

N° 8199⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(24.5.2024)

Par dépêche du 13 mai 2024, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires du 3 mai 2024 au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à modifier le projet de loi initial n° 8199 ayant pour objectif, notamment, de revoir la composition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de moderniser la procédure électorale pour celle-ci, ceci afin de donner suite aux avis n^{os} 61.429 et 61.430 du Conseil d'État.

Selon le Conseil d'État, les dispositions du projet de règlement grand-ducal portant sur la procédure électorale pour la Chambre, joint au projet de loi n° 8199, devraient figurer dans la loi formelle puisque l'article 10, paragraphe (1), de la Constitution prévoirait depuis le 1^{er} juillet 2023 que les conditions de l'exercice des droits politiques sont « *déterminées par la Constitution et les lois* ».

Sur la base des deux avis susmentionnés du Conseil d'État, les amendements parlementaires sous examen visent à insérer dans la loi formelle la presque totalité des dispositions réglementaires traitant de l'organisation des élections pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Si la Chambre s'abstient de se prononcer dans le détail sur la pertinence de la position du Conseil d'État, ce qui dépasserait le cadre du présent avis, et si elle ne voit pas d'inconvénient pour faire figurer dans la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale les règles principales relatives à la procédure électorale la concernant, elle relève néanmoins que la disposition constitutionnelle précitée relative aux droits politiques figurait déjà avant le 1^{er} juillet 2023 dans le texte de la Constitution, et ce depuis la révision du 23 décembre 1994.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que l'article 45, paragraphe (2), de la Constitution actuellement en vigueur dispose que, « *dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises* ». La Chambre ne peut s'empêcher de relever que cette disposition est mot pour mot celle qui figurait à l'article 32, paragraphe (3), du texte de la Constitution applicable avant le 1^{er} juillet 2023. Elle y a été introduite par la loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution.

L'objectif de la réforme constitutionnelle de 2016 était d'élargir le pouvoir réglementaire du Grand-Duc dans les matières réservées à la loi formelle et de mettre ainsi fin au cadre trop strict qui caractérisait le pouvoir réglementaire d'attribution suite à l'interprétation restrictive de l'article 32, paragraphe (3), par la Cour constitutionnelle depuis l'arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013. Le commentaire de l'article unique de la proposition de loi n° 6894, qui est devenue par la suite la loi précitée du 18 octobre 2016, précise en effet qu'« *il suffira dorénavant que la loi détermine le ou les objectifs que doivent poursuivre les mesures d'exécution* » et qu'« *on revient donc à la situation juridique antérieure* (telle que consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle avant 2013) *qui veut qu'il suffit que le législateur trace les grands principes, la mise en œuvre du détail pouvant être attribuée au pouvoir exécutif* », sous réserve que l'attribution audit pouvoir de prendre des mesures

d'exécution se fasse en vertu d'une disposition légale particulière. Le Conseil d'État a soutenu cette position (cf. avis n° 51.413 du 24 mai 2016 sur la proposition de loi n° 6894, page 7, et rapport d'activités 2013/2014 dans lequel le Conseil d'État s'est prononcé pour moins de rigidité formelle dans les matières réservées à la loi par la Constitution).

Avant l'arrêt n° 108/13 susmentionné, il était de jurisprudence constante qu'il « *est (...) satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes* » (voir par exemple les arrêts n° 15/03 du 3 janvier 2003 et n° 38/07 du 2 mars 2007 de la Cour constitutionnelle). La finalité de la loi susvisée du 18 octobre 2016 était de revenir à cette interprétation jurisprudentielle du pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées à la loi formelle par la Constitution. Il en découle que, en application de la disposition constitutionnelle traitant du pouvoir réglementaire d'attribution qui est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023 (et qui, pour rappel, reprend mot pour mot le texte applicable antérieurement), il suffit que la loi détermine les grands principes, la mise en œuvre de règles plus détaillées pouvant être abandonnée au pouvoir réglementaire.

Concernant les amendements parlementaires sous examen, la Chambre met en garde contre l'inscription au niveau de la loi de tous les détails relatifs à la procédure électorale, alors surtout que cette procédure est modifiée sur certains points techniques par les amendements. Au cas où des problèmes surgiraient dans le cadre de l'organisation des élections sur la base des nouvelles règles (et notamment des élections ayant lieu l'année prochaine, où ces règles seront appliquées pour la première fois), il ne sera pas possible d'y apporter facilement des modifications en urgence. Cette situation risque d'entraver le cas échéant le bon déroulement des élections pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, contrairement à ce qui est le cas pour les autres chambres professionnelles.

D'après le commentaire des amendements sous examen, ceux-ci ne feraient que reprendre dans le projet de loi n° 8199 les dispositions prévues initialement par le projet de règlement grand-ducal portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

La Chambre constate que les amendements procèdent toutefois par ailleurs à la modification de nombreuses dispositions réglementaires initiales en les insérant dans le projet de loi, sans que le commentaire des amendements souffle mot à ce sujet! Les dispositions modifiées concernent entre autres par exemple les modalités de publication des listes des électeurs, les modalités de réclamation et de recours contre ces listes, le délai pour la constitution du bureau électoral, les modalités de désignation du secrétaire et des scrutateurs du bureau électoral ainsi que le critère de désignation des candidats élus en cas de parité des suffrages.

Dans un souci de transparence, la Commission de la Fonction publique de la Chambre des députés aurait dû rendre visibles les adaptations auxquelles elle a procédé et fournir des explications y relatives. La Chambre espère que le Ministère de la Fonction publique, qui est en charge de l'organisation des élections, ait au moins été associé à l'élaboration des amendements.

Au nouvel article 43bis.-5, alinéa 4, introduit par les amendements sous avis, la deuxième phrase dispose que « *le mandataire remplit en outre tous les autres devoirs qui lui sont imposés par la présente loi* ».

La Chambre estime que cette phrase est superflue et elle propose de la supprimer. Il est en effet logique que le mandataire doive remplir les devoirs lui imposés par la loi. Il n'est pas besoin de le rappeler spécialement par une disposition.

Au nouvel article 43bis.-10, la dernière phrase est à adapter comme suit:

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

Selon le nouvel article 43bis.-11, alinéa 1^{er}, première phrase, « *le bureau électoral est institué (...) au plus tard soixante-dix jours avant la clôture du vote* ».

La Chambre signale qu'il faudra veiller à ce que le bureau électoral soit impérativement en place au plus tard au moment où les réclamations contre les listes électorales pourront être introduites auprès du bureau conformément à l'article 43bis.-3. Elle se demande dès lors si le délai prévu par la disposition précitée pour l'institution du bureau est approprié.

Quant à la forme, la Chambre suggère de modifier de la façon suivante la deuxième phrase de l'article 43bis.-11, alinéa 1^{er}:

« *Il comporte un président, le un vice-président, et le un secrétaire et des scrutateurs.* »

Concernant la répartition des agents publics au sein des différents groupes de l'assemblée plénière, la Chambre approuve que l'amendement 31 apporte une précision quant au personnel retraité des

établissements publics et du secteur communal afin d'éviter tout problème éventuel à ce sujet. Elle approuve en outre que les fonctionnaires et agents assimilés de la catégorie de traitement D soient ajoutés au personnel représenté par le groupe 4 de l'assemblée plénière. En effet, il est peu probable que les mesures prévues par le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État entrent encore en vigueur avant le mois d'octobre 2024, où débuteront les travaux pour l'organisation des prochaines élections.

Pour ce qui est de l'article 34 du projet de loi amendé (article 7 du projet initial), la Chambre fait remarquer que la modification y prévue au point 2° est devenue obsolète. En effet, en raison de l'insertion au niveau de la loi des dispositions initialement prévues par le projet de règlement grand-ducal portant réglementation de la procédure électorale pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la disposition qui devrait être introduite par ce point 2° – et selon laquelle chaque liste de candidats comprend un nombre de candidats égal au nombre des membres effectifs et suppléants à élire – fait dorénavant double emploi avec le nouvel article 43bis.-5, alinéa 7.

Ledit point 2° peut donc être supprimé et la Chambre propose d'insérer le bout de phrase « *Par dérogation à l'article 16, paragraphe 2,* » avant la disposition prévue au nouvel article 43bis.-5, alinéa 7.

Finalement, la Chambre prend bonne note de la remarque formulée sub « *I. Observations préliminaires* » des amendements parlementaires sous avis et suivant laquelle les travaux relatifs à une refonte générale de la loi du 4 avril 1924 seraient entamés dans les meilleurs délais par le gouvernement, « *en impliquant tous les acteurs concernés* ».

Or, la Chambre souligne d'ores et déjà qu'il ne suffit pas d'impliquer à travers de simples consultations les chambres professionnelles concernées dans cette refonte. Celles-ci doivent pouvoir participer activement aux travaux de refonte de leur loi organique et pouvoir décider elles-mêmes sur leurs propres organisation et fonctionnement, conformément à leur autonomie consacrée par la Constitution.

Pour le reste, la Chambre renvoie encore une fois à son avis n° A-3886 du 5 mai 2023 sur le projet de loi initial n° 8199. Toutes les observations y présentées restent entièrement valables, et entre autres la demande de supprimer la disposition légale actuellement applicable selon laquelle les membres de la Chambre ne peuvent percevoir aucune rémunération ainsi que la demande d'inscription dans la loi de la base légale pour l'accès à certaines données personnelles de ses ressortissants par la Chambre.

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les amendements parlementaires lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 24 mai 2024.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

