



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7771

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

Date de dépôt : 19-02-2021
Date de l'avis du Conseil d'État : 22-06-2021
Auteur(s) : Monsieur Fernand Kartheiser, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-02-2021	Déposé	7771/00	<u>3</u>
12-05-2021	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (12.5.2021) 2) Prise de position du Gouvernement	7771/01	<u>11</u>
22-06-2021	Avis du Conseil d'État (22.6.2021)	7771/02	<u>14</u>
13-06-2022	Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (30.5.2022)	7771/03	<u>19</u>

7771/00

N° 7771

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

Dépôt : (Monsieur Fernand Kartheiser, Député) et transmission à la Conférence des Présidents : 19.2.2021

Déclaration de recevabilité : 9.3.2021

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	4

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le Chapitre 2 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, qui règle la procédure de collecte des signatures pour un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution (révision constitutionnelle), prévoit comme seul moyen de soutenir la demande d'organisation d'un référendum l'inscription des électeurs sur les listes d'inscription en papier tenues à cet effet par les communes.

Dans un contexte de digitalisation de l'ensemble des démarches administratives et alors que des procédures de signature électroniques ayant fait leurs preuves existent déjà pour l'utilisation d'autres outils de démocratie directe, comme la pétition auprès de la Chambre des Députés, il faut établir des mécanismes pour donner aux électeurs qui le souhaiteraient la possibilité de soutenir la demande d'organisation d'un référendum à distance à travers une procédure électronique afin de leur offrir d'avantage de flexibilité, un surplus de confort et une amélioration de la gestion de leur temps.

En effet, la procédure et la signature électronique sont un ensemble de codes qui permettent d'authentifier et d'approuver officiellement des documents numériques en quelques instants, sans nécessiter un déplacement physique. Cette technologie s'inscrit également dans le cadre de la simplification administrative.

Outre les avantages précités de la procédure électronique pour les citoyens, il y a également lieu de noter qu'une telle procédure permet plus de mobilité dans les échanges et de nombreux avantages pour l'administration: plus de rapidité de gestion, un gain de temps précieux et une nette réduction des coûts.

A cette fin, en parallèle aux listes d'inscription en papier, les communes devront mettre en place des procédures électroniques de signature, dont la coordination incombera au Premier Ministre, afin d'assurer une uniformité de conception et d'application.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du XXX et celle du Conseil d'Etat du XXX portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Art. 1^{er}. L'article 5, point 3 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est remplacé par le texte suivant:

« 3) les dates de début et de fin de la période de collecte des signatures pendant laquelle les électeurs peuvent soutenir la demande d'organisation d'un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution en s'inscrivant **sur place** sur les listes d'inscription **en papier** tenues à cette fin par les communes **ou à travers le registre électronique que chaque commune met à disposition des électeurs sur son site Internet. Les 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.** »

Art. 2. L'article 6 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 6.** La confection, l'impression et la mise à disposition des communes des listes d'inscription **en papier** pour la collecte de signatures incombe au Premier Ministre, Ministre de l'Etat.

Il en va de même de l'impression et de la mise à disposition du texte de révision constitutionnelle.

La mise à disposition des registres électroniques d'inscription, ainsi que la mise en place de la procédure électronique de signature dans les communes incombe au Premier Ministre, Ministre de l'Etat.

Les frais y relatifs sont à charge du budget de l'Etat ».

Art. 3. L'article 7 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 7.** Chaque liste d'inscription **en papier** conçue d'après le modèle figurant à l'annexe 1 de la présente loi doit mentionner:

- 1) l'intitulé du texte de la révision constitutionnelle qui fait l'objet de la demande d'organisation d'un référendum, précédé de la mention « Demande d'organisation d'un référendum sur la révision constitutionnelle;
- 2) les dates de début et de fin de la période de collecte des signatures;
- 3) le nom de la commune respective.

Le modèle de registre électronique, ainsi que la procédure électronique de signature, seront fixés par règlement grand-ducal.

Art. 4. L'article 8 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 8.** En vue d'organiser et d'assurer le bon déroulement de la collecte des signatures, chaque commune doit, en faisant dûment référence à la publication officielle de la décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat, informer par toute voie appropriée, mais en tout cas par voie d'affichage **ainsi que sur son site Internet**, les électeurs domiciliés dans ladite commune, qu'ils peuvent, endéans la période de collecte prévue, consulter le texte de la révision constitutionnelle et soutenir la demande d'organisation d'un référendum en apposant leur signature manuscrite sur la liste d'inscription **en papier** tenue à cette fin par elle **ou en utilisant la procédure électronique de signature mise à disposition par la commune sur son site Internet** ».

Art. 5. L'article 9 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 9.** Chaque commune doit communiquer, de la même manière

- i) le ou les lieux où les listes d'inscription sont tenues, ainsi que les horaires et les jours pendant lesquels les inscriptions pourront être reçues, **pour les électeurs qui choisissent l'inscription sur place et**
- ii) **les références correspondant à l'adresse URL où se trouve le registre électronique mise à disposition par la commune, pour les électeurs qui décident de recourir à l'inscription électronique.**

Tant les lieux que les heures et les jours d'ouverture sont fixés librement par chaque commune, dans la mesure du possible, de manière à permettre à tous les électeurs intéressés de s'y présenter.

Toutefois, les heures d'ouverture sont à fixer au minimum à six heures par semaine et parmi les jours d'ouverture doit figurer le samedi.

Un exemplaire du texte de la révision constitutionnelle est à afficher dans chaque lieu d'inscription ensemble avec les dispositions pénales des articles 66 à 71 de la présente loi. **Le texte doit également être visible au moment de l'inscription de l'électeur sur le registre électronique.**

Toutes les communications précitées sont à faire dans les trois langues administratives au moins huit jours avant le début de la collecte des signatures. »

Art. 6. L'article 10 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 10.** Pour soutenir la demande d'organisation d'un référendum, les électeurs doivent se rendre en personne auprès de la commune de leur domicile électoral respectif et s'y inscrire sur les listes **en papier** tenues à cet effet **ou procéder à leur inscription dans le registre électronique mis à disposition sur le site Internet de la commune.** »

Art. 7 L'article 11 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 11.** L'électeur qui se présente, endéans la période de collecte prévue, auprès de la commune où il a son domicile électoral, en vue de soutenir une demande d'organisation d'un référendum, doit déclarer ses nom, prénoms et adresse au fonctionnaire communal en charge des listes d'inscription.

Sur présentation obligatoire d'une pièce d'identité valable, le fonctionnaire communal est tenu de vérifier l'identité de la personne qui se présente, avant de contrôler qu'elle est bien inscrite sur la liste des électeurs.

Dans le cas où il constate la qualité d'électeur du requérant, il lui présente la liste d'inscription et y inscrit, sous peine de nullité, les nom, prénoms et date de naissance du requérant, à charge de ce dernier de vérifier les inscriptions avant d'y apposer sa signature manuscrite.

L'inscription sur le registre électronique mis en place sur le site Internet de la commune et l'utilisation de la procédure électronique de signature est accessible uniquement en mode authentifié ou moyennant un mécanisme qui permet le contrôle de l'identité de l'électeur. Les modalités du mode d'authentification seront fixées par règlement grand-ducal tel que prévu à l'article 7. »

Art. 8. L'article 12 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant:

« **Art. 12.** Sont autorisés à apposer leur signature **sur papier ou de manière électronique** les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives le jour qui précède celui où la collecte des signatures débute.

A défaut d'inscription sur la liste électorale, nul n'est admis à signer s'il ne se présente muni d'une décision du bourgmestre de la commune de résidence ou, le cas échéant, de son remplaçant ou d'une autorité de justice constatant qu'il a le droit de vote dans la commune.

Malgré l'inscription sur la liste, ne sont pas admis à signer ceux qui sont privés du droit de vote en vertu d'une disposition légale ou par une décision de l'autorité judiciaire coulée en force de chose jugée.

Chaque électeur ne peut signer qu'une seule fois la même demande d'organisation d'un référendum.

Une signature au nom d'un tiers est interdite. »

Art. 9. L'article 13 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 13.** La signature de l'électeur vaut soutien de la demande d'organisation d'un référendum. Une fois que la signature a été portée sur la liste **en papier ou de manière électronique**, il n'est plus possible à quiconque de demander qu'elle soit rayée **ou annulée, sauf dans les cas prévus au deuxième et troisième alinéa du présent article.**

Le fonctionnaire communal en charge de la tenue des listes d'inscription est toutefois habilité à rayer une ligne entière de la liste d'inscription en cas d'erreur matérielle et à rayer toutes celles des signatures qui auront été données plus d'une fois, à condition d'indiquer les raisons de ladite rature dans un procès-verbal à joindre aux listes d'inscription.

Dans le cas d'une procédure d'inscription électronique, le fonctionnaire est toutefois habilité d'ignorer les signatures répétées, moyennant mention avec motivation dans le procès-verbal correspondant. »

Art. 10 L'article 15 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 15.** Les communes sont tenues de numéroter les inscriptions sur leurs listes en recourant au système de la numérotation continue en chiffres arabes.

Un système identique sera utilisé dans le cas des inscriptions électroniques. »

Art. 11 L'article 16 de la loi précitée est remplacé par le texte suivant :

« A la fin de la période de collecte des signatures, chaque commune dispose d'un délai de huit jours pour déterminer le nombre total:

- 1) d'inscriptions reçues;
- 2) d'inscriptions nulles;
- 3) d'inscriptions valables

Au plus tard à l'expiration du délai précité, les résultats obtenus sont à attester dans un procès-verbal, conformément au modèle figurant à l'annexe 2 de la présente loi, à transmettre, ensemble avec les listes d'inscription **sur papier et une copie imprimée des registres électroniques** au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Une fois déposées auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, les listes d'inscription ne peuvent être ni restituées ni consultées **et les registres électroniques seront désactivés. »**

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1^{er}.

En plus de listes d'inscription en papier, les communes seront tenues de mettre à disposition des électeurs des registres d'inscription électroniques, afin que ceux qui ne souhaiteraient pas se déplacer physiquement et selon les indications contenues dans la communication respective de la commune puissent procéder à leur inscription en ligne, à leur convenance et depuis leur domicile, pendant la période de collecte des signatures.

Lors de la mise en place des registres électroniques, toutes les mesures devront être prises pour la protection des droits et des données personnelles des électeurs. Ainsi, aucune publication des données renseignées ne pourra avoir lieu sans le consentement ou la demande expresse de la personne concernée.

Ad Article 2.

De la même manière que le Premier Ministre confectionne, imprime et met à la disposition des communes des listes d'inscription en papier, il incombe au Premier Ministre de coordonner la mise en place des registres électroniques et de la procédure électronique de signature dans les communes, afin

d'éviter que chacune d'entre elles conçoive et configure un registre électronique et une procédure électronique d'inscription propre, ce qui pourrait conduire à des incohérences.

Les frais liés à la conception, configuration et coordination des registres électroniques d'inscription et de la procédure électronique de signature devront être à la charge du budget de l'Etat.

Ad Article 3.

Comme pour les listes en papier, afin qu'il n'y ait pas d'erreur de la part de l'électeur au moment de la signature, il faut assurer que le registre électronique contienne un minimum de mentions.

Le modèle concret de registre électronique sur lequel l'électeur peut s'inscrire en ligne devra être fixé par un règlement grand-ducal qui fixera la procédure électronique d'inscription.

Ad Article 4.

Chaque commune devra assurer que les électeurs y inscrits reçoivent l'information relative à l'organisation de la collecte des signatures et en particulier celle concernant les différentes options qui se présentent à eux pour soutenir la demande d'organisation du référendum.

Ad Article 5.

Compte tenu des contraintes au niveau des heures de travail de beaucoup de personnes, et vu les restrictions qu'implique la fixation des modalités pour l'inscription sur les listes en papier, l'introduction d'une procédure de signature électronique offre des avantages majeurs en termes de flexibilité et de confort. En effet, le registre électronique permet l'inscription de l'électeur à n'importe quel moment pendant la période de collecte de signatures, ce qui facilite la participation et le soutien à la demande.

Ad Article 6.

Avec l'établissement de la procédure électronique de signature, le soutien de la demande d'organisation d'un référendum pourra se faire non seulement sur place dans les lieux indiqués par les communes mais aussi à travers l'inscription sur le registre électronique mise à disposition par celles-ci.

Ad Article 7.

La présentation sur place de l'électeur pour son inscription sur les listes en papier permet au fonctionnaire communal de réaliser deux opérations avant l'acceptation de sa signature: i) le contrôle de son identité et ii) la vérification de son inscription sur les listes électorales pour les élections législatives. Ces contrôles *a priori* assurent la fiabilité des inscriptions et facilitent le relèvement du résultat de la collecte.

Or, dans l'option d'inscription électronique il n'y a pas d'autorité interposée qui puisse effectuer ces deux opérations avant de permettre la signature. Il faudrait dès lors assurer que l'accès au registre électronique et « l'apposition » de la signature électronique sont possibles uniquement avec une connexion en mode authentifié ou autrement à travers un mécanisme qui permet d'identifier l'électeur de façon analogue au système mis en place pour la signature des pétitions.

En ce qui concerne la vérification de l'inscription de l'électeur sur les listes électorales pour les élections législatives, soit le système est paramétré d'une façon à pouvoir faire un *cross-check* avec les fichiers des listes électorales des communes, avant de permettre la signature, soit le fonctionnaire communal en charge du relèvement des résultats devra effectuer un *contrôle à posteriori* de cette condition au moment de la vérification des inscriptions pour pouvoir considérer une inscription comme valide.

Ad Article 8.

Que ce soit pour une inscription sur une liste en papier ou pour une inscription électronique, l'électeur devra remplir la condition d'être inscrit sur les listes électorales pour les élections législatives le jour qui précède celui du début de collecte de signatures.

Ad Article 9.

Dans le cas d'une inscription électronique, une fois que la déclaration en soutien a été signée, la signature ne peut plus être annulée ou ignorée sauf si elle a été donnée plus d'une fois.

Cette disposition est nécessaire pour le cas où le registre électronique ne serait pas paramétré pour rejeter des doublons d'inscription.

Dans une telle situation, le fonctionnaire en charge des opérations de vérification d'inscription et relèvement des résultats devra dresser un procès-verbal qui sera joint à la copie des registres électroniques à adresser au Premier Ministre.

Ad. Article 10.

Un numéro sera attribué à chaque inscription électronique, suivant le même système que pour les inscriptions sur les listes en papier.

Ad. Article 11

A la fin de la période de collecte des signatures, le résultat de la procédure électronique d'inscription devra être attesté soit dans le même procès-verbal qui reprend le résultat des inscriptions sur papier, soit dans un procès-verbal différent, dans les deux cas suivant le modèle contenu dans l'annexe 2. Une copie des registres électroniques, le cas échéant avec le procès verbal dressé conformément à l'article 14, devra être transmis au Premier Ministre aux fins de vérification, avec la désactivation, éventuellement élimination de ces registres au moment du dépôt.

(signature)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7771/01

N° 7771¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (12.5.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(12.5.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de loi a pour objet de compléter le chapitre 2 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, qui a trait au référendum prévu à l'article 114 de la Constitution, par une procédure de collecte de signature par voie électronique. Avec l'introduction d'une telle procédure dans le texte de loi, les électeurs disposeraient désormais de la possibilité de soutenir « à distance » l'organisation d'un référendum qui se substituera au second vote de la Chambre des Députés à l'occasion de l'adoption d'une révision de la Constitution.

Le principal objectif poursuivi par l'auteur de la proposition de loi consiste à offrir aux électeurs « *d'avantage de flexibilité, un surplus de confort et une amélioration de la gestion de leur temps* ». Comme exemple de référence, l'auteur cite les pétitions qui peuvent être signées par voie électronique sur le site internet de la Chambre des Députés.

Si les référendums et les pétitions présentent des similitudes en ce qu'ils constituent des instruments de démocratie semi directe, ces deux instruments ne sauraient cependant être mis sur un pied d'égalité, ni en ce qui concerne la finalité poursuivie, ni en ce qui concerne leurs effets. Les particularités qui sont inhérentes au référendum prévu à l'article 114 de la Constitution et qui le différencient des pétitions adressées à la Chambre des Députés, expliquent pourquoi le Gouvernement ne saurait soutenir la proposition de mettre en place une procédure plus « facile d'accès » pour la collecte de signatures dans ce contexte précis.

Contrairement aux pétitions qui constituent de simples demandes entourées d'une certaine publicité, adressées à la Chambre des Députés par un ou plusieurs intéressés en vue de provoquer une décision en faveur de la cause qu'ils défendent, le référendum consacré à l'article 114 de la Constitution constitue un processus de démocratie participative par lequel les signatures de 25.000 électeurs ont pour effet que tout le corps électoral est appelé aux urnes pour se prononcer à l'égard d'une proposition de révision adoptée par la Chambre des Députés en première lecture. De par son résultat à caractère décisionnel, le référendum produit ou ne produit pas une nouvelle norme de nature constitutionnelle. La volonté du peuple a ainsi un effet direct sur le texte de la Constitution. Il se différencie donc clairement des pétitions dont l'objet, en cas de l'hypothèse la plus favorable de l'atteinte du quorum de 4.500 signatures, n'est pas contraignant mais débouche sur l'organisation d'une réunion de discussion entre les pétitionnaires, les commissions parlementaires compétentes et les membres du Gouvernement respectivement concernés. Par opposition au référendum, dont le résultat ne laisse pas de liberté de choix au constituant, les suites qui seront réservées aux débats menés dans le cadre d'une pétition relèvent de la libre appréciation des décideurs politiques. Le fait que les pétitions n'aient pas de caractère décisionnel et direct justifie ainsi l'application de règles plus souples, d'un côté en termes des personnes pouvant déposer et soutenir une pétition, à savoir toute personne inscrite sur le registre national des personnes physiques et âgée d'au moins 15 ans, et de l'autre côté, en termes des modalités de dépôt et de signature d'une pétition, à savoir par voie électronique.

Étant donné que la participation de la population dans le cadre de l'organisation d'un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution peut être considérée comme « forte » au regard des conséquences que le référendum implique, à savoir une substitution de celui-ci au second vote de la Chambre et une modification ou non de notre Loi fondamentale, les conditions pour demander l'organisation d'un tel référendum sont également plus strictes en ce qu'elles requièrent une collecte physique de 25.000 signatures d'électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives auprès de listes d'inscriptions tenues par les communes. Le recours à ce type de procédé de collecte ayant pour finalité de pouvoir contrôler l'identité du citoyen et de vérifier sa qualité d'électeur avant de l'inscrire sur la liste aux fins de recueillir sa signature.

Au vu de l'importance particulière attachée au référendum prévu à l'article 114 et de la différenciation très nette avec une simple pétition, le Gouvernement estime que la signature d'une demande d'organisation d'un tel référendum mérite de rester un acte bien réfléchi et entouré de conditions strictes et qui ne devrait au regard de sa portée pas être simplifié pour des raisons anodines telles que de « confort » ou de « gestion de temps ».

7771/02

N° 7771²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

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'ETAT

(22.6.2021)

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.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

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 référendum 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 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.

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 gramphones et des haut-parleurs.

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 LEGISTIQUE

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 référendum 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 abstrac-

tion 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,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

7771/03

N° 7771³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

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 SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(30.5.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de l'avoir consulté, par courrier du 28 avril 2021, au sujet de la proposition de loi n°7771 susmentionnée, déposée par Monsieur le Député Fernand Kartheiser.

La proposition consiste à modifier la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national en ce qui concerne la procédure de collecte des signatures pour demander un référendum conformément à l'article 114 de la Constitution de façon à ce que les citoyens soutenant l'organisation d'un tel référendum puissent en faire la demande également par la voie électronique.

Les communes connaissent bien la procédure de collecte de signatures actuelle, ayant été obligées de la mettre en œuvre à trois reprises au cours des derniers mois dans le contexte de la révision constitutionnelle en cours. Elles ont notamment dû ouvrir leurs bureaux pendant de nombreux samedis, pour accueillir un nombre de signataires finalement très faible.

Le SYVICOL ne conteste nullement la possibilité d'un référendum sur initiative populaire dans le cadre de la révision de la Constitution. Simplement, dans l'intérêt des communes, il soutiendrait tout allègement de la procédure afférente.

Or, dans l'exposé des motifs, l'auteur fait valoir qu'une procédure électronique apporterait « de nombreux avantages pour l'administration : plus de rapidité de gestion, un gain de temps précieux et une nette réduction des coûts ». Etant donné, cependant, que la voie électronique proposée est censée compléter la procédure actuelle, qui ne sera d'aucune façon simplifiée, le SYVICOL doit constater que l'effet de sa mise en place serait plutôt inverse. Les communes n'auraient pas une procédure à gérer, mais deux.

Dans son avis, le SYVICOL s'intéressera à la mise en œuvre pratique de la proposition de loi au cas où elle était adoptée, c'est-à-dire à ses répercussions directes sur les communes. La question de l'opportunité ou non de permettre la signature électronique dans le cadre de la demande d'un référendum constitutionnel relève de la politique nationale et a été traitée dans la prise de position du Gouvernement et dans l'avis du Conseil d'Etat.

Comme il résulte de l'analyse article par article ci-dessous, le SYVICOL ne saurait aviser favorablement le texte sous sa forme actuelle.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Le SYVICOL ne se prononce pas, dans son avis, sur la question de l'opportunité de permettre la demande d'un référendum dans le cadre d'une procédure de révision de la Constitution par la voie électronique, mais se limite aux répercussions pratiques de la proposition de loi sur les communes.
- Plutôt que de laisser à chaque commune la charge de mettre à disposition sur son site Internet un registre électronique pour la collecte de signatures – fût-il préparé par le gouvernement – le SYVICOL plaide pour la **mise en place d'un registre unique et centralisé** (art. 1).
- **Le SYVICOL s'oppose à la disposition selon laquelle l'identité des signataires ne doit pas être publiée** sans l'accord de ces derniers, car cette disposition est matériellement impossible à respecter lors de la signature des listes sur papier (art. 1).
- L'accès à ce registre devrait être soumis à des **contrôles automatisés de l'identité du signataire et de sa qualité d'électeur**, sans qu'**aucune intervention du personnel communal** ne soit nécessaire (art. 7 & 9).
- A la fin de la période de collecte des signatures, le ministère d'Etat devrait avoir accès au registre **sans qu'une transmission de données, a fortiori imprimées, par les communes ne soit nécessaire** (art. 11).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}.

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article 5, point 3 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national de façon à ce que chaque commune doive mettre à disposition, à côté des listes d'inscription sur papier, un registre électronique sur son site Internet.

Etant donné qu'un registre électronique disponible sur Internet est accessible sans déplacement, on peut se demander pourquoi l'auteur maintient l'approche décentralisée, qui est parfaitement justifiée en ce qui concerne la mise à disposition des listes du papier. Etant donné que l'article 2 charge le Premier Ministre, Ministre d'Etat, de la mise à disposition des registres, pourquoi ne pas avoir opté pour un registre unique national ?

Une deuxième innovation du texte consiste dans l'interdiction de révéler l'identité des signataires sans leur accord. Faute d'indication contraire, cette disposition semble s'appliquer aux registres électroniques aussi bien qu'aux listes sur papier. En ce qui concerne ces dernières, il est matériellement quasi impossible de faire en sorte qu'un signataire soit dans l'impossibilité de voir les données des personnes qui ont signé la liste avant lui. Etant donné que la responsabilité des communes, en tant que dépositaires des listes, risquerait d'être engagée, le SYVICOL s'oppose à cette disposition.

Article 3.

L'article 3 confie à un règlement grand-ducal la charge de fixer le modèle de registre électronique et la procédure électronique de signature. Il est regrettable qu'un projet de texte afférent ne soit pas joint au dossier, car certaines questions d'ordre technique restent ainsi ouvertes.

Articles 4 et 5.

Ces articles concernent les publications à réaliser par les communes et renvoient aux sites Internet de ces dernières pour la procédure de signature électronique. A ce sujet, le SYVICOL réitère sa proposition de mettre en place un registre électronique unique.

Article 6.

La même remarque s'impose au sujet de l'article 6, qui dispose que le registre électronique doit être mis à disposition sur le site Internet de la commune.

Article 7.

L'article 7 entend compléter l'article 11 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national par un 4^e alinéa relatif au contrôle d'identité des signataires. Selon le texte, la

signature électronique « est accessible uniquement en mode authentifié ou moyennant un mécanisme qui permet le contrôle de l'identité de l'électeur ».

Le SYVICOL donne à considérer qu'il faut procéder à deux contrôles séparés. Pour celui de l'identité, le recours à un système d'authentification forte est envisageable, même s'il n'apporte pas les mêmes garanties qu'un contrôle sur place à l'aide d'une pièce d'identité. En ce qui concerne la qualité d'électeur, le registre mis en place par le Gouvernement devrait être connecté au registre national des personnes physiques, qui inclut une information sur l'inscription de la personne sur les listes électorales¹.

En tout état de cause, le contrôle de la qualité d'électeur devrait être automatisé et ne nécessiter aucune intervention du personnel communal.

Article 8.

L'article 8 a pour objet de modifier l'alinéa 1^{er} de l'article 12 de la loi de façon à ce que la condition d'inscription aux listes électorales s'applique aussi bien à la signature sur papier qu'à celle réalisée par la voie électronique. Ceci n'appelle pas d'observations de la part du SYVICOL, pourvu que le contrôle automatique mentionné ci-dessus puisse être mis en place.

En revanche, il faudrait préciser que l'alinéa 2, qui concerne la signature d'une personne non inscrite sur la liste électorale mais pouvant démontrer sa qualité d'électeur par un autre moyen, ne s'applique qu'à la signature sur papier et qu'une personne qui se trouve dans pareille situation ne peut pas profiter de la signature électronique.

Article 9.

L'article 13 de la loi est complété d'un alinéa 3 permettant au fonctionnaire communal en charge de la tenue des listes « d'ignorer les signatures répétées, moyennant mention avec motivation dans le procès-verbal correspondant ».

Le SYVICOL s'étonne de cette disposition qui, selon le commentaire des articles, « est nécessaire pour le cas où le registre électronique ne serait pas paramétré pour rejeter des doublons d'inscription ». A ses yeux, une condition absolument élémentaire de l'introduction de la possibilité de signer électroniquement une demande aussi lourde d'effets que celle d'un référendum constitutionnel doit consister dans la mise en place de mécanismes de contrôle éliminant tout risque de doublon.

Un tel registre doit disposer des sécurités nécessaires pour fonctionner sans une quelconque intervention humaine, en tout cas de la part de fonctionnaires communaux. Sinon, ces derniers risquent de se voir exposer à des reproches de manipulation, ce qui doit être évité à tout prix.

Le SYVICOL s'oppose donc fermement au nouvel alinéa 3 prévu.

Article 11.

Selon l'article 11, qui vise à modifier l'article 16 de la loi susmentionnée, toute commune devrait, après la fin de la période de collecte de signatures, envoyer « une copie imprimée des registres électroniques au Premier Ministre, Ministre d'Etat ».

Aux yeux du SYVICOL, il semble quelque peu anachronique d'imprimer des informations disponibles sous forme électronique pour les envoyer ensuite par la poste. La solution devrait consister, encore une fois, dans la création d'un registre centralisé auquel le ministère d'Etat aurait accès, sinon pendant la période de collecte des signatures, alors en tout cas dès la clôture de cette période.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 30 mai 2022

¹ Article 5, paragraphe 2, point o) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau