

N° 5214¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**ayant pour objet de modifier et de compléter
la loi électorale du 18 février 2003**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(19.12.2003)

Par dépêche du 18 septembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique. Le texte du projet, élaboré par le ministre de l'Intérieur, était accompagné d'un exposé des motifs sommaire ainsi que d'un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi réunit une série de modifications plus ou moins disparates qui doivent être apportées à la loi électorale du 18 février 2003 afin d'en éliminer certaines incohérences, avec quelques rares textes reflétant un changement d'optique quant à certains aspects de la loi électorale.

Le législateur est appelé à intervenir une nouvelle fois en la matière, six mois après avoir procédé à une réforme approfondie de la législation électorale, principalement pour apporter maintenant à la loi de février 2003 „des modifications ponctuelles“, selon l'exposé des motifs. La lecture de ces modifications permet de constater que la loi de février dernier n'aurait pas réussi l'épreuve du feu des élections de juin 2004, bien que chacune d'entre elles, prise isolément, soit d'une importance apparemment très limitée. L'explication de cet accident de parcours se trouve, selon les auteurs du projet de loi, du côté des instances officielles auxquelles „certains éléments ont échappé“ au cours d'une procédure législative „accélérée quelque peu au début de l'année 2003“.

Cet euphémisme ne peut cacher le fait que les auteurs du projet de loi qui est devenu la loi du 18 février 2003 n'ont pas suffisamment pris en compte la complexité de la matière abordée qui avait rendu nécessaire, à chaque étape de la procédure législative, un réagencement fondamental du texte initial.

Au lieu de tirer les conclusions de cette situation pour qu'elle ne se reproduise plus, les auteurs du projet de loi sous examen persistent et proposent aux instances officielles un texte dont certaines parties ne peuvent pas cacher la hâte dans laquelle elles ont été conçues.

Quant au fond, le projet de loi ne comporte aucune innovation significative par rapport au texte de la loi du 18 février 2003.

Afin de faciliter l'examen des différentes modifications et pour éviter des répétitions et des renvois, le Conseil d'Etat les regroupe en trois blocs:

- A. les modifications en relation avec le vote par correspondance;
- B. la composition des bureaux électoraux;
- C. les dispositions diverses.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Le projet de loi, tel que présenté par ses auteurs, comprendrait un article unique subdivisé en 28 points, tous ces points se rattachant au bout de phrase introductive:

„La loi électorale du 18 février 2003 est modifiée et complétée comme suit;“

Etant donné que ce projet de loi n’a pour objet que de modifier une seule loi, le Conseil d’Etat estime que du point de vue légistique il faudrait faire de chaque point un article distinct.

A titre indicatif, les premiers articles se présenteront de l’avis du Conseil d’Etat de la façon suivante:

„**Art. 1er.**– Les alinéas 2 et 3 de l’article 12 de la loi électorale du 18 février 2003 sont modifiés comme suit:

”...“

...”

Art. 2.– A l’article 55 de la même loi ...

Art. 3.– Le troisième alinéa de l’article 56 de la même loi ...“

A. Modifications liées au vote par correspondance (*Modifications 15, 22, 26 et 28*) (*Modifications 16, 17, 23 et 27*)

Sous l’empire de la loi électorale modifiée de 1924, les opérations du vote par correspondance lors d’élections législatives et européennes s’effectuaient

- a) pour la détermination de la qualité d’électeur, pour l’inscription sur une liste électorale et pour l’envoi des documents nécessaires à l’expression du vote: par les soins du collège des bourgmestre et échevins de la commune compétente;
- b) pour la collecte des votes, le comptage et la comptabilisation des votes: par les soins d’un bureau de vote spécial fonctionnant auprès de chaque circonscription électorale.

Pour les élections communales, le volet sub a) ci-dessus ne changeait pas, tandis que le volet b) était confié au bureau de vote principal de chaque commune.

Ce régime a été maintenu par la loi du 18 février 2003.

Les modifications proposées à cet égard (Modifications 15, 26 et 28) apportent un changement digne d’être relevé: lors d’élections législatives et européennes, les votes par correspondance ne seront plus centralisés dans un bureau particulier de chaque circonscription, mais relèveront désormais du bureau principal de chaque commune. L’argument justifiant ce changement surprenant – la loi électorale ne date finalement que de février 2003 – tel qu’il résulte du commentaire des articles, n’est pas une explication, mais une affirmation: pour faire face au nombre plus élevé de participants au vote par correspondance auquel ils s’attendent à l’avenir, les auteurs du projet de loi maintiennent qu’il est préférable „de faire le vote par correspondance dans chaque commune, ce qui facilite l’organisation pratique“. Or, la tendance à l’augmentation du vote par correspondance est connue depuis des années, sans provoquer pour autant une réaction de la part du législateur. Le Conseil d’Etat aurait bien aimé que les auteurs du projet sous examen approfondissent les raisons du revirement que concrétisent les modifications 15, 26 et 28.

Il estime pour sa part que rien ne permet de dire que le ou les bureaux spécialisés au niveau de la circonscription auraient été moins efficaces dans le passé que le bureau principal de chaque commune est supposé l’être à l’avenir. C’est pourquoi il recommande le maintien de la situation telle qu’elle est réglée actuellement par la loi électorale.

La modification 22, qui fait concorder le vote par correspondance lors d’élections communales avec celui qui est pratiqué lors d’élections législatives et européennes, ne suscite pas d’observation, sauf qu’il est regrettable qu’il faille inférer de la deuxième phrase du (nouvel) alinéa 4 de l’article 268 que c’est le bureau principal de chaque commune (et non tous les bureaux de vote de la commune) qui est chargé des opérations relatives à la collecte et à la comptabilisation des bulletins de vote envoyés par correspondance. Le texte aurait gagné en clarté si cette mission avait été confiée *expressis verbis* au bureau principal.

La modification 28, qui propose l'abrogation de l'article 342, devient nécessaire du moment que certaines des opérations électorales liées au vote par correspondance sont confiées non plus à des bureaux spécialisés au niveau de la circonscription, mais aux bureaux électoraux principaux des communes. Il en est de même des changements proposés par les modifications 16, 23 et 27.

B. La composition des bureaux électoraux (*Modifications 4 à 9*)

Le texte proposé dans les avis du Conseil d'Etat relatifs aux projets qui ont abouti à la loi de février 2003, propositions que la Chambre des députés a suivies, retiennent que le bureau électoral est composé de membres et de non-membres, et qu'il y a des membres avec voix délibérative et des membres avec voix non délibérative (article 62). Plus précisément, le secrétaire et, le cas échéant, le secrétaire adjoint, tous deux membres du bureau, ont une voix consultative.

La modification 4, sous prétexte d'améliorer un texte qui ne serait „pas clair ni cohérent“, se propose de préciser, selon le commentaire relatif à cette modification, „que le président et les assesseurs sont les membres effectifs du bureau et que ces membres effectifs sont assistés par un secrétaire. Le secrétaire n'est donc pas membre du bureau et n'a pas voix délibérative.“ La situation décrite résulte clairement du texte de l'article 62 dans sa teneur actuelle. Inutile donc de modifier quatre articles de la loi électorale pour aboutir à un résultat que la loi garantit dès maintenant.

L'ensemble des textes proposés par les auteurs du projet de loi sous les Nos 4, 5, 6, 8 et 9 aboutit à un autre effet, qui, quant à lui, n'est ni annoncé ni expliqué dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles. En effet, en enlevant au secrétaire et au secrétaire adjoint la qualité de membre du bureau de vote, en leur permettant de ne pas être électeurs de la commune pour laquelle leur bureau est compétent, en ne leur donnant plus la possibilité de voter dans le bureau où ils siègent, les textes proposés risquent de créer en fin de compte une situation chaotique. Comme le secrétaire et le secrétaire adjoint sont soumis eux aussi au devoir électoral, ils devront émettre leur vote dans leur commune d'origine avant de se rendre dans la commune où ils officieront dans un bureau de vote. Il est évident qu'ils y arriveront avec un retard proportionnel à l'éloignement de leur propre résidence. Les bureaux de vote touchés par ce phénomène ne seront donc pas au complet au moment de l'ouverture officielle des bureaux de vote. Or, en vertu de la règle établie par l'article 67 nouveau, alinéa 4 (qui résulte de la proposition de texte No 8), les membres du bureau et le secrétaire et le secrétaire adjoint se réunissent au moins une heure avant l'heure d'ouverture des locaux de vote „afin de garantir le bon déroulement des opérations électorales“. La préparation des opérations électorales par chaque bureau de vote, bien avant l'arrivée des électeurs, est une sage précaution qui permet au bureau de s'organiser dans la sérénité. Si les auteurs du projet de loi poursuivaient avec conséquence leur ligne, ils devraient dispenser les secrétaires des bureaux de vote de prendre part à cette réunion de préparation – dispense qui serait cependant incompréhensible compte tenu du rôle charnière du secrétaire et de son adjoint. Inversement, rendre leur présence obligatoire les empêchera de prendre part au vote dans leur commune d'origine. La seule hypothèse dans laquelle le système imaginé par les propositions sous revue fonctionnera sans accroc est celle d'élections communales dans la seule commune dans le bureau de laquelle officieront les secrétaires et secrétaires adjoints provenant de l'extérieur. Il est incompréhensible qu'une situation aussi exceptionnelle soit utilisée comme base sur laquelle est construit un système qui doit s'appliquer à des élections qui s'étendront en règle générale à tout le territoire national.

Les propositions de texte sous examen produisent donc l'effet fâcheux de mettre en place un système législatif dont les dispositions sont supposées fonctionner uniquement si elles ne sont pas respectées. Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord à introduire pareille contradiction dans la loi électorale. Il demande instamment le maintien du système mis en place par la loi du 18 février 2003.

La modification 7, qui vise elle aussi la composition des bureaux de vote, deviendra évidemment superflue si la proposition faite à l'alinéa précédent était suivie.

C. Dispositions diverses

Modification 1

Le texte vise à constituer les trois listes électorales suivantes: liste des électeurs luxembourgeois (pour les élections législatives, européennes et communales), liste des électeurs ressortissants de l'Union européenne (pour les élections européennes), liste des électeurs non luxembourgeois (pour les élections communales).

Alors que le texte de l'article 12 de la loi du 18 février 2003 prévoit les trois listes suivantes: liste des électeurs luxembourgeois (pour les élections législatives, européennes et communales), liste des électeurs ressortissants de l'Union européenne (pour les élections européennes et communales), liste des électeurs étrangers qui ne sont pas des citoyens de l'Union européenne (pour les élections communales), et que l'article 9 prévoit trois listes en procédant dans une optique légèrement différente: la même liste pour les électeurs luxembourgeois (pour les trois élections), la liste des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne (pour les seules élections européennes) et la liste des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne et des étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne (pour les élections communales). Il s'agit de faire concorder les listes des deux articles 9 et 12 et il est irrelevante si l'article 9 s'aligne sur l'article 12, ou inversement.

Un souci majeur du Conseil d'Etat dans cette matière reste la prise en compte de la révision constitutionnelle intervenue qui porte sur l'article 114 de la Loi fondamentale. L'article 114 révisé de la Constitution contient en effet une référence à la notion des électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives (*cf. doc. parl. No 4765*).

L'adaptation proposée de l'article 12 au texte de l'article 9 dans sa teneur résultant de la loi du 18 février 2003 tiendra compte de ce souci.

Modification 2

La modification 2 a pour objet de diminuer le nombre des électeurs attribués à chaque bureau de vote lors d'élections législatives et européennes simultanées. Sous le régime de la loi de 1924, le nombre d'électeurs par bureau ordinaire pouvait varier de 400 à 800. En cas d'élections simultanées, il variait donc entre 800 et 1.600, chiffre qui constitue une charge de travail trop élevée pour les membres des bureaux de vote, surtout si le Gouvernement, les partis politiques et les candidats s'attendent à ce que les opérations de dépouillement soient terminées dans un délai réduit, afin que le résultat des deux élections puisse être connu avec certitude, bien que de manière non encore officielle, dans la soirée du jour des élections.

La modification vise à maintenir la charge de travail au niveau d'une élection simple, donc à un nombre d'électeurs situé entre 200 et 400, solution avec laquelle le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord.

Modification 3

Sans observation.

Modification 10

En retenant la formule que le guide d'un électeur infirme ou aveugle ne doit pas nécessairement être électeur, le législateur accepte en fait qu'une personne ne disposant pas du droit électoral actif prenne part au vote, fût-ce en lieu et place d'un électeur. Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec cette solution. En se référant à la proposition qu'il avait faite dans son avis du 9 juillet 2002 (*cf. doc. parl. No 4885*²), il recommande d'exiger que la personne accompagnatrice soit au moins majeure. La teneur du texte voté qui est devenu la loi du 18 février 2003 retient expressément que l'accompagnateur doit être électeur. Afin de respecter le souci manifesté par la Chambre des députés, le Conseil d'Etat recommande le maintien du texte de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 79, quitte à inscrire dans la deuxième phrase du même alinéa les incompatibilités suggérées par la modification 10.

Modifications 11, 13, 20 et 24

Le remplacement du juge de paix par le procureur d'Etat territorialement compétent se fait afin de faire concorder le texte des trois articles 89, 149, 217 et 306 avec l'ensemble de la loi électorale.

Modification 12

Puisqu'il s'agit de réparer un simple oubli et d'insérer dans la loi électorale des textes qui y avaient figuré par le fait de la loi du 17 juin 2000, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte de ladite modification.

Modifications 14, 21 et 25

Afin de départager deux candidats à égalité de voix, mais non élus directement, le projet de loi retient que c'est par recours au tirage au sort que se détermine l'ordre d'inscription sur la liste des candidats non élus, solution avec laquelle le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord.

Modification 18

Sans observation.

Modification 19

Le changement proposé est destiné à garantir que les enveloppes du vote par correspondance se rapportant aux élections reportées, désormais sans aucune utilité mais en voie d'acheminement vers la commune, soient remises néanmoins à un destinataire officiel, en l'occurrence le bureau de vote principal de la commune concernée, qui procédera à leur destruction. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la modification envisagée.

*

Enfin, le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention sur deux autres inélégances qui devraient être redressées:

- L'article 267, alinéa 2 qui, parce qu'il est décalqué fidèlement de l'article 173, alinéa 2, n'a plus de sens dans sa teneur actuelle. L'article 173 vise en effet les élections législatives, qui impliquent d'abord l'échelon de la circonscription et ensuite celui de la commune, tandis que l'article 267 vise les élections communales, qui se passent sans l'implication de l'échelon de la circonscription électorale. Dans cette dernière hypothèse, la distribution des bulletins de vote et des enveloppes requises pour le vote par correspondance se fait par le bureau de vote principal de chaque commune qui les transmet aux destinataires finaux par la procédure fixée à l'article 267, c'est-à-dire aux bureaux de vote. La seule question qui pourrait se poser est celle de savoir si la distribution se fait directement du bureau principal vers les bureaux de vote, ou si le bureau principal doit passer par l'intermédiaire du collège des bourgmestre et échevins. L'élément intermédiaire que requiert la mise en œuvre de cette dernière solution paraît superflu, d'autant plus que, dans les petites communes, le bureau principal est simultanément le bureau de vote unique de la commune.

Le Conseil d'Etat propose donc de donner à l'article 267, alinéa 2, la teneur suivante:

„Les enveloppes ainsi que les bulletins de vote requis pour le vote par correspondance sont déposés auprès du président du bureau principal de la commune qui les transmet de son initiative à chaque bureau de vote de la commune.“

- Les articles 165, dernier alinéa, 259, alinéa 2 et 323, alinéa 3, prévoient que les candidats non élus de chaque liste sont inscrits sur le procès-verbal „dans l'ordre du chiffre de leurs suffrages“, formule que le Conseil d'Etat suggère de remplacer par „... dans l'ordre du nombre de leurs suffrages“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

