme suit :

« 4° L'alinéa 5 est remplacé comme suit :

« La liste des électeurs est arrêtée par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ~~cent cinquante jours avant la clôture du vote~~. Elle comprend tous ceux qui à ~~cette~~ la date de l'arrêt de cette liste prévue à l'article 43bis.-3, alinéa 1^{er}, remplissent les conditions de l'électorat. » »

Amendements 2 et 3

Les amendements sous examen visent à modifier les articles 4 et 5 du projet de loi qui modifient les articles 43bis.-3 et 43bis.-4 de la loi précitée du 4 avril 1924 qui ont trait à l'établissement et à l'inspection de la liste électorale et à la procédure des éventuels réclamations et recours concernant cette liste électorale.

Le point 1° de l'amendement 2 n'appelle pas d'observation.

Quant au point 2°, celui-ci vise à donner suite à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée dans son avis précité du 6 février 2024 en raison de l'insécurité juridique qui découlait du texte en question. Il prévoit désormais une publication unique de l'avis informant le public du dépôt, pour inspection, de la liste des électeurs dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État est donc en mesure de lever l'opposition formelle relative à l'article 4, point 4°, du projet de loi sous avis.

Quant au point 3° de l'amendement 2 et l'amendement 3, le Conseil d'État se doit de constater qu'ils font naître une incohérence dans le dispositif, alors que le bureau électoral, y compris son président, n'est institué que soixante-dix jours (au plus tard) avant la clôture du vote en vertu de l'article 43*bis*.-11 de la loi précitée du 4 avril 1924 tel qu'amendé par l'article 12 du projet de loi sous avis, soit à un moment où la liste électorale est arrêtée définitivement par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. Or, l'institution du bureau ne saurait intervenir qu'à ce stade étant donné que ce dernier est amené à assumer des fonctions à des moments se situant avant cette date. Le Conseil d'État renvoie sur ce point au dispositif relatif à la Chambre des métiers qui prévoit une procédure similaire.

Au vu de cette incohérence qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 4, point 5°, et à l'article 5 du projet de loi tel qu'amendé.

Ces oppositions formelles pourraient être levées soit en remplaçant le bureau électoral par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions dans le cadre des procédures de réclamation et de recours à l'encontre de la liste des électeurs, soit en prévoyant que le bureau électoral est institué au plus tard cent quinze jours avant la clôture du vote, donc au moment où le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions arrête provisoirement la liste des électeurs. Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec la modification soit des articles 4 et 5, soit de l'article 12 du projet de loi sous avis reprenant l'une des deux solutions préconisées.

Amendement 4

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 7 de l'article 43*bis*.-5 nouveau de la loi précitée du 4 avril 1924 reprend la même disposition que celle qu'il est envisagé d'insérer à l'article 43*quater* de ladite loi (article 34, point 2, du projet de loi sous avis tel qu'amendé). En vue d'éliminer cette redondance, le Conseil d'État préconise d'intégrer cette disposition à l'article 43*bis*.-5 qui a trait aux listes de candidats et de l'omettre ainsi à l'endroit de l'article 43*quater* qui concerne les électeurs.

Amendement 5

Le Conseil d'État constate que la référence à l'article qui prévoit les conditions à remplir par les listes de candidats qui figurait à l'article 10 du projet de règlement grand-ducal n° 61.430, que l'article 7 tel qu'amendé reprend, a été supprimée. Dans un souci de lisibilité du texte, le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir que « [l]e président du bureau électoral

ou son représentant vérifie la conformité des listes de candidats présentées aux dispositions de l'article 43bis.-5 [...] ».

Le Conseil d'État constate par ailleurs que l'article sous revue prévoit que la volonté d'un candidat de se retirer doit être notifiée par « exploit d'huissier ». Il donne à considérer que les dispositifs applicables à la Chambre des métiers et à la Chambre de commerce prévoient quant à eux que cette notification se fait par courrier recommandé avec accusé de réception. Si les auteurs souhaitent s'aligner sur les procédures évoquées ci-avant, il pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec le remplacement des termes « par exploit d'huissier » par ceux de « par courrier recommandé avec accusé de réception ».

Amendements 6 à 9

Sans observation.

Amendement 10

Étant donné que le président n'est pas entièrement libre dans le choix des scrutateurs, mais que ce choix est encadré par le nouvel article 43bis.-15, le Conseil d'État demande de modifier l'alinéa 3 du nouvel article 43bis.-11 comme suit :

« Le président ~~peut choisir librement~~ désigne les scrutateurs. »

Amendements 11 à 17

Sans observation.

Amendement 18

Le texte proposé par l'amendement sous revue détermine les modalités d'envoi des bulletins de vote aux électeurs et définit ensuite les différents termes. Dans un souci de lisibilité et de cohérence interne, le Conseil d'État recommande de réagencer le texte proposé et, comme déjà annoncé à l'endroit de l'amendement 1, d'inclure l'alinéa relatif à la prise en compte des changements d'adresse à l'article 20 qui se lira dès lors comme suit :

« **Art. 20.** Un article 43bis.-19 nouveau est inséré dans la même loi dont la teneur est la suivante :

« Art. 43bis.-19.

(1) Au plus tard vingt jours avant la clôture du vote, le président du bureau électoral fait parvenir, sous la forme d'une lettre simple, à chaque électeur un bulletin de vote et une notice contenant les instructions pour les électeurs.

Le bureau électoral tient compte de tout changement de résidence enregistré au registre national des personnes physiques au moins huit jours ouvrables avant la date prévue pour l'envoi des bulletins de vote.

(2) L'enveloppe d'envoi est l'enveloppe avec laquelle le bureau électoral envoie aux électeurs les documents pour le vote, et qui porte dans l'angle supérieur gauche l'adresse du président du bureau électoral.

L'enveloppe électorale est l'enveloppe dans laquelle est inséré le bulletin de vote et qui porte l'indication « Élections pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, loi modifiée

du 4 avril 1924 », ainsi que la désignation du groupe pour lequel l'élection a lieu.

L'enveloppe de transmission est l'enveloppe avec laquelle l'électeur renvoie l'enveloppe électorale à l'adresse du président du bureau électoral et qui renseigne dans l'angle inférieur gauche le groupe, le numéro d'ordre, le nom, les prénoms et l'adresse de l'électeur, ainsi que, le cas échéant, un code barre contenant ces mêmes informations.

(3) Les bulletins de vote sont placés dans l'enveloppe électorale, laissée ouverte.

L'enveloppe de transmission, laissée également ouverte, est jointe à l'envoi. Le tout est inséré dans l'enveloppe d'envoi à l'adresse de l'électeur.

Le format, l'adressage et l'affranchissement des enveloppes de transmission et d'envoi sont ceux prévus par la Convention postale universelle. » »

Amendements 19 à 22

Sans observation.

Amendement 23

Le Conseil d'État estime qu'il convient, dans un souci de lisibilité, d'indiquer avec précision aux alinéas 4 et 8 du nouvel article 43*bis*.-24, les points de l'article 43*bis*.-27 qui sont visés en l'occurrence en reprenant ainsi le texte de l'article 29 du projet de règlement grand-ducal n° 61.430 précité.

Amendements 24 à 28

Sans observation.

Amendement 29

L'article 31 du projet de loi soumis pour avis, tel qu'amendé par l'amendement sous revue, prévoit que le procès-verbal est signé séance tenante « par les membres du bureau électoral et par le secrétaire ». Or, il ressort de l'article 12 du projet de loi, tel qu'amendé, que le secrétaire fait partie des membres du bureau électoral. Le Conseil d'État demande que la disposition soit adaptée en supprimant les termes « et par le secrétaire ».

Amendement 30

Sans observation.

Amendement 31

L'amendement sous revue modifie l'article 6 du projet de loi initial, devenu l'article 33 du projet sous avis tel qu'amendé, portant modification de l'article 43*ter* de la loi précitée du 4 avril 1924.

Dans son avis du 6 février 2024, le Conseil d'État avait réservé sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel dans l'attente d'une adaptation du texte en projet de sorte à prévoir un groupe électoral assurant la représentation des fonctionnaires de la catégorie de traitement D.

Les auteurs ayant suivi la proposition d'intégrer ces derniers dans le groupe électoral 4, le Conseil d'État peut lever sa réserve de dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs sur le fait que l'amendement remplace intégralement l'article 43^{ter} et que le texte du nouvel alinéa 14 dévie du texte du projet de loi initial en ce que le texte vise désormais les « employés de l'État » et non plus les « employés communaux ». Étant donné que ce changement n'est ni relevé ni commenté, le Conseil d'État se demande s'il est intentionnel. Il estime pour sa part qu'il doit s'agir d'une erreur matérielle et marque d'ores et déjà son accord avec un retour au dispositif original.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le Conseil d'État relève que si plusieurs articles qui se succèdent sont insérés dans un texte de loi existant, ces modifications peuvent être regroupées dans un seul article. Partant, à l'endroit de l'amendement 4, il est proposé d'écrire :

« **Art. 6.** À la suite de l'article 43^{bis}.-4 de la même loi, sont insérés les articles 43^{bis}.-5 à 43^{bis}.-31 nouveaux, dont la teneur est la suivante :

« Art. 43^{bis}.-5. [...].

Art. 43^{bis}.-6. [...].

[...] » »

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition ci-avant, il convient de renuméroter les articles 33 et 34 du projet de loi tel qu'amendé en articles 7 et 8.

Amendement 3

À l'article 43^{bis}.-4 nouveau, première phrase, la virgule après les termes « à l'article 12 » est à maintenir. À la troisième phrase, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « s'il le juge utile ».

Amendement 8

À l'article 43^{bis}.-9 nouveau, première phrase, le Conseil d'État rappelle que 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 ». Il convient partant de remplacer les termes « doivent remplacer » par celui de « remplacent ».

Amendement 9

À l'article 43^{bis}.-10 nouveau, alinéa 3, la deuxième phrase est à reformuler comme suit :

« Le détail des instructions à l'électeur ~~sont~~ est déterminés par règlement grand-ducal. »

Amendement 23

À l'article 43*bis*.-24 nouveau, alinéa 4, il convient de supprimer la virgule avant les termes « sont écartées ».

À l'article 43*bis*.-24 nouveau, alinéa 7, le Conseil d'État relève que la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Par ailleurs, il convient de supprimer les virgules entourant les termes « et le ou les bulletins y contenus ».

Amendement 28

À l'article 43*bis*.-29, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « On appelle » par ceux de « On entend par ».

À l'article 43*bis*.-29, alinéa 4, troisième phrase, les termes « On répète le même procédé, » sont à remplacer par ceux de « Le même procédé est répété ».

Amendement 30

À l'article 43*bis*.-31, il convient de remplacer les termes « est un samedi » par les termes « expire un samedi ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné versé aux amendements sous revue, le Conseil d'État se doit de constater que le texte de l'article 43*bis*.-11, alinéa 1^{er}, diffère de celui figurant à l'endroit de l'amendement 10 sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 18 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes