

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

- le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale;
- le projet de règlement grand-ducal concernant l'attribution d'un numéro d'ordre unique pour les listes de candidats présentées par la même organisation professionnelle, le même syndicat ou groupe de salariés pour les élections des chambres professionnelles, des caisses de maladie et des délégations du personnel

Par dépêche du 26 mars 1993, Monsieur le Ministre du Travail a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les projets spécifiés à l'intitulé.

Le 13 mai 1993, la Chambre a émis un premier avis sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, avis entièrement consacré aux propositions gouvernementales d'accorder dorénavant également aux ressortissants étrangers le droit de vote, actif et passif, pour l'élection des membres des chambres professionnelles.

Le présent avis ne concernera donc pas cet aspect du problème, mais se limitera à l'analyse du texte que le Gouvernement propose pour mettre en oeuvre la réforme prévue.

A ce sujet, trois remarques s'imposent d'emblée en ce qui concerne la procédure.

D'une part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'étonne que le Ministre de la Fonction Publique n'en soit pas à l'origine. Alors que les réformes réalisées par les lois des 14 décembre 1983 et 8 août 1988 l'ont été à son initiative, celle proposée actuellement, dans la mesure où elle touche la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, est singulièrement l'oeuvre du seul Ministre du Travail, qui, de toute évidence, n'en est pas le Ministre de tutelle. La Chambre n'étant pas informée d'une modification de l'arrêté grand-ducal du 14 juillet 1989 portant constitution des départements ministériels, elle insiste pour que, conformément à l'article 1er, chapitre 14, point 4, dudit arrêté, toute proposition de réforme la concernant émane du Ministre de la Fonction Publique.

D'autre part, la Chambre est informée que ni le Ministre du Travail ni celui de la Fonction Publique n'ont jugé utile de s'entretenir avec la représentation syndicale sur le sujet, c'est-à-dire de la consulter avant d'engager la procédure législative, comme il est d'usage en la circonstance, ce qui va manifestement à l'encontre des règles de concertation entre partenaires sociaux, admises depuis fort longtemps.

En troisième lieu, la Chambre est irritée de constater que le chapitre 2 du projet sous avis (articles 10 à 12) contient des "Dispositions additionnelles concernant les élections pour les caisses de maladie". En effet, hormis que ces dispositions sont tout simplement inacceptables et feront l'objet d'une prise de position à part (cf. avis n° 1200-2 de ce jour), la Chambre ne saurait tolérer que les modifications proposées audit chapitre 2 soient mises en vigueur de façon sournoise, c'est-à-dire sans que l'intitulé du projet en souffle mot. Il ne s'agit d'ailleurs là aucunement d'une attitude dictée par les circonstances, la Chambre ayant à plusieurs reprises eu l'occasion de rappeler que "cette façon de procéder constitue une technique législative plus que douteuse". Pour le reste, elle n'est guère la seule à incriminer des méthodes pareilles, puisque le Conseil d'Etat les a itérativement condamnées à son tour. Ainsi, dans son avis n° 38.200A du 18 avril 1991, il a estimé qu'il faut "éviter l'enchevêtrement dans un seul et même projet de loi de deux matières étrangères, l'une par rapport à l'autre". Plus récemment encore, dans un avis du 9 mars 1993, la Haute Corporation a écrit qu'"à plusieurs reprises déjà, ... le Conseil d'Etat s'est élevé contre la pratique législative 'fourre-tout'". Dans le même avis - relatif au projet de loi modifiant la loi sur le changement d'administration - le Conseil d'Etat a encore écrit qu'il serait "indispensable de faire référence à l'objet de l'article II ('chapitre 2' dans le projet sous avis) dans l'intitulé du projet de loi".

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige que, pour le cas où les dispositions des articles 10 à 12 seraient maintenues malgré son opposition formelle exprimée dans son avis n° 1200-2 précité, elles fassent l'objet d'un projet de loi à part, à soumettre à l'avis de toutes les instances consultatives légalement prévues.

Ceci dit, et avant de procéder à l'examen du texte, la Chambre se doit de rappeler sa position quant aux tentatives de centralisation, d'uniformisation et d'égalisation caractérisant nombre de réformes récentes et projetées.

Si d'aucuns croient devoir en faire l'oeuvre de leur vie, qu'ils le fassent dans les domaines qui les concernent. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, s'oppose énergiquement à ce que ces velléités aboutissent à faire passer des réformes qui ne tiennent pas compte des spécificités du secteur qu'elle représente et dont, pour le surplus, la fonction publique n'était et n'est pas demandeur.

Examen du texte (du chapitre 1er)

Article 1er (article 5 de la loi)

D'après le projet, la seule condition requise pour l'électorat actif serait désormais celle d'être âgé de 18 ans accomplis, aucune autre condition n'étant prévue "par les dispositions particulières régissant les différentes chambres".

En d'autres termes, les condamnations énumérées à l'actuel article 9 (pour vol, recel, escroquerie, faux, usage de faux, banque-route, etc.) ne constitueraient donc plus une raison pour exclure un ressortissant du droit de vote actif. La mesure est motivée, entre autres, par les arguments de l'"impossibilité de se procurer en temps utile les pièces nécessaires" et qu'il deviendrait donc "en pratique illusoire de continuer à demander des extraits du casier judiciaire".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics donne tout d'abord à considérer que le fait qu'une condition soit difficile à remplir ne doit pas constituer une raison pour l'abroger! Ceci vaut à fortiori pour la mesure proposée en l'occurrence, puisque le Gouvernement s'aventure là sur un terrain dangereux.

Il faut en effet se rendre compte que l'octroi du droit de vote aux personnes visées constituerait un précédent qui ne

manquerait certainement pas d'être invoqué au moment où il sera question du droit de vote pour les élections communales et, plus tard, législatives.

Ensuite, le principe même de la mesure est discutable. La participation des chambres professionnelles à l'exercice de la puissance souveraine étant "définitivement établie" (commentaire des articles, page 33, troisième alinéa), la question qui se pose est celle de savoir si ces chambres voudraient compter parmi leurs électeurs des ressortissants "condamnés à une peine criminelle" par exemple.

Enfin, le Gouvernement est-il conscient que, par le biais de ladite mesure, il réhabilite tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ont encouru la déchéance de la nationalité luxembourgeoise, comportant la privation du droit de vote à perpétuité?

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que, si l'on veut éviter de saper le concept de la participation à l'exercice de la puissance souveraine, il est indispensable de prévoir pour l'électorat actif les mêmes conditions que celles régissant l'électorat passif, c'est-à-dire d'en exclure les personnes énumérées à l'article 6, paragraphe (2) nouveau.

Pour ce qui est de la forme, la Chambre signale que la condition d'être âgé de "18 ans accomplis" est trop vague et doit être complétée par l'ajout "à la date de l'arrêt provisoire de la liste électorale".

Une remarque finale s'impose encore dans le contexte de l'électorat (actif et passif) des retraités auprès de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

En effet, la Chambre se doit de rappeler que le droit de vote accordé aux retraités des seuls secteurs Etat et Communes est la conséquence logique et évidente du fait que le fonctionnaire est nommé à vie et qu'il reste lié à son employeur (Etat ou Commune) par son régime de service statutaire.

Article 2 (article 6 de la loi)

Au paragraphe (1) de l'article 6, la précision "à la date de l'arrêt provisoire de la liste électorale" est à insérer après les mots "21 ans accomplis".

Au deuxième alinéa du paragraphe (2), il suffit, aux yeux de la Chambre, de parler des "dispositions législatives ou réglementaires luxembourgeoises" en ce qui concerne les attestations et certificats à produire à titre de preuves pour l'éligibilité. Les mots "ou administratives" paraissent en effet inadéquats alors que les seules dispositions à portée générale sont celles énoncées par les lois et les règlements pris en leur exécution.

Quant au troisième alinéa de ce paragraphe, qui vise les candidats résidant au Luxembourg depuis moins de cinq ans, la Chambre est d'avis qu'il ne suffit guère de produire, outre les certificats luxembourgeois, "les documents équivalents émanant de l'autorité compétente de l'Etat de résidence antérieur", le candidat pouvant très bien avoir résidé dans différents pays dans un laps de temps réduit. Le texte devrait donc être reformulé en ce sens que les documents en question couvrent la période quinquennale précédant les élections.

La même remarque vaut pour le quatrième alinéa du paragraphe (2), qui concerne les candidats résidant à l'étranger.

Article 3 (article 8 de la loi)

La Chambre estime que les incompatibilités ne sauraient être fixées que par la loi, de sorte que les termes "et réglementaires particulières" terminant l'article 8 doivent être supprimés.

Article 4 (article 9 de la loi)

L'article 4 abroge l'article 9 de la loi, tout en précisant que "la numérotation des articles subséquents change en conséquence". La Chambre a deux observations à présenter à ce sujet.

S'il est évident que, grâce à la formule employée, les anciens articles 10 à 20 deviendront les nouveaux articles 9 à 19, l'affaire se complique lorsqu'on en arrive au chapitre VII de la loi de 1924, qui concerne la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Etant donné que ce chapitre n'a été inscrit dans la loi de base qu'en 1964, et qu'il a été modifié à plusieurs reprises depuis, la numérotation des neuf articles qu'il comporte est actuellement la suivante: 43bis, 43bis-2, 43bis-3, 43bis-4, 43ter, 43quarter, 43sexies (l'article 43quinquies ayant été supprimé par la loi du 8 août 1988), 43septies et 43octies.

En continuant la renumérotation comme pour les articles précédents, l'article 43ter par exemple deviendrait le nouvel article 43bis-4, ce qui semble, pour le moins que l'on puisse dire, illogique, sinon désordonné.

Ensuite se pose le problème des références contenues dans certains articles. A titre d'exemple, la Chambre signale que l'actuel article 43bis-2 de la loi, qui n'est pas modifié par le projet sous avis, déroge à l'article 10 pour ce qui est de l'établissement de la liste des électeurs à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Or, d'après le projet, l'article 10 prendra le nouveau numéro 9!

En conséquence, et pour éviter tout risque d'interprétation erronée, la Chambre propose de profiter de la présente réforme pour incorporer au projet une disposition stipulant que les articles 43bis à 43octies prendront les numéros 44 à 52, et que l'actuel article 44, qui est le dernier si l'on fait abstraction de ceux devenus entre-temps sans objet, prendra le numéro 53.

Une deuxième disposition à ajouter également au texte devrait garantir que tout article contenant une référence à tel ou tel autre soit modifié de façon à recevoir la nouvelle référence correcte.

Article 5 (article 9 nouveau de la loi)

La Chambre ne considère pas le Centre Commun de la Sécurité Sociale comme l'organe approprié pour l'établissement des listes électorales pour les élections des chambres professionnelles, alors que ces dernières ne sont pas des admi-

nistrations de l'Etat, mais des corps constitués autonomes. Elle estime qu'il incombe aux ministères de tutelle d'organiser ces élections. C'est dire qu'elle insiste sur le maintien de la procédure éprouvée en ce qui la concerne.

L'alinéa 2 de l'article 9 nouveau permet d'instituer plusieurs bureaux de vote par arrêté ministériel. Au regard des modifications proposées, la Chambre est à se demander si une telle procédure, qui était peut-être utile en 1924, l'est encore aujourd'hui.

Article 6 (article 10 nouveau de la loi)

Les auteurs du projet ont recopié une erreur de logique figurant dans la loi de base de 1924.

En effet, aussi longtemps que les listes électorales sont ouvertes à l'inspection du public et sujettes à recours, elles ne sauraient être définitives, de sorte que le paragraphe (1) du nouvel article 10 doit débiter comme suit:

"Les listes sont arrêtées provisoirement ...".

Article 12 de la loi (devient l'article 11 nouveau)

La Chambre signale que l'ancien article 12 de la loi de base, qui n'est pas visé par le projet sous avis, doit également être modifié pour qu'il soit compatible avec la nouvelle procédure.

Ainsi, "le collègue des bourgmestre et échevins" est à remplacer par "la personne désignée par le Gouvernement pour recevoir les recours". Par ailleurs, le "délégué du collège échevinal" est à omettre, l'administration communale n'intervenant plus en ce qui concerne les listes électorales.

Article 15 de la loi (devient l'article 14 nouveau)

La Chambre propose de profiter du présent projet pour remplacer, aux premier et deuxième alinéas de l'ancien article 15, les mots "Ministre du service afférent" par ceux de "ministre de tutelle".

Article 7 du projet (article 15 nouveau de la loi)

Le paragraphe (2) de l'article 15 exige que "toute liste de candidats doit comprendre un nombre de candidats au moins égal au nombre de délégués effectifs à élire".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas convaincue que cette disposition soit de nature à atteindre le but poursuivi par ses auteurs, c'est-à-dire éviter que des listes fantaisistes ne soient présentées.

C'est pourquoi elle propose de la remplacer par un texte prévoyant que toute liste de candidats doit être présentée par un nombre minimal de proposants, tout en s'en remettant à la sagesse du Gouvernement en ce qui concerne la fixation de ce nombre minimal.

La paragraphe (3) permet à un règlement grand-ducal de fixer "la proportion minimale dans laquelle devront figurer sur une liste de candidats des candidats de nationalité luxembourgeoise".

La Chambre donne à considérer si une telle restriction n'est pas contraire tant à l'esprit général de la réforme qu'à l'arrêt de la Cour qui en est à l'origine. Elle paraît d'ailleurs tout simplement illogique à cet égard, alors qu'elle fournit la preuve que l'idée d'accorder le droit de vote aux non-nationaux est farfelue, raison de plus pour l'abandonner au lieu d'en "moduler" la portée. Dès lors d'aucuns pourraient être tentés de proposer par exemple une proportion minimale de femmes, de jeunes, de quadragénaires, etc. pour chaque liste de candidats.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que les idées les plus diverses circulent au sujet des dispositions figurant aux paragraphes (2) et (3) du nouvel article 15.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, tient à faire savoir que

- elle s'oppose dès à présent à toute velléité d'assimiler les chambres professionnelles à des syndicats, notamment en y associant des personnes qui n'ont pas été élues en bonne et due forme;

- en ce qui la concerne, elle ne voit aucun motif tant soit peu valable pour introduire une quelconque disposition concernant la maîtrise de telle ou telle langue, étant donné qu'à la fois la Constitution et la loi fixant le statut général (après sa réforme) évitent qu'un problème ne se pose à ce niveau.

Article 8 (article 39 nouveau de la loi)

Pour ce qui est du paragraphe (1) de l'article 39 nouveau, la Chambre rappelle que la référence à l'article 43ter qui y figure doit être adaptée à la nouvelle numérotation des articles.

Quant au paragraphe (2), il y a lieu d'en supprimer la référence aux permis de travail "de type B ou C". Il s'agit en effet de définitions figurant dans un règlement grand-ducal et donc sujettes à changements. De toute façon, l'incorporation de références à un règlement grand-ducal dans le corps d'un texte de loi est un parfait exemple de mauvaise technique législative.

Article 9 (article 42 nouveau de la loi)

Même remarque que sub article 8 en ce qui concerne la référence au permis de travail.

* * *

Chapitre 2 (articles 10 à 12)

Comme la Chambre l'a déjà signalé ci-dessus, les dispositions figurant au chapitre 2, et qui n'ont d'ailleurs pas le moindre rapport avec les chambres professionnelles, sont inacceptables à tel point qu'elles nécessitent un avis à part. La Chambre renvoie donc à son avis n° 1200-2 de ce jour.

* * *

Projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal concernant l'attribution d'un numéro d'ordre unique pour les listes de candidats présentées par la même organisation professionnelle, le même syndicat ou groupe de salariés pour les élections des chambres professionnelles, des caisses de maladie et des délégations du personnel n'appelle en principe pas de remarque.

Mais la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est informée que, sur convocation des Ministres du Travail et de la Sécurité Sociale, les représentants des quatre organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national se seraient déjà réunis et auraient procédé à l'attribution des numéros d'ordre. Il se révèle donc - en présence du projet de règlement grand-ducal sous avis - que cette opération s'est déroulée en l'absence de base légale, ce qui la rend nécessairement nulle et non avenue.

* * *

C'est en réitérant son opposition formelle au projet sous avis, et en insistant sur le fait que l'examen du texte effectué ci-dessus constitue un exercice tout à fait subsidiaire, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent 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 27 mai 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

