

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

