



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 5575

Proposition de loi portant modification de

- 1) l'article 51 (7) de la Constitution
- 2) la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
- 3) la loi électorale du 18 février 2003

Date de dépôt : 16-05-2006

Date de l'avis du Conseil d'État : 11-07-2008

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
16-05-2006	Déposé	5575/00	<u>3</u>
14-03-2007	Prise de position du Gouvernement - Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (14.3.2007)	5575/01	<u>14</u>
11-07-2008	Avis du Conseil d'Etat (11.7.2008)	5859/01, 5575/02, 5669/02	<u>19</u>
11-12-2008	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire Rapporteur(s) :	5859/05, 5575/03, 5669/03	<u>36</u>

5575/00

N° 5575**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROPOSITION DE LOI

portant modification de

- 1) l'article 51 (7) de la Constitution
- 2) la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
- 3) la loi électorale du 18 février 2003

* * *

*Dépôt (Mme Lydie Err et M. Ben Fayot)
et transmission à la Conférence des Présidents (16.5.2006)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat
et au Gouvernement (18.5.2006)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	6

*

EXPOSE DES MOTIFS**1. HISTORIQUE DU DROIT DE VOTE
DES NON-LUXEMBOURGEOIS AU LUXEMBOURG**

Avec la signature le 7 février 1992 du Traité sur l'Union européenne, dit Traité de Maastricht, un pas important vers l'unification européenne a été franchi. Les dispositions arrêtées dans le Traité de Maastricht n'ont pas seulement prévu l'union politique, mais aussi la consécration de certains droits découlant directement de la citoyenneté européenne.

Un des aspects de cette volonté d'émergence d'une véritable citoyenneté européenne inclut, entre autres, la possibilité pour tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant d'avoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes dans cet Etat. Ce principe est retenu dans l'article 8B du Traité de Maastricht. Ce même article retient par ailleurs que les modalités sous réserve desquelles ce droit pourrait être exercé, devaient être arrêtées avant le 31 décembre 1994 pour les élections municipales et avant le 31 décembre 1993 pour les élections européennes. Ces modalités pouvaient prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifiaient.

Lors des négociations de la Directive du Conseil du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité (Directive 94/80/CE), le Luxembourg obtint l'introduction de possibilités de dérogations à la Directive. En effet, l'article 12 prévoit des mesures dérogatoires pour des Etats membres dont la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter dépasse 20% de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident. Les Etats membres qui sont dans une telle situation peuvent, par dérogation à la Directive citée:

- „a) réserver le droit de vote aux électeurs visés à l'article 3 qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale;
- b) réserver le droit d'éligibilité aux éligibles visés à l'article 3 qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser une durée égale à deux mandats de cette assemblée et
- c) prendre des mesures appropriées en matière de composition des listes de candidats et visant notamment à faciliter l'intégration des citoyens de l'Union ressortissants d'un autre Etat membre.“ (article 12 de la Directive 94/80/CE)“

Jusqu'à présent, seul le Luxembourg a sollicité le bénéfice de la dérogation, et, dans sa communication datée du 22 août 2005 (COM(2005) 382 final), la Commission constate que les conditions justifiant l'octroi au Luxembourg de cette dérogation continuent de s'appliquer, étant donné que les motifs justifiant la dérogation sont toujours valables. En effet, selon les données communiquées par les autorités luxembourgeoises, la proportion de citoyens de l'Union en âge de voter et résidant au Luxembourg sans avoir la nationalité de cet Etat membre représentait 37,6%. Cette proportion se situe donc nettement au-dessus du seuil de 20% fixé par la directive.

Mais avant de pouvoir transposer en droit national la directive, la Chambre des Députés décida de procéder tout d'abord à la modification de la Constitution. Ceci fut chose faite avec l'adoption de la loi du 23 décembre 1994 portant révision des articles 9 et 107 (2) et (4) de la Constitution. Ce n'est qu'après ces modifications de la Constitution que la loi du 28 décembre 1995 fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens non luxembourgeois de l'Union européenne et modifiant 1) la loi électorale modifiée du 31 juillet 1924 2) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 a pu être adoptée. Cette loi permit d'octroyer aux citoyens de l'Union européenne résidant au Luxembourg le droit de vote aux élections communales et européennes, sans qu'ils perdent pour autant leur droit de vote dans leur commune d'origine. Elle fixa par ailleurs les conditions que doivent remplir les ressortissants d'un autre Etat membre pour obtenir le droit de vote actif et passif. Ces conditions étaient notamment une période de résidence de six années pour être électeur, et de douze années pour être éligible, l'inscription sur les listes électorales, l'interdiction de listes composées majoritairement d'étrangers et l'interdiction pour les ressortissants d'un autre Etat membre d'occuper les fonctions de bourgmestre et d'échevin.

La loi électorale du 18 février 2003 apporte d'autres innovations en matière de droit de vote des citoyens de l'Union européenne résidant au Luxembourg. Ainsi, cette loi permet tout d'abord l'abaissement de la durée de résidence pour l'exercice de l'électorat passif ainsi que de l'électorat actif à une période de 5 ans. Ensuite, elle introduit l'électorat actif au profit des ressortissants non communautaires pour les élections communales ayant vécu de manière ininterrompue au Luxembourg pendant 5 des 7 dernières années, tout en préservant leur droit de vote dans leur commune d'origine.

*

2. UNE PARTICIPATION ACCRUE DES NON-LUXEMBOURGEOIS AUX ELECTIONS COMMUNALES ET EUROPEENNES

Alors que la loi du 28 décembre 1995 fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens non luxembourgeois de l'Union européenne est en vigueur depuis plus de dix ans, il convient d'établir un bref bilan de la participation des citoyens européens aux élections communales de 1999 et de 2005 et des élections européennes de 1999 et de 2004.

Elections communales

D'après l'étude effectuée par le SESOPI („Bilan des inscriptions aux élections communales d'octobre 2005 et aux élections européennes de juin 2004“, Recherche, Etude et Documentation No 9) on constate tout d'abord que le taux d'inscription aux élections communales de 2005 a augmenté de 73% par rapport aux élections de 1999 si bien que le poids de l'électorat étranger, qui en 1999 n'était que de 6% est passé à 10% en 2005. Ensuite, la forte mobilisation de la communauté portugaise, dont le taux de participation a augmenté de 117%, est particulièrement frappante, car c'est la communauté à laquelle on avait souvent reproché de ne pas se sentir concernée par la politique nationale au Luxembourg.

Si l'on prend en compte le nombre potentiel d'électeurs étrangers, c'est-à-dire ceux qui remplissent les conditions d'âge et de résidence nécessaires pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales, on constate que le taux d'inscription des communautaires était de 17% pour les élections de 2005. Cependant, il ne s'agit là que d'un „taux approché“: bien que les statistiques permettent de recenser de manière précise le nombre de personnes en âge de voter, elles ne nous permettent pas d'établir le nombre de personnes pouvant justifier des cinq années de résidence au moment de l'inscription au Luxembourg.

Si un taux d'inscription de 17% peut sembler somme toute un chiffre modeste, il ne faut pas oublier qu'il représente une augmentation de 73% par rapport au taux de 1999. Cette augmentation reflète tout d'abord le grand travail de sensibilisation effectué par les autorités et par les associations, mais elle prouve également qu'une mobilisation en faveur d'une démocratie participative a bien eu lieu.

Les non-communautaires, qui ont participé pour la première fois aux élections communales, enregistrent quant à eux un taux d'inscription de 6%, avec des taux d'inscription de 13% pour la Bosnie et la Suisse. On pourrait expliquer ce faible taux de participation par le fait que les campagnes de sensibilisation n'ont pas suffisamment touché cette population, étant donné qu'il s'agissait de la première participation à un processus électoral.

Elections européennes

Alors que pour les élections de 1999, 9.811 personnes s'étaient inscrites, elles étaient 11.715 pour les élections de 2003, ce qui constitue une augmentation de 19,6%. Le taux d'inscription approché était de 9% et la proportion des électeurs étrangers par rapport aux électeurs luxembourgeois est de 5%. On remarque que les élections européennes ont moins mobilisé la communauté étrangère que les élections communales. Il s'agit cependant là d'une caractéristique générale des élections européennes. En effet le taux de participation aux élections européennes du 13 juin 2004 n'était que de 45,5% pour l'ensemble de l'Union européenne et de 90% au Luxembourg où le vote est obligatoire. Ensuite, il faut aussi noter que les chiffres avancés par SESOPI montrent clairement que le nombre de citoyens européens installés au Luxembourg ayant voté pour les députés de leur pays d'origine est largement supérieur au nombre de ceux ayant voté pour les députés luxembourgeois.

Un bilan à relativiser

Il est indéniable que l'augmentation de 73% de la participation aux élections communales est un succès dont les autorités et les associations ayant mené les campagnes de sensibilisation peuvent se féliciter. Mais ce chiffre reflète surtout une volonté des étrangers de peser plus lourd dans les orientations des politiques locales. Bien que cette prise de conscience démocratique soit louable, il ne faut pas perdre de vue que le taux de participation „approché“ n'est que de 17% pour les élections communales et de 9% pour les élections européennes, ce qui reste un chiffre très modeste.

Ce faible taux de participation peut s'expliquer par deux facteurs. Le premier est la durée de résidence de 5 ans exigée des communautaires et non-communautaires pour pouvoir participer aux élections communales ou européennes. Ce délai avait été fixé par la directive européenne „94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité“. En effet, la directive prévoit que les Etats membres peuvent „réserver le droit de vote aux électeurs qui résident dans cet Etat membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale“.

Le Luxembourg a opté pour une condition de durée de résidence de cinq ans. Or, on peut dire qu'il s'agit là d'un délai extrêmement long, qui peut d'ailleurs s'avérer, en pratique, encore plus long. En effet, si on considère par exemple qu'un citoyen d'un autre pays membre de l'Union européenne ou d'un pays tiers s'installe au Luxembourg en mai 2006, il pourra s'inscrire sur les listes électorales en mai 2011, et fera usage de son droit de vote pour la première fois aux élections d'octobre 2017, soit 11 ans après son arrivée au Luxembourg.

Le deuxième facteur est le délai d'inscription très court prévu par la législation. Ainsi, les communautaires et les non-communautaires doivent s'inscrire sur les listes électorales avant le 1er avril de l'année précédant l'année au cours de laquelle les élections auront lieu. Pour les élections communales les listes sont closes 18 mois et pour les élections européennes 15 mois avant la date du scrutin. Là

encore, il s'agit d'un aspect de la législation qui peut être considéré comme un obstacle à une plus grande mobilisation des électeurs en droit de voter. En effet, il est difficile de convaincre des citoyens non luxembourgeois de s'intéresser à la politique locale et de penser à s'inscrire sur les listes électorales 18 mois avant le scrutin.

*

3. VERS UNE LOI ELECTORALE PLUS EGALITAIRE

Il a été constaté que les non-Luxembourgeois vivant au Luxembourg se sont largement mobilisés, et que les taux de participation aux élections communales d'octobre 2005 et aux élections européennes de juin 2005 ont considérablement augmenté par rapport aux élections précédentes. Or, ces taux restent encore assez modestes, et il est du devoir du législateur d'encourager cette prise de conscience citoyenne. En effet, chacun doit pouvoir participer à la construction d'un avenir commun par son apport professionnel, sportif, artistique, démographique, mais aussi au moment des prises de décision. La participation aux décisions permet une intégration concrète des non-Luxembourgeois dans la société luxembourgeoise et constitue ainsi un facteur important de la cohésion sociale. Il s'agit en effet d'éviter la création d'une société duale, dans laquelle existerait un fossé entre les Luxembourgeois, qui sont habilités à influencer les prises de décision politique, et les étrangers qui, bien que contribuant au développement économique du pays, ne peuvent participer à la vie politique que de manière très restreinte.

La présente proposition de loi vise à modifier l'article 51(7) de la Constitution, la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ainsi que la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Elle permettra de faciliter la participation des non-Luxembourgeois aux élections communales et européennes et aux référendums. Elle est axée autour de quatre objectifs:

1. le droit pour les non-Luxembourgeois de participer aux référendums
2. la prolongation du délai d'inscription sur les listes électorales jusqu'à deux mois avant les élections
3. l'envoi systématique de la documentation d'information aux non-Luxembourgeois remplissant les conditions de participation aux élections communales et/ou européennes
4. la diminution de la durée de résidence, condition pour pouvoir s'inscrire, de cinq à deux ans

3.1. La participation aux référendums

Le référendum, prévu par l'article 51(7) de la Constitution luxembourgeoise, donne au législateur la possibilité de faire s'exprimer la population sur des décisions à prendre. Ainsi, la population est non seulement autorisée à s'exprimer par un référendum organisé par le gouvernement sur un sujet précis, mais aussi à prendre l'initiative du référendum. En effet, l'article 114 de la Constitution prévoit que, sur demande d'un quart des députés, ou de 25.000 électeurs, un référendum peut remplacer le second vote constitutionnel de la Chambre des Députés. Dans ce cas, le référendum est décisionnel et non pas simplement consultatif. La population dispose donc d'un réel pouvoir politique qui peut s'exprimer en dehors des élections législatives ou communales, sur des questions concernant directement les intérêts du pays. Or, actuellement les non-Luxembourgeois sont exclus de la participation aux référendums, car seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales prises en compte pour les élections législatives sont autorisés à participer (article 2, point 3 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national).

Cependant, certains sujets soumis à un référendum peuvent aussi concerner la population étrangère au Luxembourg, comme cela fut par exemple le cas lors du référendum sur le projet de Constitution pour l'Union européenne qui a eu lieu le 10 juillet 2005. Il est donc nécessaire que le législateur se donne, pour certaines questions, la possibilité d'entendre la voix de l'intégralité de la population résidente, Luxembourgeois et non-Luxembourgeois confondus.

La proposition de loi sous rubrique vise à modifier l'article 51(7) de notre Constitution ainsi que le point 3 de l'article 2 de la loi du 4 février 2005, de manière à donner au législateur la possibilité d'adopter une loi spéciale en vue de faire participer ponctuellement les non-Luxembourgeois à un référendum.

3.2. La prolongation du délai de l'inscription sur les listes électorales

Actuellement des élections qui ont lieu en octobre, se font selon des listes déjà clôturées en avril de l'année précédant celle pendant laquelle les élections ont lieu.

La présente proposition de loi modifie les délais entre la clôture des listes électorales et la date effective du scrutin, de manière à ce que les non-Luxembourgeois puissent s'inscrire jusqu'à deux mois avant la date effective des élections. Ainsi, il sera possible d'augmenter considérablement le nombre des électeurs, car les non-Luxembourgeois ayant le droit de vote ne devront plus penser 18 ou 14 mois à l'avance à s'inscrire sur les listes électorales. Il sera aussi plus facile de mobiliser les électeurs à aller s'inscrire si l'échéance des élections approche, car l'enjeu de leur vote est directement palpable.

3.3. L'information des citoyens non luxembourgeois sur les procédures d'inscription sur les listes électorales

La question s'est posée de savoir s'il fallait inscrire d'office les citoyens non luxembourgeois remplissant les conditions du droit de vote, ou s'il fallait, au contraire leur laisser le choix sur leur participation ou non aux élections européennes ou communales. Notre choix s'est porté sur cette deuxième option. En effet, le législateur luxembourgeois est-il en droit de forcer les étrangers à voter au Luxembourg, tout en sachant qu'en inscrivant d'office les non-Luxembourgeois qui remplissent les conditions du droit de vote, ces derniers peuvent perdre leur droit de vote dans leur pays d'origine? Or, il s'est avéré que beaucoup de citoyens européens préfèrent faire usage de leur droit de vote dans leur pays d'origine plutôt qu'au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les élections européennes.

L'enjeu consiste donc à laisser le choix aux non-Luxembourgeois de voter dans leur pays d'origine ou au Luxembourg, mais en prenant les mesures nécessaires pour faciliter considérablement les modalités d'inscription, de manière à les convaincre de l'utilité de leur vote dans leur pays d'accueil. C'est l'objet de la modification apportée à l'article 9 de la loi électorale du 18 février 2003.

3.4. L'abaissement de la durée de résidence minimale

La mobilité des citoyens n'est pas seulement une nécessité dans nos sociétés, mais elle est déjà une réalité. Il est donc nécessaire que le législateur prenne en considération cette nouvelle donnée et autorise un nombre élevé de citoyens résidant sur le territoire luxembourgeois à participer à la vie politique du pays afin de créer ainsi une démocratie proche du citoyen. C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi vise à diminuer la durée pendant laquelle les non-Luxembourgeois doivent avoir résidé sur le territoire luxembourgeois avant de pouvoir exercer leur droit de vote de cinq à deux ans.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er.– Le paragraphe 7 de l'article 51 de la Constitution est complété comme suit:

„(7) Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. *Une loi spéciale peut élargir le droit de vote aux référendums aux non-Luxembourgeois.*“

Art. 2.– Le point 3) de l'article 2 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est modifié comme suit:

„3) „électeurs“: les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions électorales *ainsi que les catégories de citoyens non luxembourgeois déterminées par une loi spéciale*“

Art. 3.– Le paragraphe 5 de l'article 2 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„5° pour les autres ressortissants étrangers, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi pendant *deux années* au moins. En outre, ils doivent, pour toute cette période, être en possession d'une autorisation de séjour, des papiers de légitimation prescrits et d'un visa si celui-ci est requis, tels que ces documents sont prévus par la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, telle qu'elle a été modifiée par la suite.“

Art. 4.– Le paragraphe 5 de l'article 3 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant *deux années* au moins; toutefois les électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote, ne peuvent se voir opposer cette condition de durée de résidence.“

Art. 5.– Le paragraphe 3 de l'article 7 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„3° un certificat documentant la durée de résidence fixée par la présente loi, établi par une autorité publique.

La demande d'inscription aux élections communales ou européennes signée et datée est déposée, sous peine de déchéance, sur papier libre et contre récépissé auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence de l'intéressé avant *le 1er mars* de l'année en cours. *La demande d'inscription peut aussi être envoyée par voie postale au collège des bourgmestre et échevins.*

Les ressortissants étrangers qui ont été inscrits sur une liste électorale y sont maintenus, dans les mêmes conditions que les électeurs luxembourgeois, jusqu'à ce qu'ils demandent à être rayés ou jusqu'à ce qu'ils soient rayés d'office parce qu'ils ne répondent plus aux conditions requises pour l'exercice du droit de vote.

Le collège des bourgmestre et échevins informe, par le dépôt des listes à l'inspection du public ou, en cas de refus d'inscription, par une information individuelle, les intéressés de la suite réservée à leur demande d'inscription sur une liste électorale, ceci avant *le 1er avril* de l'année en cours.“

Art. 6.– L'article 9 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 9.**– Chaque année, dans la première quinzaine du mois de *février*, le collège des bourgmestre et échevins fait publier dans la forme ordinaire des publications officielles, un avis portant invitation à tout citoyen de produire, avant *le 1er mars* contre récépissé, les titres de ceux qui, n'étant pas inscrits sur les listes en vigueur, ont droit à l'électorat.

Parallèlement, le collège des bourgmestre et échevins contacte par courrier les résidents remplissant les conditions visées aux articles 2 ou 3 de la présente loi et les informe sur les procédures

d'inscription sur les listes électorales. Les formulaires d'inscription sont joints au courrier. L'inscription sur les listes électorales peut également se faire par voie postale.

Du 1er au 30 mars, le même collège procède à la révision de la liste des citoyens luxembourgeois appelés à participer à l'élection des membres de la Chambre des Députés, des membres des conseils communaux et des membres du Grand-Duché de Luxembourg au Parlement européen. Il y maintient ou y inscrit d'office ou à la demande de tout citoyen luxembourgeois ceux qui, ayant au 1er avril leur domicile dans la commune, réunissent les conditions de l'électorat.

Pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes, le collège des bourgmestre et échevins établit une liste séparée d'après les dispositions de la présente loi. Cette liste fait l'objet d'une révision annuelle suivant les modalités fixées au présent article.

Pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne et pour les étrangers visés à l'article 2 point 5°, électeurs aux élections communales, le collège des bourgmestre et échevins établit une liste séparée d'après les dispositions de la présente loi. Cette liste fait aussi l'objet d'une révision annuelle suivant les modalités fixées au présent article.

Le collège des bourgmestre et échevins transmet copie de la liste définitivement clôturée pour les élections au Parlement européen au Gouvernement luxembourgeois qui informe les Etats membres d'origine respectifs des électeurs inscrits.

Lorsque le Gouvernement luxembourgeois est informé par un autre Etat membre de l'Union européenne qu'un ressortissant de ce dernier, qui figure sur la liste électorale pour les élections au Parlement européen, ou qu'un ressortissant luxembourgeois, qui figure sur la liste visée par la présente loi, est également inscrit dans cet Etat comme électeur pour les élections au Parlement européen, il transmet cette information au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée qui en fait mention sur les listes électorales. Ces personnes ne peuvent être admises au Grand-Duché de Luxembourg au vote pour les élections au Parlement européen.“

Art. 7.– L'article 11 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 11.–** Les listes sont provisoirement arrêtées par le collège des bourgmestre et échevins le *30 mars*. Elles sont déposées à l'inspection du public, soit au secrétariat de la commune, soit dans le local où se déroulent les séances du conseil communal, du *1er au 10 avril* inclusivement.

Le *1er avril* ce dépôt est porté à la connaissance du public par un avis publié dans les formes ordinaires. L'avis précise que tout citoyen peut adresser au collège des bourgmestre et échevins, jusqu'au *10 avril* au plus tard et séparément pour chaque électeur, toutes réclamations auxquelles les listes électorales pourraient donner lieu.

L'avis mentionne en outre qu'une réclamation tendant à l'inscription d'un électeur, pour être recevable devant les tribunaux, doit avoir été soumise au préalable au collège des bourgmestre et échevins avec toutes les pièces justificatives.

Le droit d'observation est exercé en outre par le commissaire de district.

Les citoyens n'ayant pas encore atteint l'âge de 18 ans lors du dépôt provisoire des listes mais qui, en vertu des dispositions des articles 1, 2 et 3 de la présente loi, peuvent participer aux élections, doivent adresser leurs éventuelles réclamations au collège des bourgmestre et échevins par l'intermédiaire de leurs tuteurs légaux respectifs.“

Art. 8.– L'article 14 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 14.–** Les réclamations tendant à l'inscription d'un électeur sur les listes définitives doivent être faites séparément et par écrit, à moins que le réclamant ne déclare être dans l'impossibilité d'écrire. En ce cas, la réclamation peut être faite verbalement.

Les déclarations verbales sont reçues au secrétariat de la commune par le secrétaire communal ou le fonctionnaire spécialement délégué à cet effet par le collège des bourgmestre et échevins.

Le fonctionnaire qui les reçoit en dresse sur-le-champ un procès-verbal dans lequel il constate que l'intéressé lui a déclaré être dans l'impossibilité d'écrire; il signe ce procès-verbal et le remet au comparant après lui en avoir donné lecture.

Les procès-verbaux des réclamations verbales et les réclamations écrites doivent, sous peine de nullité, être déposés, ainsi que toutes les pièces justificatives dont le réclamant entend faire usage, au secrétariat de la commune au plus tard le 10 mai.

Le fonctionnaire qui reçoit la réclamation est tenu de l'inscrire à sa date dans un registre spécial et d'en donner récépissé ainsi que des pièces produites à l'appui; de former un dossier pour chaque réclamation; de coter et parapher les pièces produites et de les inscrire avec leur numéro d'ordre dans l'inventaire joint à chaque dossier. Les pièces produites ne peuvent en être retirées.

Lorsque la preuve des conditions de l'électorat doit résulter de documents officiels se trouvant en possession de l'administration communale, soit en original, soit en copie de l'original, le requérant n'est point tenu d'en produire copie. Il suffit qu'il les invoque dans sa requête ou dans ses conclusions, en spécifiant les éléments de fait que ces documents sont destinés à établir.

Le 20 *avril* au plus tard, les collèges des bourgmestre et échevins doivent statuer sur toutes les réclamations, en séance publique, sur le rapport d'un membre du collège, et après avoir entendu les parties ou leurs mandataires, s'ils se présentent.

Une décision motivée est rendue séparément sur chaque affaire; elle est inscrite dans un registre spécial.

Le rôle des réclamations introduites est affiché au moins un jour d'avance au secrétariat de la commune, où chacun peut en prendre inspection et copie."

Art. 9.– L'article 15 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 15.**– Les listes sont définitivement clôturées le 20 *avril*.

Elles ne peuvent modifier les listes provisoires que sur les points qui ont donné lieu à des réclamations et suite aux décisions intervenues sur celles-ci.“

Art. 10.– L'article 16 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 16.**– Une liste supplémentaire des électeurs nouvellement inscrits est dressée dans la même forme que les listes provisoires. Elle mentionne, par ordre alphabétique, les nom et prénoms des électeurs rayés; elle est déposée à l'inspection du public, concurremment avec les listes provisoires, au secrétariat de la commune, du 20 au 30 *avril*. Un avis publié dès le 20 *avril*, dans la forme ordinaire, porte ce dépôt à la connaissance du public.

L'avis mentionne que les réclamations du chef d'inscription, radiation ou omission indues doivent être portées devant le juge de paix, conformément aux dispositions des articles 21 et suivants de la présente loi.“

Art. 11.– L'article 21 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 21.**– Toute personne indûment inscrite, omise ou rayée, peut exercer un recours devant le juge de paix territorialement compétent.

Toutefois, les recours ne sont recevables que s'il est justifié par le réclamant de l'existence d'un recours adressé, le 10 *avril* au plus tard, au collège des bourgmestre et échevins, ou si l'intéressé inscrit sur la liste provisoire a été omis ou rayé à la suite de la révision supplémentaire, ou enfin, s'il n'est pas établi qu'avant le 3 *avril* l'intéressé a reçu de la part de l'administration communale avis de son omission ou de sa radiation des listes provisoires.“

Art. 12.– L'article 24 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 24.**– Le recours est remis au commissaire de district.

Il est fait par requête, en personne ou par fondé de pouvoirs. Il est, s'il y a lieu, dénoncé par exploit d'huissier à la personne intéressée.

Lorsque le réclamant est dans l'impossibilité d'écrire, le recours peut être fait verbalement. En ce cas, le commissaire de district ou son secrétaire en dresse acte sur-le-champ. Il constate dans l'acte que l'intéressé lui a déclaré se trouver dans l'impossibilité d'écrire et après avoir donné lecture au comparant de cet acte, il le signe et le lui remet.

Cet acte, la requête, l'original de la notification, les pièces justificatives et les conclusions à l'appui sont déposés au plus tard le 15 *mai*. Le tout sous peine de nullité.

Toutefois, s'il s'agit d'une demande déjà formulée devant le collège des bourgmestre et échevins, le requérant et cet électeur lui-même ne peuvent joindre à la requête d'autres pièces nouvelles, indépendamment des conclusions, sauf les extraits des documents dont la production devant l'administration communale n'est pas requise aux termes de l'article 14 de la présente loi.

Le fonctionnaire qui reçoit le recours est tenu de l'inscrire à sa date dans un registre spécial et de donner récépissé du recours ainsi que des pièces produites à l'appui.

Si la notification prévue par l'article 17 est faite tardivement, le recours du chef de radiation indue est encore recevable dans les dix jours à dater de cette notification.

La déchéance ne peut être opposée si aucune notification de l'espèce n'a été faite par le collège des bourgmestre et échevins."

Art. 13.– L'article 28 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 28.**– Les requérants doivent déposer toutes les pièces dont ils entendent faire usage, ainsi que leurs écrits de conclusions, au plus tard le 30 *mai*. Les défendeurs et intervenants produisent leurs pièces et conclusions en réponse au plus tard le 15 *juin*. Les requérants qui, avant le 30 *mai*, ont conclu et déposé les pièces à l'appui de leur réclamation, ont, du 16 au 31 *juin*, un nouveau délai pour répliquer par production de pièces et de conclusions. Les défendeurs et intervenants qui ont conclu et déposé les pièces à l'appui avant le 15 *juin* ont aux mêmes fins un nouveau délai du 1er au 15 *juillet*."

Art. 14.– L'article 30 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 30.**– Le 1er *août* tous les dossiers demeurés au commissariat de district sont transférés au greffe du juge de paix à la diligence du commissaire de district. Celui-ci joint à chaque affaire, s'il y a lieu, une copie par lui certifiée des listes électorales, tant provisoires que définitives, concernant le litige, ainsi qu'une expédition de la décision du collège des bourgmestre et échevins prévue par l'article 14 de la présente loi."

Art. 15.– L'article 51 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 51.**– Il est donné communication au secrétariat de la commune des listes et des rectifications à tous ceux qui veulent en prendre connaissance ou copie.

Au début du mois de *mai* de chaque année, les communes communiquent au commissaire de district le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales révisées en indiquant séparément les différentes nationalités sur les listes électorales pour les élections européennes et communales."

Art. 16.– L'article 52 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 52.**– A dater du 1er *juin* de chaque année, les élections se font d'après les listes révisées. Sont également admises à participer aux élections les personnes qui auront atteint l'âge de dix-huit ans au jour des élections.

A cet effet, la liste établie au 1er *juin* recense en annexe toutes les personnes qui atteindront l'âge de 18 ans au cours de l'année en question.

Au fur et à mesure que l'âge de dix-huit ans est atteint, les personnes concernées seront rajoutées sur la liste électorale."

Art. 17.– Le point 4 de l'article 192 de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„**Art. 192.**– Pour être éligible, il faut:

4° avoir sa résidence habituelle depuis six mois dans la commune lors du dépôt de sa candidature, c'est-à-dire y habiter d'ordinaire.

Pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, il faut en outre avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment du dépôt de la candidature, pendant *deux années*."

Service Central des Imprimés de l'Etat

5575/01

N° 5575¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROPOSITION DE LOI

portant modification de

- 1) l'article 51 (7) de la Constitution
- 2) la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
- 3) la loi électorale du 18 février 2003

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(14.3.2007)

Monsieur le Président,

En me référant à votre lettre du 18 mai 2006, 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.

*La Secrétaire d'Etat aux Relations
avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La prise de position à l'égard de la proposition de loi déposée par Madame la Députée Lydie Err et Monsieur le Député Ben Fayot en date du 16 mai 2006 qui vise à modifier:

- 1) l'article 51(7) de la Constitution;
- 2) la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national;
- 3) la loi électorale du 18 février 2003;

que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à la Chambre des Députés ne couvre pas le contenu de la proposition de loi au niveau de son détail, mais se limite aux principes des changements législatifs proposés.

D'après ses auteurs, la proposition de loi entend faciliter la participation des non-Luxembourgeois aux élections communales et européennes ainsi qu'aux référendums. Pour ce faire, la proposition de loi est axée autour de quatre objectifs:

1. le droit pour les non-Luxembourgeois de participer aux référendums;
2. la prolongation du délai d'inscription sur les listes électorales jusqu'à deux mois avant les élections;
3. l'envoi systématique de la documentation d'information aux non-Luxembourgeois remplissant les conditions de participation aux élections communales et/ou européennes;

4. la diminution de la durée de résidence pour pouvoir participer aux élections communales et européennes et aux référendums de cinq à deux ans.

Ad. 1. La participation des non-Luxembourgeois aux référendums

Le Gouvernement salue la proposition des auteurs d'étendre le droit de participer aux référendums aux non-Luxembourgeois en modifiant l'article 51 (7) de la Constitution. En effet, à l'occasion de l'organisation du référendum national du 10 juillet 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Gouvernement avait déjà affiché la volonté ferme d'y faire participer les ressortissants communautaires résidant au Luxembourg. Cette volonté n'a toutefois pas pu être traduite dans les faits en raison du libellé de l'article 51 (7). En effet, le Conseil d'Etat avait retenu dans son avis non publié du 18 janvier 2005, que tant l'emplacement de l'article 51 (7) de la Constitution que son rapprochement avec les articles 52 et 53 de la Constitution plaident en faveur de la conclusion que seuls les électeurs valablement inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives sont juridiquement habilités à participer à un référendum organisé sur base de l'article 51 (7) de la Constitution.

Fort de ce constat, le Gouvernement est disposé à suivre les auteurs et à privilégier une discussion sur la révision de l'article 51 (7) de la Constitution qui pourrait utilement avoir lieu dans le contexte actuel des travaux de révision de la Constitution.

Au lieu du projet de texte proposé par les auteurs, le Gouvernement préfère cependant compléter le libellé actuel de l'article 51 (7) comme suit: „La loi peut étendre le droit de participer au référendum à d'autres catégories de personnes que les électeurs“.

Le Gouvernement tient à ajouter que la modification proposée au point 3) de l'article 2 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national au sujet de la définition des „électeurs“ n'est pas satisfaisante et porte à confusion. En effet, la définition de la notion d'électeurs retenue par le législateur dans la loi précitée vise tant les électeurs appelés à participer à un référendum organisé sur base de l'article 51 (7) de la Constitution, que ceux appelés à se prononcer sur une proposition de modification constitutionnelle sur base de l'article 114 de la Constitution. En assimilant simplement, sans autre précision, les catégories de citoyens non luxembourgeois qui participeront à un référendum à des électeurs au sens de la loi du 4 février 2005, les auteurs de la proposition de loi créent au niveau de la loi une hypothèse – participation de non-Luxembourgeois à un référendum sur une disposition de nature constitutionnelle – que la Constitution elle-même exclut.

Il ne fait en effet aucun doute que l'électorat appelé à se prononcer dans le contexte de l'article 114 reste cantonné aux seuls électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. Le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs déclaré d'accord avec le Gouvernement pour préciser expressément dans ledit texte qu'il doit s'agir d'électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives.

Compte tenu de ce qui précède, la modification „généralisée“ de la définition de la notion d'électeurs, telle que proposée par les auteurs de la proposition de loi, ne saurait être retenue. Le Gouvernement préfère modifier le libellé du point 3) de l'article 2 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national comme suit: „„électeurs“: les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale, ainsi que, dans le cas d'un référendum organisé sur base de l'article 51 (7) de la Constitution, les autres catégories de personnes déterminées par la loi“.

Ad. 2 et 4. La prolongation du délai d'inscription sur les listes électorales et la diminution de la durée de résidence de cinq à deux ans

Le Gouvernement a pris note avec satisfaction de l'évolution positive de la participation des non-Luxembourgeois vivant au Luxembourg aux élections communales et aux élections européennes. Cette participation accrue est sans doute le fruit des nombreuses campagnes d'information et de sensibilisation tant privées que publiques lancées ces dernières années.

Malgré ce succès indéniable, il reste que le taux de participation des étrangers aux scrutins qui se déroulent sur notre territoire demeure relativement modeste et varie fortement selon qu'il s'agit d'élections communales ou d'élections européennes. En effet, les chiffres actuellement disponibles révèlent que les électeurs étrangers se mobilisent beaucoup plus pour les élections communales que pour les élections européennes. Ainsi, à l'occasion des élections européennes, les citoyens européens résidant au Luxembourg votent plutôt pour les députés de leur pays d'origine que pour les députés luxembourgeois.

Selon les auteurs de la proposition de loi ce taux de participation relativement modeste serait imputable à deux facteurs majeurs: la durée de résidence de cinq ans, jugée trop longue, et la date de clôture des listes électorales 14 à 18 mois avant le scrutin.

Les auteurs de la proposition de loi veulent d'abord diminuer la durée pendant laquelle les non-Luxembourgeois doivent avoir résidé sur le territoire luxembourgeois avant de pouvoir exercer leur droit de vote de cinq à deux ans.

Le Gouvernement rappelle que la discussion relative à la durée de résidence a été menée il y a quelques années à l'occasion de la modification de la loi électorale. A l'époque cette durée de résidence a été ramenée à cinq ans.

En ce qui concerne les élections communales, le Gouvernement reste d'avis qu'une période de cinq ans constitue le délai d'attente approprié et nécessaire pour permettre à tout étranger qui s'installe au Luxembourg de se familiariser avec la politique locale, d'en découvrir les rouages et le mode de fonctionnement et de connaître les hommes et les femmes politiques susceptibles de le représenter au mieux.

Pour la participation aux élections européennes, le Gouvernement peut marquer son accord avec la proposition de réduire la durée de résidence de cinq à deux ans. Considérant la mobilité de plus en plus importante dont profitent les citoyens et qui résulte des principes de la libre circulation inscrits dans les traités communautaires, il est justifié de permettre au citoyen européen de pouvoir transporter le droit de vote en quelque sorte à l'intérieur de l'Union européenne. L'abaissement de la durée de résidence de cinq à deux ans constitue une modification d'une des conditions pour être électeur aux élections européennes et implique une adaptation de l'article 3 de la loi électorale qui serait à modifier comme suit: „5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant deux années au moins (...)“.

Les auteurs de la proposition de loi envisagent ensuite de prolonger le délai d'inscription sur les listes électorales jusqu'à deux mois avant les élections et de modifier dans ce sens la procédure de révision des listes électorales.

A l'heure actuelle, les élections se font sur base des listes électorales arrêtées au 1er avril de l'année qui précède les élections. Le délai qui en résulte permet au citoyen d'exercer un droit de réclamation devant le collège échevinal et un recours judiciaire devant le juge de paix avec la possibilité de se pourvoir en cassation.

Le Gouvernement marque son accord avec le principe consistant à prolonger le délai d'inscription sur les listes électorales sous réserve toutefois que la modification envisagée ne se fasse pas au détriment des possibilités de recours qui constituent un élément essentiel dans un Etat de droit. Le Gouvernement estime en effet indispensable de maintenir les possibilités de réclamation et de recours que la loi accorde aux citoyens contre les décisions prises à cet égard par l'autorité communale. Le maintien de ces droits ne permet toutefois pas de laisser ouvertes les listes électorales jusqu'à deux mois avant les élections.

Il est dès lors nécessaire de concilier la nécessité de prolonger le délai d'inscription sur les listes électorales afin d'assurer une forte mobilisation de l'électorat non luxembourgeois avec la conservation des droits de recours des citoyens. C'est dans cette optique que le Gouvernement a convenu d'analyser et de réviser ensuite le dispositif actuellement en vigueur tout en conservant les moyens de recours dont dispose le citoyen pour le moment.

Ad. 3. L'envoi systématique de la documentation d'information aux non-Luxembourgeois remplissant les conditions de participation aux élections communales et/ou européennes

Les auteurs proposent un envoi systématique de demandes d'inscription par le collège des bourgmestre et échevins aux résidents remplissant les conditions de l'électorat actif. Or, les administrations communales ne tiennent pas de registre comprenant les non-Luxembourgeois qui remplissent les conditions pour être électeur, mais elles effectuent un contrôle ad hoc, c.-à-d. elles vérifient au moment de la demande d'inscription sur les listes électorales si le requérant remplit les conditions pour être électeur.

L'initiative de la formulation d'une demande d'inscription sur les listes électorales doit être laissée aux non-Luxembourgeois intéressés. Le Gouvernement s'engage cependant, comme par le passé, à mener en temps utile une large campagne de sensibilisation et d'information à travers tous les médias.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5859/01, 5575/02, 5669/02

N^{os} 5859¹**5575²****5669²****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003****PROPOSITION DE LOI**

portant modification de

- 1) l'article 51 (7) de la Constitution
- 2) la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
- 3) la loi électorale du 18 février 2003

PROPOSITION DE LOI**modifiant l'article 35 de la loi du 4 février 2005
relative au référendum au niveau national**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.7.2008)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 13 mars 2008, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous examen qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 23 mai 2006, le Conseil d'Etat avait déjà été saisi de la proposition de loi *sub* 2), élaborée par la députée Lydie Err et le député Ben Fayot. Au texte de ladite proposition de loi était joint un exposé des motifs. La prise de position afférente du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'Etat par dépêche du 14 mars 2007.

Par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 5 février 2007, le Conseil d'Etat avait encore été saisi de la proposition de loi *sub* 3), élaborée par la députée Anne Brasseur. Ladite proposition de loi était accompagnée d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. La prise de position afférente du Gouvernement fut communiquée au Conseil d'Etat par dépêche du 28 juin 2007.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi a, d'après l'exposé des motifs, un double objet: il s'agit d'abord de modifier et de compléter la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et, ensuite, d'adapter dans la foulée un article de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

Quant à la loi électorale, le projet de loi se propose d'en modifier 85 articles, d'en abroger 2 et d'y ajouter 3 nouveaux. Un bon quart des 346 articles de la loi électorale de 2003 subira donc des changements plus ou moins importants. Pour une loi qui comptera six années d'existence lors des élections de 2009, et qui a vu le feu de l'action lors d'une seule campagne d'élections (élections nationales et européennes de 2004; élections communales de 2005), cette loi aura subi en 2009 l'intervention de **trois** lois modificatrices. Le Conseil d'Etat est d'avis que la matière électorale, en tant qu'elle aménage le fondement de notre système étatique – les élections – doit bénéficier de stabilité et de constance. La nécessité de procéder à des adaptations régulières dans une matière aussi sensible est indicatrice de certaines insuffisances du texte initial, tout autant que du caractère erratique des modifications qu'il a subies. Or, aucun des changements intervenus n'a modifié substantiellement la loi initiale, et le projet de texte sous examen ne fait pas exception à ce constat. Les interventions répétées donnent forcément l'impression de procéder de l'improvisation et de ne pas suivre un plan d'ensemble bien ordonné.

Le désintérêt de la population pour les élections tel qu'il est documenté par le pourcentage des électeurs participant au vote ne diminuera pas si le corps électoral gagne l'impression que les pouvoirs publics considèrent la matière électorale comme étant un chantier ouvert à tous les vents. Une population vieillissante vit sur ses habitudes; les changements répétés de la loi électorale risquent de provoquer auprès de nos concitoyens plus âgés des hésitations à se rendre au bureau électoral où ils seront confrontés à l'application de règles en continuel changement dont ils ne maîtrisent plus le contenu.

Le Conseil d'Etat recommande donc aux auteurs du projet de loi sous examen de limiter à l'avenir les interventions modificatrices, et de regrouper les changements envisagés dans une seule loi modificatrice par législation, si nécessaire.

Au-delà des changements proposés sur initiative gouvernementale, le projet sous examen porte également sur les trois propositions de loi suivantes:

- la proposition de loi No 5575 *sub* 2) de la députée Lydie Err et du député Ben Fayot (prolongation du délai d'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales; diminution de la durée de résidence pour les non-Luxembourgeois de cinq à deux ans);
- la proposition de loi No 5669 *sub* 3) de la députée Anne Brasseur (simplification de la procédure d'envoi des convocations pour le vote relatif à un référendum au niveau national); ainsi que
- la proposition de loi No 5803 du député Paul-Henri Meyers (réduction à six du nombre des candidats pour les listes à présenter pour les élections du Parlement européen; attribution de deux suffrages préférentiels à l'électeur lors de ces mêmes élections).

Pour ce qui est des deux premières propositions de loi énumérées ci-dessus, le présent avis est à considérer également comme avis portant sur les textes des propositions de loi en question.

Pour ce qui est de la troisième proposition de loi, le Conseil d'Etat a émis son avis y relatif en date du 8 avril 2008. Le projet de loi sous avis propose un texte alternatif couvrant tous les aspects soulevés par la proposition de loi. Or, le Conseil d'Etat constate que la Chambre des députés a déjà voté le 28 mai 2008 la proposition de loi en question, qui a été dispensée du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat en date du 17 juin 2008. Le Conseil d'Etat se dispense dans ces conditions de reprendre la discussion du dossier visé et considère que son avis du 8 avril 2008 couvre aussi le texte du projet de loi sous avis, pour ce qui est des textes modificateurs proposés à l'égard des articles 291, 296 et 299, ainsi qu'à l'égard des Annexes et Modèles. Comme la Chambre des députés a décidé de traiter la proposition de loi comme dossier indépendant, il s'ensuit qu'il faut supprimer dans le texte du projet de loi sous examen les articles 48, 49, 50 et 57.

Le Conseil d'Etat a été saisi en outre, par dépêche du 13 mars 2008 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du projet de loi (*No* 5858) portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Afin de maintenir la cohérence des textes législatifs, il insiste pour que la loi électorale et la loi communale restent compatibles entre elles et pour qu'à chacune soit réservé son domaine particulier. Il demande par voie de conséquence d'éliminer de la loi électorale certaines dispositions qui y figuraient traditionnellement, mais qui relèvent non pas de la matière électorale, mais du fonctionnement des organes politiques des communes: sont visés les articles 187, 188, 191, 194, 195 et 196 de la loi élec-

torale. Il suffira à cet effet d'insérer avant l'article 59 actuel du projet sous examen un nouvel article ayant la teneur suivante: „Sont abrogés les articles 187, 188, 191, 194, 195 et 196 de la loi électorale du 18 février 2003.“. Dans le cadre de son avis sur le projet de loi précité portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'Etat proposera les endroits précis auxquels les textes correspondants seraient à réintroduire dans notre législation.

Les modifications proposées par les auteurs du projet de loi (indépendamment du contenu des propositions de loi) portent essentiellement sur les éléments suivants:

- réexamen de l'incompatibilité de la qualité de fonctionnaire ou d'employé de l'Etat avec celle de membre d'un conseil communal;
- fixation d'un cadre légal pour les missions d'observation provenant d'organisations internationales ou des Etats membres de ces organisations;
- création d'un bureau centralisateur gouvernemental;
- légalisation de la place des fichiers électroniques en matière électorale (pas d'introduction du vote électronique).

Le Conseil d'Etat reviendra à ces aspects au moment de l'examen des articles afférents.

Quant à la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, elle est touchée par les seuls articles 58 et 59 du projet sous examen, dont le premier concerne les modalités de la lettre de convocation adressée individuellement à chaque électeur.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Etant donné que le texte sous examen se propose de modifier deux lois dont une seule est mentionnée dans l'intitulé actuel du projet de loi, le Conseil d'Etat demande que la deuxième loi à modifier, à savoir celle du 4 février 2005 sur le référendum au niveau national, soit mentionnée elle aussi dans l'intitulé de la future loi, de sorte que l'intitulé se lise comme suit:

„Projet de loi portant modification

1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;

2. de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national“

Structure du projet de loi

Le projet sous examen se compose essentiellement de trois parties qui sont très inégales quant à leur volume: une série d'articles relevant de la modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, un article isolé modifiant la loi du 4 février 2005 sur le référendum au niveau national, et l'article final concernant l'entrée en vigueur de la future loi. Si l'approche choisie par les auteurs du projet de texte sous examen est compréhensible – chaque article du projet est dédié en principe à un article spécifique de la loi électorale à modifier –, elle ne correspond cependant pas à une pratique administrative bien rôdée qui consiste à regrouper sous un article particulier de la future loi l'énumération de toutes les dispositions ayant trait à la modification d'une loi déterminée.

Si ce dernier schéma était respecté dans le projet sous examen, celui-ci se composerait de trois articles dont le premier porterait sur les mesures ayant pour objet la modification ou l'abrogation d'articles de la loi électorale. Il pourrait se lire comme suit:

„Art. I. La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifiée comme suit:

1) (texte de l'article 2 du projet sous examen)

2) (texte de l'article 3 du projet sous examen)

etc.“

L'article 58 actuel du projet deviendrait l'article II, en gardant la teneur actuelle, et l'article 59 deviendrait l'article III, avec sa teneur actuelle.

Article 1er

Si la proposition qui précède était retenue, l'article 1er disparaîtrait dans sa teneur actuelle.

Article 2 (Article I, point 1 selon le Conseil d'Etat)

La modification proposée est de pure forme, puisqu'elle vise à faire concorder le texte du point 4 du premier alinéa de l'article 1er de la loi électorale avec le texte parallèle du point 4 de l'article 3 de la même loi.

Article 3 (Article I, point 2 selon le Conseil d'Etat)

La modification prévue réalise l'une des visées de la proposition de loi No 5575 en ce qu'elle réduit de cinq à deux années le délai de résidence qui constitue la condition préalable de la participation aux élections européennes au Luxembourg des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne. Après la réduction opérée par la loi électorale de 2003 (le délai de résidence passait alors de sept à cinq années), le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec cette nouvelle réduction, puisqu'il s'agit en quelque sorte de garantir à ces ressortissants l'exercice d'un droit que leur éloignement de leur pays ne leur permet pas d'exercer dans leur Etat d'origine, sachant bien qu'ils prennent part exclusivement à l'élection des six membres luxembourgeois du Parlement européen, et non pas à celle de leurs représentants nationaux au même Parlement. Le délai de deux années est suffisant pour permettre aux résidents ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne de se familiariser avec la vie politique luxembourgeoise et avec le personnel politique luxembourgeois. Par ailleurs, la loi électorale de 2003 renonce à l'exigence d'une durée de résidence au profit des résidents ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne qui perdent dans leur Etat d'origine le droit de participer aux élections européennes précisément parce qu'ils ont établi leur résidence à l'étranger ou parce qu'ils l'y ont établie depuis une certaine durée.

Article 4 (Article I, point 3 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 5 (Article I, point 4 selon le Conseil d'Etat)

Cet article remplace intégralement dans le Livre Ier, Titre II de la loi électorale, le Chapitre Ier („*De la révision annuelle des listes électorales*“), en donnant aux articles 7 à 19 une nouvelle teneur.

Compte tenu du fait que le Titre II est et restera intitulé „*Des listes électorales*“, le Conseil d'Etat suggère de donner au Chapitre Ier nouveau l'intitulé „*Les listes électorales*“ et de placer sous ce chapitre l'article 7 nouveau.

Le Chapitre II (articles 8 à 11) nouveau pourrait dès lors reprendre l'intitulé prévu par les auteurs du projet de loi à l'égard du Chapitre Ier („*De la mise à jour des listes électorales*“) tandis que le Chapitre III (articles 12 à 20) reprendrait l'intitulé prévu à l'égard du Chapitre II („*Arrêt des listes et réclamations*“).

Cette façon de procéder aurait l'avantage de mettre en évidence les différentes listes électorales qui existent dans le système électoral luxembourgeois, et de ne pas mélanger cette énumération à une suite d'articles qui se rapporte à la mise à jour de ces listes.

- *article 7 nouveau de la loi électorale*

Observation liminaire

Les modifications proposées par cet article, ensemble avec la nouvelle version de l'article 9 (suppression de la révision systématique annuelle des listes électorales) procèdent à un renversement complet de l'approche valable jusqu'ici, et qui a été confirmée en dernier lieu en 2003 par la nouvelle loi électorale. De quoi s'agit-il?

Dans les articles 7 et 9 actuels se rencontrent deux filons de considérations contradictoires dont il faut organiser la coexistence. D'un côté, il s'agit d'une approche individualiste qui vise à rendre possible à un maximum de personnes la participation effective aux élections à une date déterminée. De l'autre côté, il s'agit d'une approche institutionnelle qui vise à garantir à tout prix la régularité du déroulement des élections. Si la première approche veut idéalement admettre à une élection déterminée toute personne qui remplit les conditions de l'électorat au moment de l'élection, la seconde approche exigera que ne soit admise à prendre part à l'élection que la personne dont il est établi avec certitude qu'elle a le droit d'y prendre part. Les différences d'approche sont résolues grâce au temps qui sera concédé afin qu'il puisse être procédé d'une façon ordonnée aux vérifications nécessaires à l'établissement de la qualité d'électeur dans le chef de toutes les personnes concernées.

Les auteurs du projet de loi réalisent leur intention en exigeant que toutes les conditions de l'électorat existent à la date de l'élection (hormis les conditions de résidence à remplir par les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne – deux années pour la participation aux élections du Parlement européen et cinq années pour celle aux élections communales, et par les autres ressortissants étrangers – cinq années pour la participation aux élections communales). Les changements en apparence anodins proposés à l'égard des articles 7 et 9 de la loi électorale sont en réalité lourds de conséquences. En effet, ils font des listes électorales un document révisable sur demande, de façon continue, à n'importe quel moment de l'année. La révision systématique annuelle, telle que le pays la connaît à ce jour, devient dès lors superflue. C'est à juste titre que l'exposé des motifs, sous son chapitre „*Inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales*“ relève que „la tenue des listes électorales et la procédure de modification de ces listes sont donc reconsidérées de fond en comble ...“.

Tout en se ralliant à l'intention des auteurs du projet de loi de repousser aussi loin que possible la date de clôture des listes électorales sous condition que la prolongation du délai d'inscription „ne se fasse pas au détriment des possibilités de recours“¹, il se demande si les dates auxquelles les listes électorales sont clôturées provisoirement – 86e jour avant le jour du scrutin par l'article 12, alinéa 1 nouveau – et définitivement – 72e jour avant la date de l'élection par l'article 16, alinéa 1 nouveau – ne pourraient pas être rapprochées de quelques jours supplémentaires de la date des élections. Il n'insiste cependant pas sur ce point, étant donné que le délai ultime à partir duquel les auteurs du projet (article 38 nouveau proposé par le projet sous examen) construisent la date de clôture provisoire des listes est le 9e jour (l'avant-dernier vendredi) précédant la date des élections, jour ultime arrogé à la Cour administrative pour statuer sur les recours introduits devant elle en matière de litiges résultant de contestations provoquées par l'inscription, la radiation ou l'omission d'un électeur sur les listes provisoires.

Les nouvelles modalités d'inscription sur les listes électorales et de tenue de ces listes facilitent donc énormément la tâche des personnes – notamment des ressortissants étrangers – qui désirent s'inscrire pour la première fois sur ces listes. Alors qu'elles étaient obligées jusqu'ici d'effectuer les démarches nécessaires à l'inscription avant le 1er avril de l'année de révision des listes électorales (donc, en vue des élections européennes de juin 2009, avant le 1er avril 2008), ce délai sera étendu sous l'empire de la loi en projet jusqu'au 86e jour précédant les élections européennes, c'est-à-dire jusqu'au début mars 2009, la date des opérations électorales concernant le Parlement européen ayant été fixée au 7 juin 2009 par règlement grand-ducal du 24 juin 2008.

Le Conseil d'Etat relève que les électeurs nouvellement inscrits sur la liste électorale après le 30e jour précédant la date des élections perdent la possibilité d'utiliser le vote par correspondance, en raison des délais spécifiques applicables dans la matière du vote par correspondance – délais qui sont nécessaires pour garantir la régularité des opérations électorales.

– paragraphe 1er, alinéa 1

Le Conseil d'Etat suggère de donner au point 3 la teneur suivante:

„3. une liste des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes.“

– paragraphe 1er, alinéa 2

Le Conseil d'Etat suggère de scinder cet alinéa en deux alinéas, dont le premier contiendrait la seule mention suivante „Les listes électorales sont permanentes.“. Le principe du caractère permanent des listes électorales, c'est-à-dire de listes qui ne sont pas établies spécialement pour chaque élection spécifique, moyennant recensement, par exemple, serait ainsi relevé, et il serait séparé de la mention des mises à jour, qui vise une caractéristique tout à fait différente des listes. Le deuxième alinéa pourrait prendre la teneur suivante: „Le collège des bourgmestre et échevins procède de façon continue aux mises à jour des listes électorales, en y apportant les inscriptions et radiations d'électeurs, ainsi qu'aux modifications d'inscriptions d'électeurs, le tout conformément aux dispositions de la présente loi.“ Les changements mineurs proposés par le Conseil d'Etat ont pour but de mentionner expressément que les listes électorales seront soumises sous le régime de la loi électorale modifiée à des changements roulants, c'est-à-dire non dépendants d'une date fixée à l'avance, comme c'était le cas pour les révisions

¹ Prise de position du Gouvernement du 14 mars 2007 relative à la proposition de loi No 5575, citée par l'exposé des motifs du projet de loi sous examen, p. 2 du document dactylographié.

annuelles antérieures. Ils mentionnent enfin les modifications qui sont apportées aux données d'électeurs déjà inscrits (changements de nom, de domicile).

– paragraphe 1er, alinéa 3 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'introduction des listes électorales sous forme de fichiers électroniques trouve l'accord du Conseil d'Etat qui suggère de compléter l'alinéa par l'ajout „il en est de même du relevé prévu à l'article 56“.

– paragraphe 2

Le Conseil d'Etat est d'accord que les mises à jour ne peuvent pas être opérées par les membres du collège des bourgmestre et échevins eux-mêmes; aussi note-t-il avec satisfaction que la délégation qui peut être consentie à cet effet ne peut l'être qu'à un fonctionnaire communal, donc à un agent assermenté, et que le collège est tenu de surveiller l'exécution de la délégation par lui consentie. Il estime que le ministre de l'Intérieur devra édicter, moyennant circulaire, des mesures jugées suffisantes pour que la surveillance reste effective.

• *article 8 nouveau de la loi électorale*

Le paragraphe 1er reprend la substance de l'alinéa 2 de l'ancien article 9; le reste de l'article reprend pour l'essentiel le texte de l'ancien article 7.

Au paragraphe 2, les mots „d'inscription sur cette liste“, précédant l'énumération à l'alinéa 2, pourraient être supprimés sans problème.

Afin que ne soit pas provoquée une difficulté de compréhension entre l'article 7, paragraphe 1er, point 1 nouveau (liste regroupant les seuls citoyens luxembourgeois, mais qui sont aussi des ressortissants de l'Union européenne) et le paragraphe 3 de l'article sous examen (qui ne concerne que les ressortissants des 26 autres Etats membres de l'Union européenne, qui sont cependant eux aussi des ressortissants de l'Union européenne), le paragraphe 3 de l'article 8 devrait se lire: „(3) Le ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne ... fait une demande ...“, et le deuxième alinéa du même paragraphe devrait se lire comme suit: „Il doit produire ...“

Le Conseil d'Etat demande la suppression des mots „... avec toutes les pièces à l'appui“ à la fin de l'alinéa 3 du paragraphe 4. Il ne peut s'agir des pièces introduites à l'appui de la demande d'inscription, qui doivent rester attachées à cette demande. De quels autres documents pourrait-il s'agir, puisque de toute façon la réponse négative du collège devra être motivée, comme le souligne l'alinéa final de ce paragraphe?

• *article 9 nouveau de la loi électorale*

A l'alinéa 2, le Conseil d'Etat suggère de lire la phrase finale ainsi: „Ces personnes ne sont pas admises au Grand-Duché ...“.

• *article 10 nouveau de la loi électorale*

Le texte reprend à l'identique l'ancien article 10, sauf à prévoir à son alinéa 4 le transfert d'inscription de l'électeur qui atteindra l'âge de dix-huit ans, de l'annexe à la liste électorale de son ancienne commune de résidence à celle de sa nouvelle commune de résidence. Il s'agit d'une simple mesure préventive, puisque la nouvelle commune de résidence est soumise à la même obligation que l'ancienne (article 12, paragraphe 1er, alinéa 1).

Quant à l'âge auquel les futurs majeurs sont à inscrire sur l'annexe, le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'égard de l'article 12.

• *article 11 nouveau de la loi électorale*

Le texte précise les conditions sous lesquelles se fait la radiation de la liste électorale des personnes exclues de l'électorat aux termes de l'article 6. La radiation ne peut se faire dorénavant que sur le vu du dispositif du jugement ou de l'arrêt afférent, qui est à transmettre par le ministre de la Justice à la commune de résidence de la personne exclue.

• *article 12 nouveau de la loi électorale*

Le paragraphe 1er, alinéa 1, fixe la date de la clôture provisoire des listes qui se situe au 86e jour avant le jour des élections; l'alinéa 1 de l'article 16 nouveau fixe la date de la clôture définitive des

listes qui se situe au 72^e jour avant le jour des élections. Clôturer une liste électorale, signifie qu'après la date de clôture, aucun changement n'y sera plus opéré. Ne seront électeurs que les personnes inscrites à ce moment-là sur la liste.

Il s'agit donc de savoir d'abord si, entre les dates de clôture provisoire et définitive, des changements sont encore autorisés et lesquels. Effectivement, l'article 15, paragraphe 3 prévoit que le collège des bourgmestre et échevins statue le 72^e jour au plus tard avant la date de l'élection sur les réclamations introduites à la suite de la publication des listes électorales provisoires. Tout est donc prévu pour que les réclamations considérées comme justifiées par le collège puissent encore provoquer une modification de la liste électorale, avant la clôture définitive. Il résulte implicitement des articles 12 et 15 qu'aucun autre changement ne peut intervenir sur les listes entre les deux dates de clôture provisoire et définitive.

Il s'agit de savoir ensuite si des changements sont possibles après la clôture définitive. Il y a effectivement une série de changements qui doivent y être apportés, au vœu de la loi électorale elle-même. L'article 50 nouveau prévoit en effet que les jugements et arrêts du Tribunal administratif et de la Cour administrative, coulés en force de chose jugée, qui vident les recours par lesquels des personnes se considèrent indûment inscrites, omises ou rayées des listes électorales, donnent lieu à une rectification des listes électorales, dès la notification des jugements ou arrêts.

L'on peut donc penser que les listes électorales sont fixées *ne varietur* à partir des changements provoqués par les derniers arrêts de la Cour administrative, qui ne peut plus statuer après le 9^e jour précédant le jour des élections.

Tout ceci serait facilement compréhensible si l'article 51 nouveau n'introduisait pas un élément nouveau et parfaitement nébuleux. Aux termes de cet article, une personne dont le recours est encore pendant devant les juridictions administratives, le deuxième jour qui précède la date des élections, ne peut pas être inscrite sur la liste électorale. Qu'est-ce à dire? Qu'une personne dont le recours serait pendant au troisième jour précédant la date des élections pourrait être inscrite sur les listes? Sans jugement ou arrêt? Ce n'est pas imaginable. D'autant plus que le dernier jour au cours duquel la Cour peut statuer est le 9^e jour avant la date des élections.

Le commentaire de l'article 51 est sans utilité pour comprendre les intentions des auteurs du projet de loi. Le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article.

Il reste une dernière situation à régler. Le législateur de 2003 avait mis en place un procédé – l'article 52 de la loi électorale du 18 février 2003 – qui permettait d'admettre à coup sûr au vote tout électeur qui atteignait l'âge de dix-huit ans après la date d'application des listes électorales révisées sur lesquelles il ne pouvait pas encore figurer parce qu'il n'avait pas atteint l'âge de l'électorat actif au moment de la clôture des listes, qui se faisait le 20 mai de l'année précédente.

Les auteurs du projet sous examen entendent mettre en place un procédé comparable. Ils proposent, à l'endroit de l'article 12 nouveau, une annexe aux listes électorales renseignant toutes les personnes qui atteindront l'âge de dix-huit ans du jour de la clôture provisoire jusqu'à la veille du scrutin.

Aux yeux du Conseil d'Etat, ce procédé est inutilement compliqué. En effet, ces annexes ne pourront être établies que soit le jour de la clôture provisoire, soit le jour où la date des élections complémentaires, ou de l'élection survenue à l'improviste suite à une dissolution de la Chambre des députés ou du conseil communal, est connue. Il bute donc sur une difficulté que le législateur de 2003 avait soigneusement évitée – ne pas toucher aux listes électorales pendant une phase chaude, et effectuer bien à l'avance tous les travaux administratifs qui s'y prêtaient. La loi électorale de 2003 avait tout simplement admis à voter toute personne qui atteindrait l'âge de dix-huit ans au jour des élections; pour aboutir à ce but, elle avait prévu que la liste électorale établie au 1^{er} janvier fût complétée par une annexe recensant toutes les personnes qui devaient atteindre l'âge de dix-huit ans au cours de l'année de validité de la liste. Au fur et à mesure que ces personnes atteignaient l'âge de dix-huit ans, elles étaient rajoutées sur la liste électorale, sans initiative de leur part.

Le Conseil d'Etat propose d'en rester à ce procédé et de demander respectivement à chaque collège échevinal et au fonctionnaire délégué, (a) d'établir au 1^{er} janvier de chaque année une annexe à la liste électorale renseignant les personnes atteignant en cours d'année l'âge de dix-huit ans et (b) d'inscrire de son initiative ces personnes sur la liste électorale au fur et à mesure où elles atteindront l'âge de dix-huit ans.

Pour le reste, les dispositions du paragraphe 1^{er} paraissent de nature à garantir que des listes électorales à jour seront à disposition, en régime normal tout aussi bien qu'en régime extraordinaire.

Le paragraphe 2 règle de quelle façon les listes seront portées à la connaissance du public. Le texte reprend la substance de l'article 11 correspondant de la loi électorale de 2003, sauf que la période d'exposition publique est légèrement réduite de 10 jours à 7 jours. Sans s'opposer au changement proposé, le Conseil d'Etat préférerait le maintien du délai actuel.

Le paragraphe 3 fixe les moyens par lesquels la population est informée que l'exposition au public des listes électorales a lieu. Le Conseil d'Etat propose de lire ainsi la dernière phrase de l'alinéa 1: „A titre complémentaire, l'avis peut ...“, afin qu'il soit bien clair que la publicité par les médias électroniques ne peut pas se substituer aux autres voies de publication, mais qu'elle peut uniquement venir les compléter.

Le troisième alinéa du même paragraphe pourrait se lire *in fine*: „... qui, n'étant pas inscrits sur les listes en vigueur, ont le droit d'y figurer“.

- *articles 13 à 20 nouveaux de la loi électorale*

Ces articles reprennent la substance, et, très largement, le texte même des articles 12 à 20 de la loi électorale de 2003. Les changements intervenus sont dictés par la procédure différente de mise à jour des listes électorales.

Le Conseil d'Etat n'a qu'une seule observation à formuler. A l'article 15, paragraphe 1er, alinéa 5, troisième phrase, il y a lieu de lire: „Il est tenu de former ... et de coter et parapher ... et de les inscrire ...“.

Articles 6 et 7 (Article 1, points 5 et 6 selon le Conseil d'Etat)

Considérations liminaires

Les articles sous rubrique introduisent deux chapitres nouveaux portant les numéros III et IV relatifs respectivement au recours devant le tribunal administratif et à l'instance d'appel devant la Cour administrative.

Le Conseil d'Etat n'entend pas procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des nouvelles dispositions procédurales reprises très largement de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, mais voudrait se limiter à quelques réflexions plus générales sur la démarche suivie par les auteurs du projet de loi.

Le projet de loi sous rubrique vise à attribuer le contentieux relatif aux inscriptions sur les listes électorales, qui relève à l'heure actuelle du juge de paix, aux juridictions administratives. Dans l'exposé des motifs, les auteurs exposent que la décision du collège des bourgmestre et échevins relative aux inscriptions sur la liste électorale constitue une décision administrative unilatérale dont le contrôle n'appartient pas aux juridictions judiciaires.

Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'une autre lecture des textes est possible. L'article 85 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux. Or, l'inscription sur une liste électorale, loin de constituer un acte de l'administration communale affectant le statut de l'administré, est intimement liée à l'exercice du droit de vote, droit politique premier du citoyen. Il en résulte que les questions relatives à l'inscription sur les listes électorales peuvent être rattachées aux élections dont le corps électoral, dans son ensemble, assume l'organisation. Le Conseil d'Etat met partant en doute l'argument juridique avancé par les auteurs pour justifier un changement de compétence. Certes, l'article 85 de la Constitution réserve à la loi le droit de prévoir des exceptions à la compétence de principe des tribunaux pour connaître des contestations relatives aux droits politiques. Les exceptions sont toutefois à appliquer avec restriction et dans la mesure où elles s'imposent objectivement. L'exception ne saurait être instituée en règle pour le seul motif que la Constitution a créé des juridictions administratives.

S'ajoutent à cela des considérations d'ordre pratique. La procédure actuelle n'a jamais donné lieu à critiques. Elle présente, bien au contraire, d'indéniables avantages pour le justiciable tenant à la proximité du juge de paix, au recours à une procédure plus simple et peu coûteuse (procédure sur requête, absence de représentation par un avocat), à la prise en compte du rôle du commissaire de district qui est en mesure de contribuer à un règlement rapide des problèmes. L'absence d'un appel contre la décision du juge de paix ne saurait être considérée comme contraire aux droits de l'homme, le double degré de juridiction n'étant pas imposé en la matière. Dans le système actuel, un recours en cassation pour violation de la loi est d'ailleurs prévu. La pratique montre que des recours de ce type sont des plus rares. L'introduction d'un appel à portée plus générale posera par contre des problèmes

au niveau du respect des délais et de l'effet utile de la décision de justice qui risquera d'intervenir tardivement.

Si la procédure devant le juge de paix devait être adaptée sur certains points, une telle réforme pourrait facilement être opérée dans le cadre du texte actuel.

Si, malgré les interrogations du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi maintenaient l'option d'une modification des compétences, le Conseil d'Etat voudrait formuler les considérations suivantes sur le système prévu.

Le Conseil d'Etat suggère l'introduction d'une procédure par requête signée par le requérant, à l'instar de ce qui est prévu en matière fiscale. Toujours dans la même logique, le Conseil d'Etat préconise le recours à un mécanisme similaire à celui prévu par le Titre III de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, à savoir le renvoi au droit commun de la procédure administrative contentieuse „sauf les exceptions prévues“. Ces exceptions porteraient notamment sur l'observation de délais plus courts. Cette démarche présenterait encore l'avantage de s'inscrire dans le respect de la cohérence de la procédure et permettrait de faire l'économie de toute une série d'articles qui constituent la reprise plus ou moins littérale des articles correspondants de la loi du 21 juin 1999.

Quant au détail du texte actuel des articles 6 et 7, le Conseil d'Etat se limite aux observations suivantes:

ad Article 6 (Article I, point 5 selon le Conseil d'Etat):

- *article 22 nouveau de la loi électorale*

Le Conseil d'Etat propose de lire ainsi le début de l'article:

„Toutefois le recours n'est recevable que si le requérant prouve l'existence d'un recours adressé ...“.

- *article 24 nouveau de la loi électorale*

Le Conseil d'Etat estime que le délai entre la clôture définitive des listes (72e jour avant les élections) et le délai ultime d'introduction de la requête (58e jour avant les élections) est trop bien mesuré. Il ne semble en effet pas nécessaire qu'un électeur doive disposer de deux semaines pour se décider d'introduire un recours contre la décision du collège échevinal qui le lèse. Une réduction du délai à une semaine devrait être suffisante.

- *article 26 nouveau de la loi électorale*

Le jour ultime de la constitution d'avocat sera à mettre en concordance avec l'article 24, si celui-ci était modifié en fonction de l'observation y relative faite par le Conseil d'Etat.

- *articles 28 à 30 nouveaux de la loi électorale*

S'il y a changement du délai prévu à l'article 24, ceux des articles sous examen seraient à adapter en conséquence.

ad Article 7 (Article I, point 6 selon le Conseil d'Etat):

S'il y a modification du délai prévu à l'article 24, tous les délais fixés dans le dispositif du Chapitre IV seraient à modifier en conséquence.

- *articles 32 à 39 nouveaux de la loi électorale*

Sans observation, si ce n'est qu'il y a lieu de lire à l'article 38, alinéa 2, première phrase: „... les parties ont élu domicile ...“.

Article 8 (Article I, point 7 selon le Conseil d'Etat)

- *article 40 nouveau de la loi électorale*

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter à l'alinéa 1, première phrase, les mots „sauf au tribunal *et à la Cour* à la laisser ...“.

Article 9 (Article I, point 8 selon le Conseil d'Etat)• *article 50 nouveau de la loi électorale*

Le Conseil d'Etat propose de lire ainsi la fin de l'article: „... et ce dès qu'il a reçu notification des jugements ou arrêts“.

• *article 51 nouveau de la loi électorale*

Le Conseil d'Etat a proposé, sous ses observations relatives à l'article 5 du projet de loi, et à l'égard de l'article 12 nouveau, de supprimer le texte de l'article sous examen.

Article 10 (Article I, point 9 selon le Conseil d'Etat)

Le texte proposé a pour objet d'enlever aux conseils communaux la compétence de fixer les localités de vote sur le territoire de leur commune, pour la transférer au Gouvernement. Le Conseil d'Etat, tout en comprenant l'impatience des auteurs du projet de loi face à une certaine indolence des conseils communaux, estime néanmoins que la matière électorale doit rester décentralisée, et que ce sont les élus locaux qui connaissent au mieux les circonstances et les habitudes locales. Si certains conseils communaux ne réagissent pas suffisamment vite, aux yeux du pouvoir central, il suffira que les commissaires de district interviennent plus tôt pour rappeler leurs devoirs aux élus locaux, et qu'ils le fassent en insistant davantage.

Quant au deuxième changement apporté par le nouveau texte, il a pour effet de rendre impossible l'installation d'un bureau de vote dans une localité si le nombre d'électeurs desservis est inférieur à 100. L'argument invoqué par les auteurs du projet sous examen (le secret du vote individuel est mieux préservé si l'on est en présence d'un nombre élevé d'électeurs) se heurte à un autre, celui de l'inconfort des habitants d'une localité qui seront obligés de se déplacer pour aller voter dans un village voisin. L'inconfort de ces électeurs augmentera, ce qui va dans le sens contraire des efforts entrepris par les pouvoirs publics pour faciliter la tâche des électeurs. Le Conseil d'Etat se prononce en faveur de la solution actuelle, du moins pour les élections communales. Il n'a pas l'impression que les autorités locales auraient abusé jusqu'à présent en constituant de façon inconsidérée une pléiade de petits bureaux de vote.

Article 11 (Article I, point 10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 12 (Article I, point 11 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette solution, d'autant plus que l'article 59 pourvoit au remplacement du président du bureau de vote principal.

Article 13 (Article I, point 12 selon le Conseil d'Etat)

La lettre de convocation à chaque électeur individuel envoyée sous la forme d'une simple lettre élimine effectivement la formalité du récépissé. Elle constitue donc une simplification, mais elle présente un inconvénient grave: le collège des bourgmestre et échevins ne dispose plus d'aucune preuve qu'il a bien accompli à l'égard d'un électeur déterminé la formalité requise par la loi. Il restera à voir si les juridictions considéreront l'envoi comme une formalité essentielle, ce qui aurait pour effet de permettre à tout électeur de contester le résultat des élections.

Afin de réduire les chances de voir accordé trop de poids à un prétendu non-envoi de la lettre de convocation, le Conseil d'Etat suggère d'abord de modifier le caractère formel de celle-ci en la transformant en simple lettre d'information contenant des renseignements pratiques (inchangés par rapport à la situation actuelle) et, ensuite, de renforcer la publicité faite autour de la convocation des électeurs. Il s'agirait donc de ne pas s'en remettre à une publication dans chaque localité de vote, mais d'avoir recours à la presse.

Articles 14 et 15 (Article I, points 13 et 14 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux changements proposés. Ce qui conditionne l'admission d'une personne au vote, c'est la constatation de son identité à partir de laquelle il sera facile de vérifier si elle est bien inscrite comme électeur sur la liste électorale. La constatation de l'identité sera considérablement facilitée. La solution retenue aura un autre avantage: les électeurs qui se présentent au bureau

de vote pourront garder sur eux la lettre de convocation qui sert à de nombreuses personnes comme modèle du vote qu'elles ont l'intention de délivrer et à partir duquel elles vont recopier le vote qu'elles ont l'intention d'émettre sur le bulletin de vote. Bien des situations pénibles seront ainsi évitées.

Article 16 (Article I, point 15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article porte sur deux innovations du projet de loi:

- il insère à la fin du Livre I (qui porte sur les règles générales communes aux trois types d'élections) un nouveau Titre IV qui organise les modalités de fonctionnement des missions d'observation qui peuvent être envoyées par certaines organisations internationales ou par des Etats membres de ces organisations;
- il met en place un bureau centralisateur gouvernemental.

• *article 116bis nouveau de la loi électorale*

Le Conseil d'Etat constate que ce qui constituait autrefois la clause de réciprocité cède le pas de plus en plus à des règles dérivées du „politiquement correct“. Puisque les élections au Grand-Duché ne se déroulent pas en pleine guerre civile, ni dans un contexte de mouvements violents de contestation, ni sous l'emprise d'un régime dictatorial décidé à s'incruster au pouvoir, et qu'il n'y a eu de mémoire d'homme la moindre manipulation des résultats, une mission d'observation qui échouerait au Luxembourg ne pourrait avoir pour mission que de vérifier si nous sommes bien la démocratie que nous proclamons être.

Le Conseil d'Etat ne s'opposera bien évidemment pas à ce que l'Etat luxembourgeois se mette en mesure d'exécuter ses obligations internationales. D'une façon générale, les règles proposées dans l'article sous examen trouvent son approbation; elles donnent lieu cependant aux observations suivantes:

- selon le commentaire de l'article, une mission d'observation est déclenchée par le ministre des Affaires étrangères; or, d'après le même commentaire, le déclenchement est précédé d'une demande émanant d'une organisation internationale, demande à laquelle le Luxembourg réagit par une invitation. Ce qui soulève la question, d'une part, de savoir si l'Etat luxembourgeois pourrait refuser de faire suivre une demande d'une invitation, et, d'autre part, si le fait d'inviter met les frais de la mission d'observation du côté de la puissance invitante. D'après le dernier alinéa du commentaire de l'article, l'organisation de la mission et l'instruction des observateurs sont prises en charge par l'organisation internationale et les Etats qui participent à la mission. Les frais de la mission ne sont pas mentionnés;
- le paragraphe 3 de l'article 116bis, deuxième tiret, autorise les observateurs à prendre connaissance des listes électorales, probablement pour les comparer au contenu des relevés des électeurs qui sont mis à la disposition des bureaux de vote; or, les bureaux de vote ne disposent ni de l'original ni d'une copie des listes électorales. Si donc une mission nous rendait visite, il ne suffirait pas de lui donner accès aux bureaux de vote de son choix, mais aussi aux locaux des administrations communales concernées;
- l'article 83 de la loi électorale bannit la présence d'armes des locaux de vote; si une mission d'observation était accompagnée d'agents de sécurité ou de protection, le ministère des Affaires étrangères devrait prendre les devants pour expliquer les conditions prévalant au Luxembourg, et ce au moment de lancer son invitation; à défaut, les présidents des bureaux de vote accueillant des observateurs pourraient se retrouver dans la situation inconfortable de devoir procéder au désarmement d'agents armés;
- le commentaire de l'article part de l'hypothèse qu'une mission d'observation pourrait porter sur la couverture médiatique des élections. Si tel était le cas, la présence des observateurs dans les locaux où ils suivraient les opérations électorales et de dépouillement du scrutin ne ferait pas de sens, puisque les médias ne sont pas autorisés à travailler dans les locaux des bureaux.

• *article 116ter nouveau de la loi électorale*

Cet article porte sur le bureau centralisateur gouvernemental qui est „chargé de la détermination et de la diffusion des résultats officiels des élections“.

Cette mission appelle les réflexions suivantes:

D'après l'article 155 de la loi électorale, c'est „le lendemain de l'élection, à midi“ que le président du bureau principal de chacune **des** quatre circonscriptions fait la collecte des informations qui lui ont été envoyées au cours de la nuit précédente par les bureaux principaux des communes; d'après les articles 159 à 163, c'est encore le président du bureau principal de circonscription qui procède aux opérations nécessaires pour déterminer le nombre des sièges échus à chaque liste et qui proclame publiquement le résultat de ces opérations. Des articles parallèles confient la même mission, lors des élections européennes, au président du bureau principal de la circonscription unique. La loi électorale fixe donc une procédure de constatation et de proclamation officielles du résultat des élections.

A quoi bon dès lors court-circuiter les présidents des bureaux principaux de vote? Si la proclamation des résultats officiels au cours de l'après-midi du jour qui suit les élections est trop tardive, pourquoi ne pas mettre en place une procédure officielle aboutissant plus rapidement à la proclamation des résultats? Le Conseil d'Etat pourrait concevoir que les présidents des bureaux principaux des circonscriptions soient chargés par la loi de procéder après la clôture des bureaux de vote aux calculs nécessaires à l'établissement des votes et à la répartition des sièges, au fur et à mesure que rentrent les résultats communiqués par les bureaux de vote ayant terminé leur travail de dépouillement. Ces calculs seraient basés sur les résultats tels qu'ils ont été constatés par les bureaux de vote des communes, donc sans vérification par les bureaux centraux de circonscription. Les résultats définitifs seraient établis et proclamés selon le procédé fixé actuellement par la loi électorale.

Plutôt que de faire intervenir officiellement une instance parallèle à laquelle les bureaux principaux des communes seraient obligés de transmettre leurs résultats durant la nuit des élections, l'on se tiendrait aux instances officielles existant déjà dans le contexte du constat des résultats des élections. Rien ne s'opposerait évidemment à ce que les bureaux principaux se concertent comme jusqu'à présent soit avec le Service information et presse du Gouvernement, soit avec une cellule mise en place spécifiquement pour coopérer avec les présidents des bureaux principaux de circonscription.

Tel qu'il est proposé par les auteurs du projet de loi, le bureau centralisateur gouvernemental souffrirait d'un défaut majeur: les résultats qu'il communiquerait seraient provisoires et officieux jusqu'au moment où le président (ou les présidents) du ou des bureaux principaux de circonscription proclame(nt) le résultat officiel. Tant que le résultat définitif n'est pas proclamé, le monde politique – les partis politiques et les candidats – ne peut pas être certain du résultat véritable des élections, donc du poids relatif des partis entre eux, c'est-à-dire des possibilités de constituer une majorité solide. Sous le régime légal actuel, tout le déroulement des élections, y compris le constat et la proclamation officielle des résultats, se fait en dehors de l'emprise du pouvoir exécutif. De l'avis du Conseil d'Etat, il est préférable de ne pas toucher à cet état de choses. Dans la mesure où il s'agit d'anticiper la proclamation officielle, avec tous les risques inhérents à une approximation, autant en charger les bureaux principaux eux-mêmes. Il ne faut pas oublier qu'il y a une autre instance encore – la Chambre des députés – qui est appelée aux termes de l'article 118 de la loi électorale à se prononcer seule sur la validité des opérations électorales. Il serait donc hautement inopportun de faire intervenir, après des élections législatives, trois organes – les présidents des bureaux principaux de circonscription, le nouveau bureau centralisateur gouvernemental et la Chambre des députés nouvellement élue.

Si la solution proposée par le Conseil d'Etat était retenue, il suffirait d'ajouter le texte suivant à l'article 154*bis* nouveau, qui serait inséré sous le Titre III, Chapitre VII „*Du recensement et de l'attribution des sièges*“ de la loi électorale:

„Après la clôture des bureaux de vote, le président de chaque bureau principal de circonscription informe le public et les médias des résultats proclamés conformément à l'article 150, alinéa 5, par les présidents des bureaux électoraux. Il lui est loisible de publier les résultats partiels d'une commune.

A cet effet, le président de chaque bureau de vote fait parvenir immédiatement après la proclamation prévue à l'article 150, alinéa 5 de la présente loi, au président du bureau principal de la circonscription de laquelle il dépend, les informations suivantes: le nombre des électeurs inscrits, le nombre des bulletins de vote trouvés dans l'urne, le nombre des bulletins de vote valables, le nombre des voix recueillies par chaque liste et par chaque candidat. Il fait parvenir ces renseignements au président en utilisant les moyens de communication précisés par le président à l'égard de chaque bureau de vote au plus tard la veille du jour de l'élection.

En annonçant ces résultats, le président attire l'attention sur le fait qu'il s'agit d'un résultat provisoire qui n'a pas encore fait l'objet des opérations de recensement et d'attribution visées au présent chapitre.“

Si les auteurs devaient maintenir la solution qu'ils proposent, ils devraient adapter le deuxième alinéa du texte du projet de loi afin que ce ne soit pas le bureau centralisateur qui serait autorisé à recevoir les informations qui lui sont nécessaires, mais que ce soient les bureaux de vote qui seraient obligés de les lui faire parvenir. Le procédé envisagé – remise d'une copie des procès-verbaux des bureaux de vote – ne permet une distribution rapide de ces informations vers le public que si le bureau centralisateur gouvernemental délègue dans chaque bureau de vote un responsable qui se fait remettre physiquement une copie du procès-verbal et qui transmet cette copie par les moyens modernes de communication au siège du bureau central. Ce travail peut manifestement aussi être effectué sous la responsabilité des bureaux principaux de circonscription. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'oppose à ce que toutes les données figurant sur le procès-verbal soient communiquées au bureau centralisateur, qui n'a manifestement besoin que de celles mentionnées à l'alinéa 2 du nouvel article 154bis proposé par le Conseil d'Etat.

Articles 17 et 18 (Article I, points 16 et 17 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 19 à 21 (Article I, points 18 à 20 selon le Conseil d'Etat)

Le changement proposé – autorisation implicite de l'envoi des enveloppes contenant le bulletin de vote par correspondance par l'intermédiaire de n'importe quelle société autorisée à effectuer la distribution de courrier – est en principe acceptable. Le Conseil d'Etat relève tout de même que les revendications qui pourraient naître entre un client prétextant des fautes ou lenteurs de l'entreprise aux services de laquelle il a eu recours, ne relèvent pas du droit administratif, et que leur issue n'aura pas de conséquences sur le résultat proclamé. Le régime actuel a l'avantage de garantir à l'agent de l'Entreprise des postes et télécommunications l'accès au bureau de vote destinataire, ce qui n'est plus le cas sous le nouveau régime, où une pluralité de livreurs dépendront de leur force de persuasion pour se frayer un passage jusqu'à l'intérieur de chaque bureau à desservir.

Article 22 (Article I, point 21 selon le Conseil d'Etat)

Le mode de procéder proposé par les auteurs du projet sous examen ne fonctionnera que si chaque bureau de vote est équipé d'un cachet qui lui permettra d'accomplir la formalité dont s'agit, et qui est accomplie, sous le régime légal actuel, par l'agent des Postes, à son bureau.

Le texte proposé ne donne pas lieu à observation.

Articles 23 et 24 (Article I, points 22 et 23 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 25 (Article I, point 24 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter, dans le nouveau texte proposé au regard du premier alinéa, le mot „motivée“ derrière „la décision“, ceci afin de permettre au ministre de prendre sa décision en connaissance de cause, étant donné que la loi électorale lui donne le pouvoir de renverser la décision du conseil communal.

Article 26 (Article I, point 25 selon le Conseil d'Etat)

Si le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord en principe avec la solution proposée par les auteurs du projet sous examen, il note toutefois qu'une situation inélégante pourrait se produire si la démission sortait ses effets avant que le bourgmestre n'ait reçu la copie qui lui est destinée.

Articles 27 à 29 (Article I, points 26 à 28 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 30 (Article I, point 29 selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs du projet sous examen tirent de l'arrêt du 23 novembre 2006 de la Cour administrative des conclusions contraires aux intentions de la majorité qui a approuvé la loi électorale de 2003. Si le législateur de 2003 avait manifestement l'intention d'instituer au niveau légal des incompatibilités interdisant à certains agents publics de siéger dans les conseils communaux, les auteurs du projet

abandonnent toute idée de définir des incompatibilités² et s'en remettent au jugement de chaque agent public.

Le système mis en place par le projet de texte sous examen sera le suivant: Chaque agent public est tenu, de par ses obligations de service telles qu'elles sont définies dans le statut général de la fonction publique, à éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la dignité de sa fonction ou à sa capacité de l'exercer (article 10, 1., alinéa 1, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat) et à renoncer à toute activité accessoire qui ne se concilie pas avec l'accomplissement consciencieux et intégral des devoirs de la fonction ou s'il y a incompatibilité de fait ou de droit, au regard de l'autorité, de l'indépendance ou de la dignité du fonctionnaire (article 14, 1. de la loi susmentionnée). L'article 14, 2. de la même loi considère comme activité accessoire, dont l'exercice peut être contraire à l'accomplissement des devoirs mentionnés plus haut, „... tout travail ou service rétribué ... pour le compte ... d'une commune ...“.

A l'avenir, l'agent de l'Etat qui aura accepté le mandat de conseiller communal risque de se voir exposé à deux actions: La première, de la part de la commune dans le conseil de laquelle il siège, qui pourra invoquer à son encontre l'article 20 de la loi communale pour lui interdire d'être présent lors de certaines délibérations. Si la commune obtient gain de cause, l'agent de l'Etat court en plus le risque de se voir appliquer l'article 245 du Code pénal suivi, pour couronner le tout, d'une action disciplinaire. La seconde action contre le fonctionnaire sera entreprise directement par l'Etat en tant que patron de l'agent qui n'aura pas respecté ses devoirs de service, action qui se terminera, le cas échéant, par une sanction disciplinaire et l'application subséquente de l'article 245 du Code pénal.

Le Conseil d'Etat aurait donné la préférence à une solution affinant le texte de l'article 194,(2), 3., texte qui n'a pas donné lieu à une interprétation par l'arrêt du 23 novembre 2006 de la Cour administrative. Les juges administratifs ont au contraire constaté qu'ils n'avaient qu'à appliquer „... suivant sa lettre le texte légal, clair et précis ...“ et qu'en présence d'un „... texte de loi clair et précis, dût-il, dans ses effets, outrepasser la volonté affichée par le législateur, il n'appartient point à une juridiction saisie d'en refuser l'application, sous peine d'enfreindre la loi, ni d'en modifier la teneur à travers son application, sous peine de faire, sinon de refaire la loi et d'outrepasser ainsi ses pouvoirs juridictionnels“. Les juges administratifs retiennent en conséquence que les termes de l'article 194. 3. a) sont d'une précision telle qu'elle leur impose de considérer que la qualité de directeur d'une administration de l'Etat, dont les compétences s'étendent sur tout le territoire national, est incompatible avec l'exercice du mandat de conseiller communal.

En renonçant à agencer le texte actuel de l'article 194, (2), 3. dans le but de le calquer mieux sur l'objet recherché par le législateur, le nouveau texte, en fait de rétablissement de la sécurité juridique à l'égard des agents publics, but recherché par les auteurs du projet de loi, fait en réalité supporter à chaque agent de l'Etat les risques de l'interprétation qu'il donnera des textes afférents.

Quant à l'ajout qui sera apporté à l'article 194, paragraphe 1er, comme point 6, le Conseil d'Etat y marque son accord.

Article 31 (Article 1, point 30 selon le Conseil d'Etat)

A titre principal, le Conseil d'Etat préconise une solution permettant aux ministres des cultes de se porter candidats et d'accepter tous les mandats au niveau communal en cas d'élection. Dans le régime politique luxembourgeois, c'est la libre expression du choix des électeurs qui est déterminante. Le Conseil d'Etat ne voit pas d'argument *a priori* qui exigerait de relativiser le principe de l'article 10bis de la Constitution et d'éliminer ou de diminuer en défaveur des ministres des cultes leur droit de se faire élire et d'accepter un mandat politique au niveau local.

A titre subsidiaire, il peut se déclarer d'accord avec le texte de l'article sous examen (incompatibilité entre la qualité de ministre de culte et celle de bourgmestre et échevin); il estime toutefois qu'une clarification s'impose quant aux intentions véritables des auteurs du projet. En effet, d'après le commentaire de l'article 31, le texte proposé aurait pour but d'interdire l'accès aux mandats de bourgmestre et d'échevin aux ministres de ceux des cultes qui ne bénéficient pas d'une convention avec l'Etat au sens de l'article 22 de la Constitution; par implication, les ministres des cultes bénéficiant de pareille convention pourraient accéder librement à ces mandats. De l'avis du Conseil d'Etat, tous les ministres des cultes de tous les cultes devraient être traités d'une même façon. L'existence d'une convention au

² A l'exception de celles énumérées à l'article 194(1) de la loi électorale, et de celles résultant d'une loi spéciale, comme celle introduite par le Code du travail, article L. 612-11.

sens de l'article 22 de la Constitution ne peut pas constituer le critère qui décidera de la compatibilité ou de l'incompatibilité entre leur fonction et celles de bourgmestre et d'échevin. Enfin, le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à suivre les auteurs du projet de loi lorsqu'ils rejettent sur les mandataires politiques locaux la charge de décider ce qu'est un „culte non reconnu“, donc de décider quand et en vertu de quels critères une secte ou une mouvance religieuse devient un culte non reconnu, et de déterminer qui des membres de ces sectes ou mouvances est ministre du culte ou simple adhérent.

Article 32 (Article I, point 31 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec les modifications qui seront apportées à l'article 196, aussi bien pour ce qui est de la prise en considération du partenariat que des modalités du tirage au sort éventuel.

Articles 33 à 36 (Article I, point 32 à 35 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf qu'à l'article 36, l'alinéa 2 de l'article 223, première phrase serait à lire comme suit:

„... dans l'ordre *du nombre* de leurs suffrages ...“.

Article 37 (Article I, point 36 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat n'est pas d'accord avec l'intervention du collège des bourgmestre et échevins sortant prévue par la nouvelle phrase à ajouter au texte actuel de l'article 224, alinéa 1. En matière électorale, la certification des documents officiels est à confier uniquement aux organes spécifiques prévus par la loi électorale. On ne voit d'ailleurs pas la plus-value qu'apporterait la signature du bourgmestre et des échevins sortants, à côté de celle du président et du secrétaire du bureau de vote principal de la commune. Le Conseil d'Etat propose partant d'omettre la phrase en question.

Le nouvel alinéa 2 proposé à l'endroit de l'article 224 ne comporte pas d'observation.

Article 38 (Article I, point 37 selon le Conseil d'Etat)

Dans les nouveaux alinéas 2 et 3 de l'article 225, il y a lieu d'écrire „Un règlement grand-ducal détermine ...“ au lieu de „Un règlement grand-ducal peut déterminer ...“.

Le libellé de ces alinéas ne comporte pas d'autre observation.

Article 39 (Article I, point 38 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 40 (Article I, point 39 selon le Conseil d'Etat)

Même observation que pour l'article 36.

Article 41 (Article I, point 40 selon le Conseil d'Etat)

Même observation que pour l'article 37.

Article 42 (Article I, point 41 selon le Conseil d'Etat)

Même observation que pour l'article 38.

Article 43 (Article I, point 42 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 44 à 46 (Article I, points 43 à 45 selon le Conseil d'Etat)

Même observation qu'à l'endroit des articles 19, 20 et 21.

Article 47

Le texte proposé réintroduit dans la loi électorale une disposition disparue depuis 2003, à savoir le droit accordé au ministre de l'Intérieur et au commissaire de district d'introduire devant le Tribunal administratif un recours contre des élections communales dont ils jugeraient les opérations non conformes à la loi.

Le Conseil d'Etat reste d'avis que le droit de recours accordé à chaque électeur de la commune constitue une garantie suffisante pour le sérieux des opérations. Une intervention tardive du ministre ou du commissaire de district contre un résultat non contesté au niveau local ne serait concevable que dans l'hypothèse où tant tous les contrôles prévus pour les opérations concernant la période précédant les élections que ceux concernant les opérations électorales et le dépouillement des votes n'auraient pas fonctionné. Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de pareille situation qui se serait produite par le passé. Il propose d'abandonner cet article.

Articles 48 à 50 (Article I, points 46 à 48 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a faites à l'ingrès du présent avis, au sujet de son avis du 8 avril 2008 relatif à la proposition de loi No 5803 ainsi que des propositions de texte qu'il a formulées à l'endroit des articles 291, 296 et 299 de la loi électorale, ainsi qu'à l'endroit de ses Annexes et Modèles.

Article 51 (Article I, point 49 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat suggère de lire la nouvelle phrase comme suit:

„Le Premier Ministre, Ministre d'Etat,...“.

Il renvoie par ailleurs à son avis du 8 avril 2008 mentionné ci-dessus, dans lequel il relève quelques difficultés en relation avec le texte actuel concernant les élections complémentaires.

Article 52 (Article I, point 50 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 53 à 56 (Article I, points 51 à 54 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a présentées à l'endroit des articles 19, 20, 21 et 22.

Article 57 (Article I, point 55 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations faites sous les articles 48, 49 et 50.

Article 58 (Article II selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à l'observation qu'il a faite à l'endroit de l'article 13.

Article 59 (Article III selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 juillet 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

5859/05, 5575/03, 5669/03

N^{os} 5859⁵

5575³

5669³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

portant modification

1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
2. de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

PROPOSITION DE LOI

portant modification de

- 1) l'article 51 (7) de la Constitution
- 2) la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
- 3) la loi électorale du 18 février 2003

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 35 de la loi du 4 février 2005
relative au référendum au niveau national

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

(11.12.2008)

La Commission se compose de: M. Marco SCHANK, Président-Rapporteur; MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Mme Marie-Thérèse GANTENBEIN-KOULLEN, MM. Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Paul HELMINGER, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Gilles ROTH et Fred SUNNEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire le 25 mars 2008.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 11 juillet 2008.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu un avis en date du 28 octobre 2008 sur demande de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire. Cette dernière a, lors de sa séance du 2 décembre 2008, donné son accord pour faire de cet avis un document parlementaire.

Au cours de la réunion du 18 juin 2008, le texte du projet de loi a été présenté aux membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire. En date du 9 septembre 2008 et du 16 septembre 2008, cette dernière a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. Lors des réunions du 27 novembre 2008 et du 2 décembre 2008, elle a adopté une série d'amendements soumis pour avis au Conseil d'Etat par dépêche du 2 décembre 2008.

Le 9 décembre 2008, la Haute Corporation a émis un avis complémentaire qui a été analysé par la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire lors de sa réunion du 11 décembre 2008. Au cours de cette même réunion, la Commission a désigné son Président, Monsieur Marco Schank, comme rapporteur du projet de loi sous rubrique et a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Objet de la loi

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier et de compléter la loi électorale ainsi que d'adapter l'article 35 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

La loi électorale modifiée du 18 février 2003 a été appliquée pour la première fois à l'occasion des élections législatives et européennes du 13 juin 2004 et des élections communales du 9 octobre 2005.

Les adaptations proposées dans le projet de loi sous rubrique tiennent compte, d'une part, de l'expérience collectée au cours de l'échéance électorale passée et, d'autre part, des prises de position du gouvernement à l'égard de trois propositions de loi en matière électorale, à savoir:

- la proposition de loi No 5575 de Madame la Députée Lydie Err et de Monsieur le Député Ben Fayot, qui vise notamment la prolongation du délai d'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales et la diminution de la durée de résidence pour les non-Luxembourgeois de cinq à deux ans;
- les propositions de loi 5668 et 5669 de Madame la Députée Anne Brasseur qui visent notamment à simplifier la procédure d'envoi des convocations aux élections respectivement au référendum en supprimant la formalité du récépissé.

Enfin, le projet sous revue insère dans la loi électorale des dispositions permettant l'admission d'observateurs électoraux et définissant la mission d'observation. Il donne encore une base légale au bureau centralisateur que le Gouvernement a l'habitude d'installer à l'occasion d'élections législatives, européennes ou communales en vue de déterminer les résultats officiels du scrutin pour en informer rapidement la population.

2. Historique du projet

En date du 29 février 2008, le Conseil de gouvernement a adopté le projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, un certain nombre d'adaptations à cette dernière s'avérant nécessaire. Lors de cette réunion, le Gouvernement a discuté simultanément les deux avant-projets de loi ayant respectivement pour objet de modifier la loi électorale et la loi communale. Il avait été mis en exergue à l'époque la complémentarité des modifications proposées dans les deux projets, pour autant qu'elles visent les communes et les élections communales, et donc l'absolue nécessité d'engager conjointement les deux projets en question dans la procédure législative et de prévoir leur adoption par la Chambre des Députés respectivement leur mise en vigueur le même jour.

L'article 59 du projet de loi No 5859 prévoit que les dispositions de la loi électorale modifiée entreront en vigueur à l'occasion des premières élections législatives, communales et européennes qui suivent leur publication au Mémorial. Les dates des prochaines élections sont connues. Pour les élections législatives et européennes il s'agit du 7 juin 2009 et pour les élections communales du 9 octobre 2011.

Le Conseil d'Etat a opté pour un traitement non conjoint des deux projets de loi en émettant deux avis différents à savoir un avis relatif au projet de loi No 5859 le 11 juillet 2008 et celui sur le projet de loi No 5858 en date du 25 novembre 2008.

La Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire a entamé ses travaux sur le projet de loi No 5859 dès la réception de l'avis du Conseil d'Etat y relatif.

Dans ce dernier, la Haute Corporation a proposé entre autres d'éliminer de la loi électorale certaines dispositions concernant les conseillers communaux pour les faire figurer dans la loi communale afin de garantir à la fois à la loi électorale et à la loi communale leur domaine particulier et réservé.

Dans son avis du 25 novembre 2008 sur le projet de loi No 5858 portant modification de la loi communale, la Haute Corporation s'oppose formellement à la nouvelle procédure proposée pour faire élire le bourgmestre et les échevins par les candidats élus aux élections communales sans pour autant faire une proposition de texte alternative. Il s'impose dès lors afin de faire droit à cette opposition de revoir entièrement la procédure envisagée et d'établir une nouvelle manière de procéder qui, d'une part, devra intégrer l'argumentaire du Conseil d'Etat et qui, d'autre part, devra s'articuler adéquatement avec les dispositions existantes et l'esprit de la législation communale.

Or, le remaniement du texte du projet de loi No 5858 dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat constitue un travail de fond qui demande temps et réflexion et qui ne peut sans aucune façon se concrétiser dans des délais rapprochés si on veut aboutir à un texte juridique cohérent en la matière.

Comme, par ailleurs, certaines dispositions de la loi électorale sont à juste titre à transférer dans la loi communale conformément aux observations émises par la Haute Corporation et que cette démarche nécessite également la plus grande rigueur afin d'assurer la compatibilité de la loi électorale et de la loi communale et la cohérence juridique de ces deux textes, la solution finalement retenue est de traiter séparément le volet concernant les communes et les élections communales et de prendre le temps qui est nécessaire pour évacuer ce volet en temps utile avant les élections communales du 9 octobre 2011.

Cette façon de procéder présente sans conteste l'avantage de permettre de continuer sans délai la procédure législative pour les dispositions modificatives de la loi électorale qui se rapportent aux élections législatives et européennes et d'en assurer le vote qui se révèle indispensable à la Chambre des Députés avant la fin de l'année sachant qu'un des changements les plus importants à intervenir est la réouverture des listes électorales pour permettre l'inscription des non-Luxembourgeois sur ces listes. Cette réouverture doit être rendue possible le plus rapidement possible pour offrir un laps de temps suffisant aux ressortissants de l'Union européenne qui résident dans notre pays et qui souhaitent se faire inscrire sur ces listes en vue de pouvoir voter lors des élections européennes du 7 juin 2009. Dans ce contexte une campagne de sensibilisation a d'ailleurs déjà été préparée par l'Etat conjointement avec les associations qui défendent les intérêts des non-Luxembourgeois. Cette campagne devra être lancée sans délai pour être fructueuse.

L'entrée en vigueur au 1er janvier 2009 de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise constitue une raison supplémentaire pour promouvoir l'entrée en vigueur au 1er janvier 2009 des nouvelles dispositions de la loi électorale relatives aux listes électorales. Un certain nombre de personnes vont acquérir le 1er janvier 2009, de plein droit, la nationalité luxembourgeoise par application du principe du „droit du sol“. Est Luxembourgeois suivant l'article 1er, 5° de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, l'enfant né au Luxembourg de parents non-luxembourgeois, dont un au moins des parents est également né au Luxembourg. Cette disposition vise non seulement les personnes qui vont naître à partir du 1er janvier 2009, mais également celles qui sont nées entre le 1er janvier 1991 et le 31 décembre 2008 (application combinée des articles 1er, 5° et 32, 1ère phrase, de la loi sur la nationalité).

Parmi les personnes obtenant le 1er janvier 2009 la nationalité luxembourgeoise par application des dispositions précitées, certaines rempliront également les conditions pour être électeur et devront être inscrites d'office par les communes sur les listes électorales. Plus particulièrement, il s'agit des personnes qui sont nées au cours de l'année 1991 et qui obtiendront leurs 18 ans avant la clôture des listes électorales. Le nombre des personnes concernées peut être évalué entre 200 et 300. Dans ce contexte, il est primordial que les communes, informées par les services compétents de l'Etat de la liste des personnes obtenant au 1er janvier 2009 la nationalité luxembourgeoise par l'effet du droit du sol, puissent compléter, dans les meilleurs délais, les listes électorales par les personnes ayant acquis la nationalité luxembourgeoise et remplissant également les conditions pour être électeurs. Or, cela n'est envisageable que si les nouvelles dispositions de la loi électorale entrent en vigueur le 1er janvier 2009.

Pour rappel, une telle procédure de scission d'un projet de loi avait déjà été arrêtée durant la session ordinaire 1986-1987 de la Chambre des Députés. Il s'agissait en l'espèce „de retirer du projet 2675

les articles modifiant la loi électorale et d'en faire un projet de loi séparé“ dans le cadre de la réforme de la législation communale. Cette décision avait été prise par la Commission des Affaires communales et de l'Aménagement du territoire dans sa réunion du 15 décembre 1986.

De la même manière, la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire a décidé à l'unanimité de retirer du projet de loi No 5859 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 les articles ayant pour objet de modifier des dispositions du Livre III. – Des corps communaux et des élections communales – de la loi électorale et d'en faire un projet de loi séparé.

3. Points saillants

La prolongation du délai d'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales

La plus importante innovation du projet de loi sous rubrique concerne les nouvelles dispositions relatives à l'inscription sur la liste électorale des citoyens ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne pour les élections européennes et à l'inscription des étrangers sur la liste électorale pour les élections communales.

Pour ce qui est du délai d'inscription des non-Luxembourgeois sur les listes électorales pour les élections européennes et communales, il est proposé de prolonger ce délai jusqu'au 13e vendredi avant la tenue du scrutin, soit jusqu'à environ trois mois avant l'élection, de sorte à prolonger les délais d'inscription actuels de 11 (élections européennes), respectivement 15 mois (élections communales).

D'après le texte actuellement en vigueur, les listes électorales pour les élections européennes, auxquelles peuvent s'inscrire les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, et les listes électorales pour les élections communales, auxquelles peuvent s'inscrire les étrangers, sont clôturées 14, respectivement 18 mois avant le déroulement du scrutin.

La procédure de réclamation et de recours contre les listes électorales

Par le biais du nouveau projet de loi, cette procédure pourra se dérouler en temps utile avant le jour des élections. Concernant les voies de recours, le nouveau texte propose de mettre fin à la compétence actuelle du juge de paix du canton au profit du tribunal administratif seul compétent en vue de connaître des recours en réformation exercés contre une décision administrative unilatérale, avec possibilité d'appel devant la Cour administrative.

La durée de résidence

Le projet de loi sous rubrique prévoit de ramener de cinq à deux ans la durée de résidence à laquelle la loi électorale soumet le droit de participation des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne aux élections européennes.

Une base légale pour le bureau centralisateur gouvernemental

Ce bureau est chargé de collecter auprès des bureaux de vote une copie de résultats électoraux pour calculer de manière officielle les résultats des élections en vue de les communiquer rapidement au public et aux médias. Jusqu'ici, le Conseil de gouvernement avait pour usage d'installer ce bureau de manière ad hoc. La modification doit permettre au bureau d'accomplir sa mission dans les meilleures conditions.

La lettre de convocation

Le législateur propose de supprimer dans la loi électorale l'obligation respectivement du réceptionné et de l'accusé de réception pour l'envoi des lettres de convocation au scrutin. Dorénavant, un simple envoi par voie postale sera suffisant.

La lettre de convocation aura un caractère purement informatif, ce qui a pour effet que tout électeur pourra se présenter le jour des élections uniquement muni de sa carte d'identité ou d'un passeport, sans toutefois devoir montrer sa convocation.

La possibilité d'inviter des observateurs d'organisations internationales

Une autre modification proposée vise l'inscription dans la loi électorale de la possibilité d'inviter des observateurs d'organisations internationales dont le Luxembourg est membre, ainsi que des observateurs provenant d'Etats membres de telles organisations, à l'occasion des élections législatives, européennes ou communales et d'entériner par-là juridiquement les engagements de nature politique pris par le Luxembourg.

Fichiers électroniques

A l'heure actuelle, la loi électorale prévoit que les listes électorales sont tenues et modifiées en version „papier“. Toute modification, radiation ou inscription, est prévue de manière à y être portée par une opération manuelle. Or, à notre époque, il importe d'adapter la tenue et la mise à jour des listes électorales aux moyens informatisés dont disposent les administrations communales et qui permettent une gestion plus efficace des documents. Voilà pourquoi le présent projet de loi prévoit expressément que dorénavant la tenue et la mise à jour des listes électorales se font soit sur papier, soit sous forme de fichiers électroniques. Les administrations communales pourront alors opter pour l'une ou pour l'autre manière de gérer les listes électorales. Il est toutefois précisé que les listes dont la loi prévoit de les soumettre à l'inspection du public doivent dans tous les cas être produites dans une version „papier“.

Dans le contexte des moyens électroniques à introduire en matière électorale, il est souligné que le projet de loi n'introduit pas le vote électronique dans notre système électoral. En effet, à l'heure actuelle il n'y a pas de système qui serait assez performant pour répondre aux exigences spécifiques de notre mode de vote. Aussi longtemps qu'aucun logiciel fiable, facilement applicable et à prix raisonnable ne sera sur le marché, l'ancien mode de vote, y compris les possibilités de voter par correspondance, reste applicable.

*

III. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

D'entrée de jeu, tout en constatant que même si aucun des changements intervenus au cours de ces dernières années n'a modifié de façon substantielle la loi électorale de 2003, le Conseil d'Etat dénonce, néanmoins, les interventions législatives répétées en la matière et recommande, s'il y a lieu, de se limiter à une seule loi modificatrice par législature.

Faisant, ensuite, référence au projet de loi 5858 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 actuellement sur le métier à la Chambre des Députés, il préconise, dans un souci de cohérence entre loi électorale et loi communale, que soient éliminées de la loi électorale certaines dispositions qui y figuraient traditionnellement mais qui relèvent, non pas de la matière électorale mais du fonctionnement des organes politiques des communes. Il s'agit en l'occurrence des articles 187, 188, 191, 194, 195 et 196 de la loi électorale.

Quant à l'examen détaillé des articles du projet de loi sous rubrique développé par le Conseil d'Etat, nous nous limiterons ici à en évoquer quelques points saillants tout en renvoyant au document parlementaire afférent ainsi qu'au commentaire des articles du présent rapport pour une lecture plus approfondie.

Le Conseil d'Etat souscrit à un certain nombre d'innovations introduites dans le projet de loi sous avis. Ainsi, il approuve la prolongation du délai d'inscription des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne sur les listes électorales pour les élections européennes respectivement des étrangers pour les élections communales. Il salue encore la réduction de cinq à deux années du délai de résidence qui constitue la condition préalable de la participation aux élections européennes au Luxembourg des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne. L'introduction des listes électorales sous forme de fichiers électroniques ainsi que l'abandon de l'obligation du récépissé et de l'accusé de réception pour l'envoi des lettres de convocation au scrutin et son remplacement par un simple envoi par la poste trouvent également l'accord du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la possibilité introduite par le projet de loi sous rubrique de missions d'inviter des observateurs d'organisations internationales, le Conseil d'Etat s'en accommode tout en soulevant un certain nombre de problèmes pratiques.

Quant à l'option d'une modification des compétences introduite par les auteurs du projet de loi visant à attribuer le contentieux relatif aux inscriptions sur les listes électorales qui relève, à l'heure actuelle du juge de paix, aux juridictions administratives, le Conseil d'Etat met en doute l'argument juridique avancé pour justifier cette nouvelle approche. Si malgré les interrogations émises par le Conseil d'Etat, était maintenue l'option d'une modification des compétences, la Haute Corporation suggère alors l'introduction d'une procédure par requête signée par le requérant, à l'instar de ce qui est prévu en matière fiscale et l'introduction de délais plus courts via l'introduction d'exceptions au renvoi au droit commun de la procédure administrative contentieuse.

Il critique encore la mise en place d'un bureau centralisateur gouvernemental projetée ainsi que la réintroduction du droit accordé au ministre de l'Intérieur et au commissaire de district d'introduire devant le Tribunal administratif un recours contre des élections communales dont ils jugeraient les opérations non conformes à la loi.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation liminaire

Le commentaire des articles se rapporte au projet de loi tel qu'il a été amendé par la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire (ci-après appelée „la Commission“). Le Conseil d'Etat est suivi en ce qui concerne la structure du projet de loi, à savoir trois articles dont le premier porte sur la modification ou l'abrogation d'articles de la loi électorale, le deuxième ayant pour objet la modification de la loi du 4 février 2005 sur le référendum au niveau national, et le troisième concernant l'entrée en vigueur de la future loi.

Intitulé

La Commission complète le libellé de l'intitulé tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 juillet 2008, puisque le projet de loi se propose de modifier deux lois.

Article I. 1) (article 2 initial)

Cet article n'opère qu'une modification de pure forme et ne suscite pas d'observation particulière.

Article I. 2) (article 3 initial)

Cet article réduit de cinq à deux ans la durée de résidence au Luxembourg des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne souhaitant participer aux élections européennes. Comme il ressort du commentaire des articles du projet de loi initialement déposé, cette modification est conforme à la prise de position du Gouvernement du 14 mars 1997 sur la proposition de loi 5575.

La condition de la durée de résidence a fait l'objet d'une discussion approfondie au sein de la Commission et s'est heurtée à l'opposition de certains membres. Pour les représentants des groupes parlementaires et sensibilité politique CSV, LSAP et ADR, une condition de résidence est nécessaire pour permettre aux ressortissants d'autres Etats membres qui souhaitent participer aux élections au Luxembourg d'acquérir certaines connaissances sur le pays et les candidats aux élections, afin qu'ils puissent émettre un vote en connaissance de cause. Le Luxembourg, de par sa situation particulière du fait que la population présente un taux de 20% de non-nationaux, se trouve dans un régime dérogatoire en matière électorale, conformément au Traité de Maastricht. Le fait d'alléger la condition de résidence en la réduisant à deux ans peut toutefois être considéré comme une étape vers le droit communautaire commun.

Le groupe parlementaire „Déi Gréng“ ne saurait apporter son approbation à ladite condition de résidence et se prononce pour son abandon total, d'autant plus qu'elle n'est pas exigée pour tous les ressortissants communautaires, puisqu'elle ne peut être opposée „aux électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote“. L'amendement afférent introduit par les Verts a été rejeté majoritairement par la Commission.

Le groupe parlementaire DP renvoie au droit de vote aux élections communales pour les ressortissants non communautaires et avance comme argument pour l'abandon de toute condition de résidence

que le citoyen communautaire démontre par sa demande d'inscription sur la liste électorale son intérêt pour notre pays et sa politique. Aux yeux du groupe parlementaire DP, la demande d'inscription constitue une démarche proactive; en exigeant une résidence d'au moins deux ans, les ressortissants d'autres Etats membres sont privés de leur droit de vote.

Article I. 3) (article 4 initial)

Cet article, modifié dans l'intérêt des électeurs en disposant que les conditions de l'électorat, hormis celles relatives à la durée de résidence, doivent exister le jour des élections, ne suscite pas d'observation particulière.

Article I. 4) (article 5 initial)

Le titre II du livre Ier de la loi électorale relatif aux listes électorales est modifié entièrement „pour répondre à des revendications dont le bien-fondé a été reconnu par le Gouvernement dans sa prise de position du 14 mars 2007 sur la proposition de loi 5575“, comme il ressort du commentaire de l'article 5 initial du projet de loi 5859 tel qu'il fut déposé.

Dans sa prise de position, le Gouvernement „marque son accord avec le principe consistant à prolonger le délai d'inscription sur les listes électorales sous réserve toutefois que la modification envisagée ne se fasse pas au détriment des possibilités de recours qui constituent un élément essentiel dans un Etat de droit. Le Gouvernement estime en effet indispensable de maintenir les possibilités de réclamation et de recours que la loi accorde aux citoyens contre les décisions prises à cet égard par l'autorité communale. Le maintien de ces droits ne permet toutefois pas de laisser ouvertes les listes électorales jusqu'à deux mois avant les élections.

Il est dès lors nécessaire de concilier la nécessité de prolonger le délai d'inscription sur les listes électorales afin d'assurer une forte mobilisation de l'électorat non luxembourgeois avec la conservation des droits de recours des citoyens. C'est dans cette optique que le Gouvernement a convenu d'analyser et de réviser ensuite le dispositif actuellement en vigueur tout en conservant les moyens de recours dont dispose le citoyen pour le moment.“

Dans son avis du 11 juillet 2007, le Conseil d'Etat constate que „les modifications proposées par cet article, ensemble avec la nouvelle version de l'article 9 (suppression de la révision systématique annuelle des listes électorales) procèdent à un renversement complet de l'approche valable jusqu'ici, et qui a été confirmée en dernier lieu en 2003 par la nouvelle loi électorale“. Ainsi, „dans les articles 7 et 9 actuels se rencontrent deux filons de considérations contradictoires dont il faut organiser la coexistence. D'un côté, il s'agit d'une approche individualiste qui vise à rendre possible à un maximum de personnes la participation effective aux élections à une date déterminée. De l'autre côté, il s'agit d'une approche institutionnelle qui vise à garantir à tout prix la régularité du déroulement des élections. Si la première approche veut idéalement admettre à une élection déterminée toute personne qui remplit les conditions de l'électorat au moment de l'élection, la seconde approche exigera que ne soit admise à prendre part à l'élection que la personne dont il est établi avec certitude qu'elle a le droit d'y prendre part. Les différences d'approche sont résolues grâce au temps qui sera concédé afin qu'il puisse être procédé d'une façon ordonnée aux vérifications nécessaires à l'établissement de la qualité d'électeur dans le chef de toutes les personnes concernées.“

Le chapitre Ier intitulé „Les listes électorales“ comporte le nouvel article 7 qui reprend de façon plus lisible des dispositions de l'actuel article 9 de la loi électorale. Le dernier alinéa du premier paragraphe de l'article 7 laisse aux communes le choix de tenir et mettre à jour les listes électorales sur papier ou sous forme de fichiers électroniques, celles destinées à l'inspection du public dans le cadre de la procédure de réclamation contre les inscriptions ou omissions d'inscriptions devant être éditées sous forme papier.

Le paragraphe (2) de l'article 7 dispose que le collège des bourgmestre et échevins peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, âgés d'au moins vingt-cinq ans, la mise à jour des listes électorales.

Les membres des groupes parlementaires DP et „Déi Gréng“ s'étonnent de la condition d'âge et proposent de la remplacer par la condition qu'il doive s'agir d'un fonctionnaire assermenté. Le représentant de l'ADR estime utile, pour la délégation de la tenue à jour des listes électorales, d'exiger aussi bien une limite d'âge que l'assermentation du ou des fonctionnaires auxquels est déléguée la tâche de mise à jour des listes électorales. Pour le Conseil d'Etat, l'assermentation est inhérente au terme „fonctionnaire“.

La Commission reprend en majeure partie les propositions du Conseil d'Etat concernant le texte et la structure.

Le chapitre II intitulé „De la mise à jour des listes électorales“ comprend les articles 8 à 20 nouveaux.

Le nouvel article 8 dispose dans son paragraphe (1) que les ressortissants luxembourgeois sont inscrits d'office sur la liste électorale de leur commune luxembourgeoise de résidence dès qu'ils remplissent les conditions afférentes. Comme il ressort du commentaire des articles du projet de loi initial, le paragraphe (4) reprend les principes inscrits aux trois derniers alinéas de l'actuel article 7 en les adaptant au fait que dorénavant les inscriptions peuvent se faire tout au long de l'année et que les réclamations et recours contre les non-inscriptions se font uniquement à l'occasion d'élections selon une procédure se déroulant dans les trois mois qui précèdent un scrutin.

La Commission adopte les propositions de texte du Conseil d'Etat, de même que pour l'article 9 qui reprend les deux derniers alinéas de l'article 9 de la loi électorale.

L'article 10 adapte l'actuel article 10 tout en prévoyant à l'alinéa 4 le transfert d'inscription de l'électeur qui atteindra dix-huit ans au plus tard le jour de l'élection, de l'annexe à la liste électorale de son ancienne commune de résidence à sa nouvelle commune de résidence.

Certains membres de la Commission ayant demandé de préciser les notions de résidence habituelle et de domicile, il est renvoyé au projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques qui donne de la notion de résidence habituelle une définition plus précise et détaillée que la loi électorale. Cette définition ne se trouve pas en contradiction avec celle que donne le Code civil du domicile.

L'article 11 détermine les conditions de la radiation des listes électorales des personnes exclues de l'électorat aux termes de l'article 6 de la loi électorale.

L'article 12, paragraphe (1) concerne la clôture provisoire des listes électorales. Une révision annuelle des listes n'aura plus lieu, mais à l'occasion de chaque élection législative, communale ou européenne, les listes sont arrêtées et la procédure de réclamation et de recours commence à courir. Sur recommandation du Conseil d'Etat, l'article 51 est supprimé dans un souci de clarté. En effet, selon la Haute Corporation, cet article introduisait „un élément nouveau et parfaitement nébuleux“, en ce qu'une personne dont le recours est encore pendant devant les juridictions administratives, le deuxième jour qui précède la date des élections, ne peut pas être inscrite sur la liste électorale. Il est inimaginable qu'une personne dont le recours serait pendant au troisième jour précédant la date des élections pourrait être inscrite sur les listes, d'autant plus que le dernier jour au cours duquel la Cour peut statuer est le 9^e jour avant la date des élections.

Le paragraphe (1) de l'article 12 prévoit aussi que „ces listes recensent en annexe les personnes qui atteindront l'âge de dix-huit ans entre le jour de l'arrêt provisoire des listes et le jour du scrutin, ce dernier y compris“. L'intention en est de ne pas exclure du vote les personnes qui atteignent l'âge de dix-huit ans entre l'arrêt provisoire des listes et le jour des élections. Dans son avis du 11 août 2008, le Conseil d'Etat juge ce procédé „inutilement compliqué“, puisque „ces annexes ne pourront être établies que soit le jour de la clôture provisoire, soit le jour où la date des élections complémentaires, ou de l'élection survenue à l'improviste suite à une dissolution de la Chambre des députés ou du conseil communal, est connue“. Le procédé mis en place par la loi électorale de 2003 consiste par contre tout simplement à admettre au vote toute personne qui atteindrait l'âge de dix-huit ans au jour des élections. La liste électorale établie au 1^{er} janvier recense toutes les personnes qui doivent atteindre l'âge de dix-huit ans au cours de l'année de validité de la liste; ces personnes y sont rajoutées sans initiative de leur part. La Haute Corporation propose dès lors de maintenir ce procédé.

Les paragraphes (2) à (4) déterminent la procédure de publication des listes provisoirement arrêtées, de même que la possibilité de réclamer contre les inscriptions ou omissions d'inscription. Quant à la période d'exposition publique qui est réduite de 10 à 7 jours, le Conseil d'Etat exprime sa préférence pour le maintien du délai actuel.

Les articles 13 à 20 nouveaux reprennent de façon adaptée les articles 12 à 20 de l'actuelle loi électorale.

A l'article 13, l'alinéa second est supprimé. La Commission juge inutile de mentionner, soit la date à laquelle un électeur a acquis la qualité de Luxembourgeois, soit le fait qu'il possède cette qualité par le fait de sa naissance. Elle est d'avis que pareille mention ne ferait que créer deux catégories de Luxembourgeois, n'ayant aucune relation avec les élections.

Le paragraphe (2) de l'article 15 et l'alinéa 4 de l'article 20 sont modifiés conformément à l'avis du 28 octobre 2008 de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) qu'avait demandé la Commission au sujet de la conformité des dispositions relatives aux consultations des listes, avec la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. La CNPD rappelle qu'en vertu de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, un traitement n'est licite que s'il est mis en œuvre pour une finalité déterminée, explicite et légitime. L'article 20 de la loi électorale tel que proposé par le projet de loi 5859 ne fait que reprendre le principe de la communication d'une copie des listes électorales actualisées à tout citoyen qui en fait la demande. Selon l'avis de la CNPD, „la finalité de la tenue des listes électorales consiste en la constatation de la qualité d'électeur des personnes physiques remplissant les conditions reprises dans le Titre I de la loi électorale. Le droit d'inspection des listes électorales, ainsi que le droit d'en prendre copie rentrent dans le cadre de cette finalité ...“. La CNPD considère que „la prospection des électeurs inscrits par les divers partis politiques, notamment pour leur adresser les programmes politiques, rentre également dans le cadre de cette finalité électorale“. Si „le droit de prendre inspection des listes électorales ne comporte pas de risques de diffusion, d'utilisation légitime, d'abus ou de détournement de finalités des données personnelles y figurant“, le droit de prendre copie, au contraire, soulève le problème du respect de la finalité par le destinataire. La CNPD estime dès lors souhaitable de voir entourer ce droit d'un certain nombre de précautions et de garanties. La Commission a suivi la CNPD en retenant aux articles 20, alinéa 4 et 15 paragraphe (2) de la loi électorale le principe d'une demande écrite pour la délivrance de copies, ainsi qu'en ce qui concerne la forme de la communication des copies et la précision que les données ne doivent pas être utilisées à des fins incompatibles avec la finalité électorale.

Dans son avis complémentaire du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat constate que „les deux textes amendés, en interdisant l'utilisation des données des citoyens fournies tant par les listes électorales elles-mêmes que par les listes de réclamations, à des fins „autres qu'électorales“, maintiennent donc la possibilité que les données dont s'agit soient utilisées pour l'envoi non seulement des programmes politiques dont se réclament les candidats des listes qui concourent lors des élections, mais de tout le matériel d'information que les partis politiques veulent bien distribuer dans le contexte d'élections“. La Haute Corporation „estime que l'ouverture ainsi opérée se meut sur les marges de ce qui est encore acceptable dans l'esprit de la loi électorale“. Toutefois, elle peut donner son accord avec les amendements en question en raison de l'article 32*bis* de la Constitution qui „réserve aux partis politiques une place toute particulière, en reconnaissant qu'ils „concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel ...““ (loi du 31 mars 2008).

Article I. 5) (articles 6 et 7 initiaux)

Deux nouveaux chapitres sont introduits au titre II du livre Ier: le chapitre IV relatif au recours devant le tribunal administratif et le chapitre V relatif à l'instance d'appel devant la Cour administrative.

Dans son avis du 11 juillet 2008, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi „vise à attribuer le contentieux relatif aux inscriptions sur les listes électorales, qui relève à l'heure actuelle du juge de paix, aux juridictions administratives“. Au commentaire de l'article 6 initial, il est exposé qu'„une décision du collège des bourgmestre et échevins par laquelle il a inscrit, omis ou rayé une personne des listes électorales constitue une décision administrative unilatérale qui, en cas de recours, devrait être déférée aux juridictions administratives et non pas aux juridictions judiciaires“. Le nouveau chapitre IV est dès lors rédigé „de façon à adapter les principes retenus par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives aux spécificités du recours en période préélectorale“.

Or, d'après le Conseil d'Etat, une lecture différente des textes est possible. Ainsi, en vertu de l'article 85 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux. „Or, l'inscription sur une liste électorale, loin de constituer un acte de l'administration communale affectant le statut de l'administré, est intimement liée à l'exercice du droit de vote, droit politique premier du citoyen. Il en résulte que les questions relatives à l'inscription sur les listes électorales peuvent être rattachées aux élections dont le corps électoral, dans son ensemble, assume l'organisation.“

Par ailleurs, la Haute Corporation voit „d'indéniables avantages pour le justiciable“ dans la procédure actuelle, tels la proximité du juge de paix ou le recours à une procédure plus simple et peu coûteuse

(procédure sur requête, absence de représentation par un avocat). Elle souligne que l'absence d'un appel contre la décision du juge de paix ne saurait être considérée comme contraire aux droits de l'homme, puisque le double degré de juridiction n'est pas imposé en la matière et qu'en outre, le système actuel prévoit un recours en cassation pour violation de la loi. Par contre, l'introduction d'un appel à portée plus générale pourrait s'avérer problématique au niveau du respect des délais et de l'effet utile de la décision de justice qui risquera d'intervenir tardivement.

La Commission décide toutefois de maintenir le nouveau texte et adopte les suggestions afférentes du Conseil d'Etat, consistant à introduire une procédure par requête signée par le requérant, à l'instar de ce qui est prévu en matière fiscale, et de recourir à un mécanisme similaire à celui prévu par le Titre III de la loi précitée du 21 juin 1999, à savoir le renvoi au droit commun de la procédure administrative contentieuse „sauf les exceptions prévues“, celles-ci portant notamment sur l'observation de délais plus courts.

Article I. 6) nouveau

L'introduction dans le livre Ier, titre II, des deux nouveaux chapitres IV et V ne remplace pas la totalité des articles des chapitres II et III actuels, de sorte qu'il est nécessaire d'abroger les articles non remplacés.

Article I. 7) (article 8 initial)

La Commission procède au redressement d'un oubli dans le projet de loi initial, à l'article 45 du chapitre VI au titre II du livre Ier, en ajoutant les mots „et à la Cour“, comme proposé par le Conseil d'Etat.

Article I. 8) nouveau

Il convient d'abroger les articles non remplacés par le nouveau chapitre VI du livre Ier, titre II.

Article I. 9) (article 9 initial) et 10) nouveau

La Commission suit le Conseil d'Etat pour supprimer l'article 51 (cf. sous Art. I. 4) (article 5 initial). En outre, sont abrogés les articles 52 et 53 par l'art. I. 10) nouveau, puisqu'ils ne sont pas remplacés par la modification du nouveau chapitre VII opérée par l'article I. 9).

La Commission, par amendement du 2 décembre 2008, avait proposé la suppression de la partie de phrase „coulée en force de chose jugée, et ce“, pour la raison qu'une décision n'a pas forcément déjà autorité de la chose jugée au moment où elle est notifiée. Pour des raisons de sécurité juridique, la Commission avait estimé utile de permettre la rectification des listes électorales dès notification des jugements ou arrêts.

Or, dans son avis complémentaire du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat s'oppose formellement „à ce qu'un jugement ou arrêt ne bénéficiant pas de la force de la chose jugée s'impose à une autorité publique en matière électorale“.

La partie de phrase en question est donc maintenue.

Article I. 11) (article 10 initial)

Cet article a pour objet de transférer au Gouvernement la compétence qu'ont actuellement les conseils communaux de fixer les localités de vote sur le territoire de leur commune. Tout en se montrant compréhensif envers le Gouvernement face à une certaine inactivité des communes sur ce point, comme le montre la pratique, le Conseil d'Etat „estime néanmoins que la matière électorale doit rester décentralisée, et que ce sont les élus locaux qui connaissent au mieux les circonstances et les habitudes locales“. A ses yeux, il suffira que les commissaires de districts interviennent plus tôt pour rappeler leurs devoirs aux élus locaux.

Il est en outre prévu qu'une localité de vote doit compter au moins 100 électeurs „afin de garantir au mieux le secret du vote“. Le Conseil d'Etat estime toutefois que cet argument se heurte à celui de „l'inconfort des habitants d'une localité qui seront obligés de se déplacer pour aller voter dans un village voisin“. La Haute Corporation se prononce par conséquent en faveur de la solution actuelle, du moins pour les élections communales.

La Commission décide néanmoins de maintenir le nouveau texte.

Article I. 12) (article 11 initial)

Le délai initial de communication du nombre de bureaux de vote aux commissaires de district est augmenté de trente à quatre-vingts jours pour laisser suffisamment de temps aux services de l'Etat chargés de l'impression des formulaires ainsi que de la fourniture des enveloppes et autres matériels nécessaires aux bureaux de vote.

Dans son avis complémentaire du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat tient à signaler que la réduction du délai ne tient pas compte des délais particuliers fixés pour certaines élections (articles 7 et 74 de la Constitution).

Article I. 13) (article 12 initial)

A l'article 67, alinéa 2 de la loi électorale est désormais clairement inscrit que le président d'un bureau principal de vote doit se faire remplacer pour la suite des opérations électorales, lorsqu'il reçoit la candidature d'un parent ou d'un allié jusqu'au deuxième degré inclusivement.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette solution, „d'autant plus que l'article 59 pourvoit au remplacement du président du bureau principal“.

Article I. 14) (article 13 initial)

Le premier alinéa de l'article 68 de la loi électorale est modifié dans le but d'une simplification en supprimant l'obligation du récépissé pour l'envoi de la lettre de convocation aux élections.

Le Conseil d'Etat fait toutefois remarquer que la forme d'une simple lettre présente l'inconvénient grave que le collègue des bourgmestre et échevins ne dispose plus d'aucune preuve de l'accomplissement de la formalité requise par la loi. Il propose dès lors de modifier le caractère formel de la lettre de convocation en la transformant en simple lettre d'information contenant des renseignements pratiques et, ensuite, de renforcer la publicité faite autour de la convocation des électeurs en ayant également recours à la presse.

La Commission adopte cette première proposition en précisant que la lettre de convocation a un caractère purement informatif, mais elle estime que la publication dans la presse n'est pas utile.

Article I. 15) et 16) (articles 14 et 15 initiaux)

Etant donné que, suite à la suppression de l'obligation du récépissé à l'article précédent, il n'est plus vérifiable si tous les électeurs ont reçu leur lettre de convocation, il importe de donner à l'électeur tous les moyens possibles pour exercer son droit de vote le jour des élections.

Le Conseil d'Etat se rallie aux changements proposés et rappelle que l'élément qui conditionne l'admission au vote d'une personne est la constatation de son identité à partir de laquelle il est facile de vérifier son inscription sur la liste électorale. La Haute Corporation voit un autre avantage, bien plus pratique, dans la solution retenue, en ce que les électeurs pourront garder leur lettre de convocation, celles-ci leur servant souvent comme modèle à partir duquel ils recopient le vote qu'ils ont l'intention d'émettre sur le bulletin de vote.

Article I. 17) (article 16 initial)

Au livre Ier, il est inséré un titre IV nouveau qui organise les modalités de fonctionnement des missions d'observation lors des élections législatives, européennes ou communales au Luxembourg, et qui met en place un bureau centralisateur gouvernemental.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas „à ce que l'Etat luxembourgeois se mette en mesure d'exécuter ses obligations internationales“, mais fait observer d'abord que se pose la question de savoir si l'Etat luxembourgeois pourrait refuser de faire suivre une demande émanant d'une organisation internationale, d'une invitation et „si le fait d'inviter met les frais de la mission d'observation du côté de la puissance invitante“.

Ensuite, le paragraphe (3) de l'article 116*bis* autorisant les observateurs à prendre connaissance des listes électorales, il convient de leur donner accès non seulement aux bureaux de vote, mais aussi aux locaux des administrations communales concernées, puisque les bureaux de vote ne disposent ni de l'original ni d'une copie des listes électorales.

En vertu de l'article 83 de la loi électorale qui bannit la présence d'armes des locaux de vote, les observateurs doivent en être informés au préalable par le Ministère des Affaires étrangères pour éviter

la situation inconfortable de devoir procéder au désarmement d'agents armés accompagnant, le cas échéant, la mission d'observation.

Enfin, en ce qui concerne la couverture médiatique des élections sur laquelle pourrait porter une mission d'observation à court terme, selon le commentaire des articles du projet de loi initial, le Conseil d'Etat fait remarquer que la présence des observateurs dans les locaux de vote ne ferait pas de sens, puisque les médias ne sont pas autorisés à travailler dans ces locaux.

Au sujet du bureau centralisateur gouvernemental, auquel l'article 116^{ter} entend donner une base légale, le Conseil d'Etat est d'avis que „plutôt que de faire intervenir officiellement une instance parallèle à laquelle les bureaux principaux des communes seraient obligés de transmettre leurs résultats durant la nuit des élections, l'on se tiendrait aux instances officielles existant déjà dans le contexte du constat des résultats des élections. Rien ne s'opposerait évidemment à ce que les bureaux principaux se concertent comme jusqu'à présent, soit avec le Service information et presse du Gouvernement, soit avec une cellule mise en place spécifiquement pour coopérer avec les présidents des bureaux principaux de circonscription.“

La Haute Corporation constate que le bureau centralisateur gouvernemental présente un défaut majeur, en ce que les résultats qu'il communiquerait seraient provisoires et officieux jusqu'au moment où le président (ou les présidents) du ou des bureaux principaux de circonscription proclame(nt) le résultat officiel. De l'avis du Conseil d'Etat, il est préférable de ne pas toucher au régime légal actuel, sous lequel tout le déroulement des élections, y compris le constat et la proclamation officielle des résultats, se fait en dehors de l'emprise du pouvoir exécutif. Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs qu'aux termes de l'article 118 de la loi électorale: „La Chambre des députés se prononce seule sur la validité des opérations électorales.“

La Commission maintient le texte du projet initial, tout en complétant le paragraphe (5) de l'article 116^{bis} en précisant que les données des observateurs et, le cas échéant, des accompagnateurs sont mentionnées au procès-verbal des opérations électorales. La loi déterminant les personnes qui peuvent y assister, il est important de pouvoir se référer au procès-verbal en cas de contestation ultérieure relative à la présence de certaines personnes dans un local de vote.

Articles I. 18) et 19) (articles 17 et 18 initiaux)

Sans observation.

Articles I. 20) à 22) (articles 19 à 21 initiaux)

Les modifications apportées à ces articles tiennent compte du fait que le monopole de la poste pour effectuer le transfert de courrier disparaîtra.

Le Conseil d'Etat fait toutefois observer que „les revendications qui pourraient naître entre un client prétextant des fautes ou lenteurs de l'entreprise aux services de laquelle il a eu recours, ne relèvent pas du droit administratif, et que leur issue n'aura pas de conséquences sur le résultat proclamé“. L'avantage du régime actuel est de garantir à l'agent des P&T l'accès au bureau de vote destinataire, ce qui n'est plus le cas sous le nouveau régime.

Article I. 23) (article 22 initial)

Sans observation.

Article I. 24) (article 51 initial)

L'article 326 de la loi électorale est complété par une nouvelle phrase précisant que la date d'élections complémentaires est fixée par le Premier ministre, ministre d'Etat. Cet ajout devient nécessaire, puisque, en cas d'élections complémentaires, les listes électorales sont arrêtées le premier vendredi qui suit la date de l'arrêté fixant la date des élections complémentaires (article 12 (1), second alinéa).

Article I. 25) (article 52 initial)

Le point 4^o de l'article 3 de la loi électorale prévoit que „les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections européennes par la voie du vote par correspondance“. Il convient par conséquent de compléter dans ce sens l'article 328 en le libellant par analogie à l'article 168 (2).

Article I. 26) à 29) (articles 53 à 56 initiaux)

Cf. sous Art. I. 20) à 22) (articles 19 à 21 initiaux).

Article II (article 58 initial)

Cf. sous Art. I. 14) (article 13 initial).

Article III (article 59 initial)

Sans observation.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire recommande en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5859 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant modification

- 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;**
- 2. de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national**

Art. I. La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifiée comme suit:

- 1) A l'article 1er sont apportées les modifications suivantes:
 - 1° L'alinéa 1er, point 4° est remplacé par le libellé suivant:

„4° être domicilié dans le Grand-Duché de Luxembourg; les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance.“
 - 2° L'alinéa 2 est abrogé.
- 2) L'article 3, point 5° est remplacé par le libellé suivant:

„5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant deux années au moins; toutefois les électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote, ne peuvent se voir opposer cette condition de durée de résidence.“
- 3) Dans l'article 4 les alinéas 2 et 3 sont remplacés par la disposition suivante:

„Sous réserve de l'application des dispositions relatives à la durée de résidence prévues aux articles 2 et 3, les conditions de l'électorat doivent exister respectivement au jour des élections législatives, communales ou européennes.“
- 4) Dans le livre Ier, titre II, le chapitre Ier, comprenant les articles 7 à 20, est remplacé par les dispositions suivantes:

„Chapitre Ier – Les listes électorales

Art. 7. (1) Il y a dans chaque commune trois listes électorales:

1. une liste des citoyens luxembourgeois, électeurs aux élections législatives, européennes et communales;
2. une liste des ressortissants étrangers, électeurs aux élections communales;
3. une liste des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes.

Les listes électorales sont permanentes.

Le collège des bourgmestre et échevins procède de façon continue aux mises à jour des listes électorales, en y apportant les inscriptions et radiations d'électeurs, ainsi qu'aux modifications d'inscriptions d'électeurs, le tout conformément aux dispositions de la présente loi.

La tenue et la mise à jour des listes électorales se font soit sur papier, soit sous forme de fichiers électroniques. Toutefois, les listes prévues aux articles 12, paragraphe (2) et 17 et destinées à l'inspection du public sont éditées sous forme papier. Il en est de même du relevé prévu à l'article 56.

(2) Le collège des bourgmestre et échevins peut déléguer la fonction de procéder aux mises à jour des listes électorales à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, âgés d'au moins vingt-cinq ans, désignés ci-après par les termes „le fonctionnaire délégué“.

Cette délégation est exercée sous la surveillance et la responsabilité du collège des bourgmestre et échevins.

L'arrêté portant délégation est transmis par l'intermédiaire du commissaire de district territorialement compétent au ministre de l'Intérieur.

Chapitre II – De la mise à jour des listes électorales

Art. 8. (1) Les ressortissants luxembourgeois sont inscrits d'office sur la liste électorale de leur commune de résidence au Grand-Duché de Luxembourg dès qu'ils remplissent les conditions requises par la loi pour être électeur.

(2) Les ressortissants étrangers désireux de participer pour la première fois aux élections communales font une demande d'inscription sur la liste électorale afférente.

Le ressortissant étranger doit produire à l'appui de sa demande:

1. une déclaration formelle précisant:
 - a) sa nationalité et son adresse sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;
 - b) qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans l'Etat d'origine ou, le cas échéant, que la perte du droit de vote est due aux conditions de résidence imposées par l'Etat d'origine.

En cas de fausse déclaration sur l'un des points visés sous a) et b) ci-dessus, les pénalités prévues par la présente loi sont applicables;
2. un document d'identité en cours de validité;
3. un certificat documentant la durée de résidence fixée par la présente loi, établi par une autorité publique.

(3) Le ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne désireux de participer pour la première fois aux élections européennes fait une demande d'inscription sur la liste électorale afférente.

Il doit produire à l'appui de sa demande d'inscription sur cette liste:

1. une déclaration formelle précisant:
 - a) sa nationalité et son adresse sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;
 - b) le cas échéant, sur la liste électorale de quelle collectivité locale ou circonscription dans l'Etat membre d'origine il a été inscrit en dernier lieu;
 - c) qu'il n'exercera son droit de vote pour les élections au Parlement européen que dans le Grand-Duché de Luxembourg;
 - d) qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans l'Etat membre d'origine.

En cas de fausse déclaration sur l'un des points visés sous a), b), c) ou d) ci-dessus, les pénalités prévues par la présente loi sont applicables;
2. un document d'identité en cours de validité;
3. un certificat documentant la durée de résidence fixée par la présente loi, établi par une autorité publique.

(4) La demande d'inscription aux élections communales ou européennes signée et datée est rédigée sur papier libre. Un récépissé est délivré par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence de l'intéressé si la demande d'inscription est accompagnée de toutes les pièces requises.

Les ressortissants étrangers qui ont été inscrits sur une liste électorale y sont maintenus, dans les mêmes conditions que les électeurs luxembourgeois, jusqu'à ce qu'ils demandent à être rayés ou jusqu'à ce qu'ils soient rayés d'office parce qu'ils ne répondent plus aux conditions requises pour l'exercice du droit de vote.

Le collège des bourgmestre et échevins informe, par lettre individuelle, les intéressés de la suite réservée à leur demande d'inscription sur une liste électorale dans les quinze jours de la réception de la demande.

En cas de refus d'inscription, le collège des bourgmestre et échevins indique le ou les motifs qui sont à la base du refus d'inscription en vertu des dispositions des articles 1, 2, 3 et 6 ainsi que les voies et procédures de recours prévues aux articles 12, 15, et 17.

Art. 9. Soixante-deux jours avant la date des élections européennes, le collège des bourgmestre et échevins transmet copie de la liste arrêtée à cette date pour les élections au Parlement européen et triée par nationalités au ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions qui informe les Etats membres d'origine respectifs des électeurs inscrits.

Lorsque le Gouvernement luxembourgeois est informé par un autre Etat membre de l'Union européenne qu'un ressortissant de ce dernier, qui figure sur la liste électorale pour les élections au Parlement européen, ou qu'un ressortissant luxembourgeois, qui figure sur la liste visée par la présente loi, est également inscrit dans cet Etat comme électeur pour les élections au Parlement européen, il transmet cette information au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée qui en fait mention sur les listes électorales. Ces personnes ne sont pas admises au Grand-Duché de Luxembourg au vote pour les élections au Parlement européen.

Art. 10. Le domicile électoral du citoyen est au lieu de sa résidence habituelle, c'est-à-dire où il habite d'ordinaire.

En cas de changement de domicile, le transfert du droit de vote dans la nouvelle commune est obligatoire. Le bourgmestre de la commune de départ notifie le changement de domicile à la commune d'arrivée.

Le bourgmestre de la nouvelle résidence porte l'électeur sur la liste électorale de la nouvelle résidence. Le bourgmestre de la commune de départ le raye de la liste électorale de cette commune.

La procédure du transfert du droit de vote est également applicable aux personnes visées à l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 1, deuxième phrase.

Pour la détermination du domicile électoral, la preuve de la résidence habituelle peut être apportée par tout moyen.

Art. 11. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation des listes électorales des personnes exclues de l'électorat.

La radiation des personnes visées à l'article 6, points 1° et 2°, s'effectue sur la base du jugement prononçant l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. Copie du dispositif du jugement est envoyée à cet effet au collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence du condamné par le ministre ayant dans ses attributions la Justice.

La radiation des personnes visées à l'article 6, point 3°, s'effectue sur la base d'un jugement prononcé par le juge des tutelles. Copie du dispositif du jugement est envoyée à cet effet au collège des bourgmestre et échevins de la commune de résidence du majeur en tutelle par le ministre ayant dans ses attributions la Justice.

Chapitre III – Arrêt des listes et réclamations

Art. 12. (1) Les listes électorales sont provisoirement arrêtées par le collège des bourgmestre et échevins quatre-vingt-six jours avant le jour du scrutin. Ces listes recensent en annexe les personnes qui atteindront l'âge de dix-huit ans entre le jour de l'arrêt provisoire des listes et le jour du scrutin, ce dernier y compris.

Lorsque les élections ont lieu suite à une dissolution de la Chambre des Députés ou suite à une dissolution du conseil communal ainsi qu'en cas d'élections complémentaires, les listes électorales sont arrêtées le premier vendredi qui suit la date de l'arrêt de dissolution ou de l'arrêt fixant la date des élections complémentaires.

(2) Les listes sont déposées à l'inspection du public, soit au secrétariat de la commune, soit dans le local où se déroulent les séances du conseil communal du quatre-vingt-sixième au soixante-dix-neuvième jour avant le jour du scrutin.

(3) Quatre-vingt-six jours avant le jour du scrutin ce dépôt est porté à la connaissance du public par un avis publié par voie d'affiches à apposer à la maison communale ainsi qu'aux lieux usuels dans chaque localité de vote et par la voie de la presse écrite. A titre complémentaire, l'avis peut être publié par la voie des médias électroniques.

L'avis précise que tout citoyen peut adresser au collège des bourgmestre et échevins, séparément pour chaque électeur, toutes réclamations auxquelles les listes électorales pourraient donner lieu jusqu'au soixante-dix-neuvième jour avant le jour du scrutin au plus tard.

L'avis invite tout citoyen de produire, jusqu'au soixante-dix-neuvième jour avant le jour du scrutin au plus tard, contre récépissé, les titres de ceux qui, n'étant pas inscrits sur les listes en vigueur, ont le droit d'y figurer.

L'avis mentionne en outre qu'une réclamation tendant à l'inscription d'un électeur, pour être recevable devant le tribunal administratif, doit avoir été soumise au préalable au collège des bourgmestre et échevins avec toutes les pièces justificatives.

(4) Les citoyens n'ayant pas encore atteint l'âge de 18 ans lors du dépôt des listes mais qui, en vertu des dispositions des articles 1, 2 et 3, peuvent participer aux élections, doivent adresser leurs éventuelles réclamations au collège des bourgmestre et échevins par l'intermédiaire de leurs tuteurs légaux respectifs.

Art. 13. Les listes sont établies par localité de vote. Elles sont dressées dans l'ordre alphabétique des noms et mentionnent, en regard des nom, prénoms et domicile de chaque électeur, le lieu et la date de naissance.

La liste séparée des ressortissants de l'Union européenne qui participent aux élections européennes mentionne en outre la nationalité des électeurs inscrits.

La liste séparée des électeurs étrangers qui participent aux élections communales mentionne également la nationalité des électeurs inscrits.

Art. 14. Les électeurs mariés ou veufs sont inscrits sous leur nom patronymique et leurs prénoms, suivis, s'ils le désirent, de l'adjonction époux ou épouse, veuf ou veuve de ... suivi du nom et des prénoms du conjoint. Les demandes afférentes sont à adresser par simple lettre au collège des bourgmestre et échevins.

Art. 15. (1) Les réclamations tendant à l'inscription d'un électeur sur les listes définitives doivent être faites séparément et par écrit, à moins que le réclamant ne déclare être dans l'impossibilité d'écrire. Dans ce cas, la réclamation peut être faite verbalement.

Les déclarations verbales sont reçues au secrétariat de la commune par le secrétaire communal ou le fonctionnaire délégué.

Le fonctionnaire qui les reçoit en dresse immédiatement un procès-verbal dans lequel il constate que l'intéressé lui a déclaré être dans l'impossibilité d'écrire; il signe ce procès-verbal et le remet au comparant après lui en avoir donné lecture.

Les procès-verbaux des réclamations verbales et les réclamations écrites doivent, sous peine de nullité, être déposés avec toutes les pièces justificatives dont le réclamant entend faire usage, au secrétariat de la commune au plus tard le douzième vendredi avant le jour du scrutin.

Le fonctionnaire qui reçoit la réclamation est tenu de l'inscrire à sa date dans un registre spécial. Il donne au réclamant récépissé de la réclamation ainsi que des pièces produites à l'appui. Il est tenu de former un dossier pour chaque réclamation et de coter et parapher les pièces produites et de les inscrire avec leur numéro d'ordre dans l'inventaire joint à chaque dossier. Les pièces produites ne peuvent être retirées du dossier.

Lorsque la preuve des conditions de l'électorat doit résulter de documents officiels se trouvant en possession de l'administration communale, soit en original, soit en copie de l'original, le requérant n'est point tenu d'en produire copie. Il suffit qu'il les invoque dans sa requête ou dans ses conclusions, en spécifiant les éléments de fait que ces documents sont destinés à établir.

(2) La liste des réclamations introduites est affichée au plus tard le soixante-treizième jour avant le jour du scrutin au secrétariat de la commune où chaque citoyen peut en prendre inspection et en demander une copie par écrit. La copie sera délivrée ou bien sous forme papier ou numérique en mains propres du demandeur ou bien par un moyen de communication sécurisé de façon appropriée. Les données des citoyens contenues dans la liste ne peuvent pas être utilisées à des fins autres qu'électorales.

(3) Le soixante-douzième jour avant le jour du scrutin au plus tard le collège des bourgmestre et échevins doit statuer en séance publique sur toutes les réclamations, sur le rapport d'un membre du collège ou du fonctionnaire délégué, et après avoir entendu les parties ou leurs mandataires, s'ils se présentent.

Une décision motivée est rendue séparément sur chaque affaire. Elle est inscrite dans un registre spécial.

Art. 16. Les listes sont définitivement clôturées le soixante-douzième jour avant le jour du scrutin.

Elles ne peuvent modifier les listes provisoires que sur les points qui ont donné lieu à des réclamations et suite aux décisions intervenues sur celles-ci.

Art. 17. Une liste supplémentaire des électeurs nouvellement inscrits est dressée dans la même forme que les listes provisoires. Elle mentionne également, par ordre alphabétique, les nom et prénoms des électeurs rayés. Elle est déposée à l'inspection du public au secrétariat de la commune, concurremment avec les listes provisoires, du soixante-douzième au soixante-cinquième jour avant le jour du scrutin. Un avis publié dès le soixante-douzième jour avant le jour du scrutin, dans les formes prévues à l'article 12, paragraphe 3, porte ce dépôt à la connaissance du public.

L'avis mentionne que les réclamations du chef d'inscription, de radiation ou d'omission indues doivent être portées devant le tribunal administratif, conformément aux dispositions des articles 21 et suivants.

Art. 18. Lorsque, suite à une réclamation, le collège des bourgmestre et échevins raye les noms d'électeurs se trouvant sur les listes provisoirement arrêtées le quatre-vingt-sixième jour avant le jour du scrutin, il est tenu d'en avertir ces électeurs, par écrit et à domicile, au plus tard dans les quarante-huit heures du jour de la publication des listes, en les informant des motifs de cette radiation.

Art. 19. Ces notifications sont faites par lettre et contre avis de réception des destinataires.

Si l'intéressé a transféré sa résidence dans une autre commune, copie de la notification est adressée au bourgmestre de cette commune.

Art. 20. Dans la huitaine de la clôture des listes, l'administration communale envoie au commissaire de district territorialement compétent une copie des listes définitives et complémentaires, les décisions dont mention à l'article 15, paragraphe 3 et toutes les pièces au moyen desquelles les citoyens inscrits ont justifié de leurs droits ou par suite desquelles les radiations ont été opérées.

L'original des listes est retenu au secrétariat de l'administration communale.

Le commissaire de district territorialement compétent a le droit de prendre inspection sur place des originaux des listes.

Tout citoyen peut prendre inspection et demander par écrit une copie des listes actualisées ainsi que des pièces mentionnées ci-dessus au secrétariat de la commune jusque et y compris le cinquante-huitième jour avant le jour des élections. La copie sera délivrée ou bien sous forme papier ou numérique en mains propres du demandeur ou bien par un moyen de communication sécurisé de façon appropriée. Les données des citoyens contenues dans les listes ne peuvent pas être utilisées à des fins autres qu'électorales."

- 5) Dans le livre Ier, titre II, chapitres II et III, les articles 21 à 44 sont remplacés par les dispositions suivantes:

„Chapitre IV – Du recours devant le tribunal administratif

Art. 21. (1) Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif contre toute décision par laquelle une personne a été indûment inscrite, omise ou rayée des listes électorales.

Les dispositions prévues aux titres I et II de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives sont applicables, sauf les exceptions qui sont prévues aux dispositions des articles suivants.

(2) Le recours peut être exercé par la personne visée par la décision ou par toute autre personne jouissant des droits civils et politiques.

Art. 22. Toutefois le recours n'est recevable que si le requérant prouve l'existence d'un recours adressé, au plus tard le soixante-dix-neuvième jour précédant le jour des élections, au collège des bourgmestre et échevins, ou si le requérant ou la personne concernée, inscrit sur la liste provisoire, a été omis ou rayé à la suite de la révision supplémentaire, ou enfin, s'il n'est pas établi au plus tard le soixante-douzième jour précédant le jour des élections que le requérant ou la personne concernée a reçu de la part de l'administration communale avis de son omission ou de sa radiation des listes provisoires.

Art. 23. La requête introductive d'instance est signée par le requérant ou son mandataire.

Art. 24. La requête introductive est déposée au greffe du tribunal au plus tard le soixante-cinquième jour précédant le jour des élections.

Art. 25. Le requérant fait signifier la requête à la partie défenderesse ou aux tiers intéressés, par exploit d'huissier, dont l'original ou la copie certifiée conforme est déposé au plus tard le soixante-cinquième jour précédant le jour des élections.

Art. 26. Le défendeur et les tiers intéressés sont tenus, s'ils souhaitent se faire représenter par un avocat, de constituer avocat avant le soixantième jour précédant le jour des élections par acte séparé.

Art. 27. (1) Le président du tribunal administratif fixe les dates de dépôt des mémoires. Il ne pourra y avoir qu'un seul mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Toutefois dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président du tribunal peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires.

(2) Le dépôt et la signification des mémoires se font suivant les modalités fixées aux articles 24 et 25 pour la requête introductive.

(3) Il ne peut pas être produit de pièce qui n'a pas déjà été invoquée lors du recours adressé au collège des bourgmestre et échevins à moins que le tribunal ne prononce sa communication d'office.

Art. 28. L'intervention est formée par une requête, conforme aux dispositions des articles 23, 24 et 25, qui est signifiée aux parties au plus tard le cinquante-huitième jour avant le jour des élections. Le président du tribunal fixe un délai pour y répondre. La décision de l'affaire principale ne peut être retardée par une intervention.

Lorsque l'intervention est faite après que tous les mémoires prévus par l'article 27 ont été échangés, les parties défenderesses sur intervention peuvent communiquer dans les trois jours, à peine de forclusion, un mémoire supplémentaire.

Art. 29. Dans les affaires qui ne sont point en état d'être jugées, la procédure est suspendue par la communication du décès de l'une des parties ou par le seul fait du décès, de la démission ou de la destitution de son avocat. Si à ce moment les délais pour déposer les mémoires sont expirés, l'affaire est en état d'être jugée et la suspension ne sera pas prononcée.

La suspension dure jusqu'au cinquante-et-unième jour avant le jour des élections. Si la reprise d'instance ou la constitution d'avocat n'est pas intervenue sous la forme prévue à l'article 26 et au plus tard le cinquante-et-unième jour avant le jour des élections, le tribunal statue sur base des mémoires et pièces qui lui ont été soumis avant la suspension.

Art. 30. Le recours n'a pas d'effet suspensif. Le tribunal administratif statue au plus tard le quarante-quatrième jour avant le jour des élections. Le greffier notifie aux parties une copie certifiée conforme du jugement, le jour même de son prononcé.

La notification s'effectue par lettre recommandée adressée aux avocats dans l'étude desquels les parties ont élu domicile, sinon en mains propres du destinataire. Une copie du jugement est adressée au procureur d'Etat, au collège des bourgmestre et échevins de la commune intéressée et au commissaire de district.

Chapitre V – De l'instance d'appel devant la Cour administrative

Art. 31. Il peut être interjeté appel contre la décision du tribunal administratif par une requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats.

Art. 32. La requête est déposée au greffe de la Cour administrative au plus tard le trente-septième jour précédant le jour des élections.

Art. 33. Le requérant fait signifier la requête à la partie défenderesse ou aux tiers intéressés, par exploit d'huissier, dont l'original ou la copie certifiée conforme est déposé au plus tard le trente-septième jour précédant le jour des élections.

Art. 34. La signature de l'avocat au bas de la requête ou du mémoire vaut constitution et élection de domicile chez lui. Si l'intimé ne comparait pas au plus tard le trentième jour avant les élections, la Cour statue néanmoins à son égard.

Art. 35. (1) Le président de la Cour administrative fixe les dates de dépôt des mémoires. Il ne pourra y avoir qu'un seul mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête en appel. L'intimé peut interjeter appel incident. Les demandes nouvelles sont prohibées. Dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la Cour peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires.

(2) Le dépôt et la signification des mémoires se font suivant les règles fixées aux articles 33 et 34 pour la requête en appel.

(3) Il ne peut pas être produit de pièce qui n'a pas déjà été invoquée lors du recours adressé au collège des bourgmestre et échevins à moins que la Cour ne prononce sa communication d'office.

Art. 36. Dans les affaires qui ne sont point en état d'être jugées, la procédure est suspendue par la communication du décès de l'une des parties ou par le seul fait du décès, de la démission ou de la destitution de son avocat. Si à ce moment les délais pour déposer les mémoires sont expirés, l'affaire est en état d'être jugée et la suspension ne sera pas prononcée.

La suspension dure jusqu'au vingt-troisième jour avant le jour des élections. Si la reprise d'instance ou la constitution d'avocat n'est pas intervenue sous la forme prévue à l'article 26 et au plus tard le vingt-troisième jour avant le jour des élections, la Cour statue sur base des mémoires et pièces qui lui ont été soumis avant la suspension.

Art. 37. La Cour administrative statue au plus tard le seizième jour avant le jour des élections. Le greffier notifie aux parties une copie certifiée conforme de l'arrêt le jour même de son prononcé.

La notification s'effectue par lettre recommandée adressée aux avocats dans l'étude desquels les parties ont élu domicile, sinon en mains propres du destinataire. Une copie de l'arrêt est adressée au procureur d'Etat, au collège des bourgmestre et échevins de la commune intéressée et au commissaire de district.“

6) Dans le livre Ier, titre II, chapitres II et III, les articles 38 à 44 sont abrogés.

7) Dans le livre Ier, titre II, chapitre IV, l'article 45 est remplacé par la disposition suivante:

„Chapitre VI – Des frais de procédure

Art. 45. Toute partie qui succombera sera condamnée aux dépens, sauf au tribunal et à la Cour à laisser la totalité, ou une fraction des dépens à la charge d'une autre partie par décision spéciale et motivée.

Lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine.“

- 8) Dans le livre Ier, titre II, chapitre IV, les articles 46 à 49 sont abrogés.
 9) Dans le livre Ier, titre II, chapitre V, l'article 50 est remplacé par la disposition suivante:

„Chapitre VII – De la rectification des listes

Art. 50. Le collège des bourgmestre et échevins rectifie les listes électorales conformément aux jugements ou arrêts coulés en force de chose jugée, et ce dès qu'il a reçu notification des jugements ou arrêts.“

- 10) Dans le livre Ier, titre II, chapitre V, les articles 51 à 53 sont abrogés.
 11) L'article 54 est modifié comme suit:
 „Les électeurs votent au chef-lieu de la commune ou dans les localités de vote à déterminer par règlement grand-ducal et devant avoir au moins 100 électeurs.“
 12) L'article 55, dernier alinéa est modifié comme suit:
 „Au plus tard quatre-vingts jours avant la date des élections, chaque commune communique au commissaire de district le nombre de ses bureaux de vote.“
 13) L'article 67, alinéa 2 est complété comme suit:
 „Lorsque le président d'un bureau principal reçoit la candidature d'un parent ou d'un allié jusqu'au deuxième degré inclusivement, il se fait immédiatement remplacer dans ses fonctions pour la suite des opérations électorales.“
 14) L'article 68, alinéa 1er est modifié comme suit:
 „Les collèges des bourgmestre et échevins envoient, au moins cinq jours à l'avance, à chaque électeur une lettre de convocation à caractère informatif indiquant le jour, les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin, le local où l'élection a lieu, et, s'il y a plusieurs bureaux, la désignation de celui où l'électeur est appelé à voter. La convocation des électeurs est, en outre, publiée dans chaque localité de vote.“
 15) L'article 74 est modifié comme suit:
 „A mesure que les électeurs se présentent munis de leur lettre de convocation ou présentent leur carte d'identité, leur passeport ou leur carte d'identité d'étranger, le secrétaire pointe leur nom sur le relevé; un assesseur désigné par le président en fait de même sur le second relevé des électeurs du bureau.“
 16) L'article 75 est modifié comme suit:
 „L'électeur qui n'est pas muni de sa lettre de convocation et qui ne présente pas de carte d'identité, de passeport ou de carte d'identité d'étranger peut être admis au vote si son identité et sa qualité sont reconnues par le bureau.“
 17) Il est inséré dans le livre Ier un titre IV libellé comme suit:

„TITRE IV.–

Des missions d'observation et du bureau centralisateur gouvernemental

Art. 116bis. (1) Des observateurs provenant d'organisations internationales auxquelles le Grand-Duché de Luxembourg a adhéré ou d'Etats membres de ces organisations peuvent être invités par le ministre des Affaires étrangères à l'occasion des élections législatives, européennes ou communales.

(2) Les observateurs envoyés par ces organisations ainsi que leurs accompagnateurs indispensables sont à accréditer par le ministre des Affaires étrangères qui leur fait parvenir une attestation de leur accréditation. Le ministre des Affaires étrangères communique les noms et qualités des personnes accréditées au ministre d'Etat lorsque la mission d'observation a lieu à l'occasion d'élections législatives ou européennes et au ministre de l'Intérieur lorsque cette mission a lieu à l'occasion d'élections communales. Le ministre d'Etat, respectivement le ministre de l'Intérieur, transmet les noms et qualités des personnes accréditées dans le cadre d'une mission d'observation aux présidents des bureaux principaux de vote qui à leur tour les communiquent aux présidents des autres bureaux de vote de leurs ressorts respectifs.

(3) Les observateurs sont autorisés à:

- être présents lors des réunions des bureaux électoraux;

- observer les opérations électorales dans les locaux de vote sans en être empêchés et à prendre connaissance des listes électorales et des relevés des électeurs;
- être présents lors du dépouillement et de l'examen des bulletins de vote ainsi que lors du recensement des votes et de l'attribution des sièges;
- prendre connaissance des procès-verbaux établis par les bureaux de vote;
- prendre connaissance des recours introduits contre les opérations électorales, y compris des actes et dossiers y relatifs.

(4) Les accompagnateurs dûment accrédités des observateurs peuvent accompagner les observateurs lors de l'exercice de leur mission; ils ne sont toutefois pas admis à exercer de façon autonome cette mission.

(5) Les membres et les secrétaires des bureaux de vote soutiennent les observateurs dans la mesure du possible et donnent les informations utiles à l'observation électorale. Les noms, prénoms et qualités des observateurs et, le cas échéant, des accompagnateurs présents dans le bureau de vote le jour des élections sont mentionnés au procès-verbal des opérations électorales.

(6) Il est interdit aux observateurs et à leurs accompagnateurs d'influencer de quelque manière que ce soit la procédure de vote, un électeur ou la décision d'un bureau de vote ou de son président. En cas de non-observation de cette interdiction, le président du bureau de vote concerné peut expulser un observateur ou un accompagnateur du local de vote.

(7) Le ministre des Affaires étrangères peut retirer l'accréditation à tout observateur ou accompagnateur qui contrevient aux dispositions des paragraphes (3), (4) ou (6) ci-dessus.

Un règlement grand-ducal peut préciser les conditions et modalités de la mission d'observation électorale et de l'accréditation des observateurs et de leurs accompagnateurs.

Art. 116ter. Le Gouvernement en conseil installe à l'occasion de chaque élection législative, européenne ou communale générale un bureau centralisateur chargé de la détermination et de la diffusion des résultats officiels des élections.

Dans le cadre de cette mission, les membres du bureau centralisateur gouvernemental sont autorisés à se faire remettre des copies des procès-verbaux des bureaux de vote.

Un règlement grand-ducal détermine la composition, le fonctionnement et les attributions du bureau centralisateur gouvernemental.“

18) L'article 126, point 6 est modifié comme suit:

„6. L'indemnité parlementaire est cessible et saisissable conformément aux dispositions de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes.“

19) Dans les articles 140, 237 et 296 le mot „incontinent“ est remplacé par le mot „immédiatement“.

20) A l'article 169, alinéa 1er les mots „à la poste“ sont supprimés.

21) L'article 177 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 177.** Les enveloppes contenant le suffrage doivent parvenir au bureau de vote destinataire du suffrage au plus tard avant quatorze heures du jour du scrutin.“

22) Dans l'article 178, alinéa 1er les mots „remises par l'agent des postes“ sont remplacés par le mot „reçues“.

23) A l'article 181 sont apportées les modifications suivantes:

1° L'alinéa 1er est modifié comme suit:

„Toute enveloppe parvenant au bureau de vote destinataire du suffrage après quatorze heures du jour du scrutin y est pourvue du cachet indiquant la date et l'heure de son arrivée.“

2° L'alinéa 2, deuxième phrase est modifié comme suit:

„Ce procès-verbal doit comprendre le relevé des électeurs dont les enveloppes sont parvenues au bureau de vote destinataire du suffrage après quatorze heures du jour du scrutin.“

24) A l'article 326 est insérée entre la première et la deuxième phrase une nouvelle phrase dont le texte est le suivant:

„Le Premier ministre, ministre d'Etat fixe la date de ces élections complémentaires.“

- 25) L'article 328, paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:
 „(2) Peuvent être admis au vote par correspondance lors des élections européennes:
 1. les électeurs qui, pour des raisons professionnelles ou personnelles dûment justifiées, se trouvent dans l'impossibilité de se présenter en personne devant le bureau de vote auquel ils sont affectés;
 2. les Luxembourgeois et les Luxembourgeoises domiciliés à l'étranger.“
- 26) A l'article 329, alinéa 1er les mots „à la poste“ sont supprimés.
- 27) L'article 337 est remplacé par le texte suivant:
 „**Art. 337.** Les enveloppes contenant le suffrage doivent parvenir au bureau de vote destinataire du suffrage au plus tard avant quatorze heures du jour du scrutin.“
- 28) Dans l'article 338, alinéa 1er les mots „remises par l'agent des postes“ sont remplacés par le mot „reçues“.
- 29) A l'article 341 sont apportées les modifications suivantes:
 1° L'alinéa 1er est remplacé par le texte suivant:
 „Toute enveloppe parvenant au bureau de vote destinataire du suffrage après quatorze heures du jour du scrutin y est pourvue du cachet indiquant la date et l'heure de son arrivée.“
 2° L'alinéa 2, deuxième phrase est modifié comme suit:
 „Ce procès-verbal doit comprendre le relevé des électeurs dont les enveloppes sont parvenues au bureau de vote destinataire du suffrage après quatorze heures du jour du scrutin.“

Art. II. L'article 35, alinéa 1er, de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est remplacé par le texte qui suit:

„Les collèges des bourgmestre et échevins envoient, au moins cinq jours à l'avance, à chaque électeur une lettre de convocation à caractère informatif indiquant le jour, les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin, le local où le référendum a lieu, et, s'il y a plusieurs bureaux, la désignation de celui où l'électeur est appelé à voter. La convocation des électeurs est, en outre, publiée dans chaque localité de vote.“

Art. III. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à l'occasion des premières élections législatives, communales et européennes qui suivent leur publication au Mémorial, à l'exception de l'article II qui entrera en vigueur le jour de sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 11 décembre 2008

Le Président-Rapporteur,
 Marco SCHANK

Service Central des Imprimés de l'Etat