



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

CL/VG

P.V. IR 02

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 25 octobre 2017

Ordre du jour :

1. 7118 **Projet de loi portant modification**
1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
2) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État

2. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Georges Engel remplaçant Mme Cécile Hemmen
M. Max Hahn remplaçant Mme Simone Beissel

M. Jeff Fettes, M. Manuel Dillmann, du Ministère d'État

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, Mme Cécile Hemmen

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 7118 **Projet de loi portant modification**
1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
2) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

Nomination d'un rapporteur

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle nomme, par vote unanime, Monsieur Eugène Berger, rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le représentant du Ministère d'Etat explique que le projet de loi sous rubrique entend modifier la loi modifiée du 18 février 2003 et apporter, pour des raisons de concordance, des modifications parallèles à la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national et ce pour le prochain scrutin électoral de 2018.

Les modifications proposées visent essentiellement à simplifier la procédure électorale dans l'intérêt de l'électeur et à procéder en même temps à un toilettage des libellés actuels à divers endroits.

Les modifications proposées visent les points suivants :

- l'extension du vote par correspondance et l'agencement des délais ;
- les formalités applicables au vote par correspondance ;
- les voies de recours devant la Cour administrative contre les décisions en relation avec les listes électorales ou contre les opérations électorales ;
- l'admission des électeurs au vote ;
- les dispositions applicables aux listes électorales ;
- les dispositions applicables aux bureaux de vote.

Les auteurs du projet de loi entendent conférer aux électeurs la possibilité de voter par correspondance sans devoir indiquer la moindre justification. Il est proposé de ne plus limiter le vote par correspondance aux électeurs âgés de plus de 75 ans et aux électeurs qui sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote pour des raisons dûment justifiées ou parce qu'ils sont domiciliés à l'étranger, de sorte que le vote par correspondance sera institué comme véritable alternative au vote classique dont peuvent profiter tous les électeurs.

A l'heure actuelle, les électeurs âgés de moins de 75 ans qui souhaitent voter par correspondance sont obligés d'indiquer les raisons qui les empêchent de se présenter au bureau de vote le jour des élections et doivent ainsi se justifier devant le collège des bourgmestre et échevins qui dispose d'une certaine marge d'appréciation souveraine pour juger de la recevabilité ou non de leur demande. Aux yeux des auteurs du projet de loi, une telle façon de procéder n'est plus adaptée à notre temps.

Il est proposé d'instituer le vote par correspondance en tant qu'alternative au déplacement, au jour du scrutin, des électeurs aux urnes. Dorénavant, le vote par correspondance sera ouvert à tout électeur qui en fait la demande de sorte que chaque électeur est libre de décider s'il préfère voter par correspondance ou se déplacer au bureau de vote qui lui est assigné.

A côté de ces innovations, une série d'amendements gouvernementaux a été déposée en date du 11 octobre 2017. Ces derniers ont pour objectif la mise en place d'un système de vote tactile permettant aux électeurs déficients visuels de formuler leur vote de façon autonome et ces amendements apportent également des précisions additionnelles au sujet de la condition de résidence de cinq années pour les ressortissants étrangers souhaitant participer aux élections communales.

Echange de vues

- Changement de domicile d'un électeur

- ❖ Monsieur le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'interroge sur les modalités pratiques, dans le cas de figure d'un déménagement de l'électeur d'une commune dans une autre commune, juste avant la date du scrutin électoral.

Le représentant du Ministère d'Etat explique qu'une telle hypothèse ne pose plus aucun problème en pratique, suite à la mise en place du registre national des personnes physiques par la loi¹ modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui garantit une interconnexion de certaines données entre les communes.

- Suppression des termes désuets de « *nom patronymique* » et remplacement de ces derniers par celui de « *nom* »

- ❖ Un membre du groupe politique CSV énonce que la pratique actuelle des noms indiqués par les candidats sur les listes suscite de nombreuses interrogations. Ainsi, une candidate mariée ne peut pas, à l'heure actuelle, poser sa candidature en ayant recours au seul nom de son conjoint, alors que l'enfant majeur d'un couple marié peut candidater en ayant recours, soit au nom de sa mère, soit au nom de son père, soit aux noms accolés de ses deux parents.

Le représentant du Ministère d'Etat explique que des coutumes administratives non formalisées sont répandues en la matière.

Un membre du groupe politique CSV s'interroge si un tel traitement différent des candidats selon la commune et la circonscription ne constitue pas une discrimination prohibée au sens de l'article 10*bis* de la Constitution, et souligne qu'un candidat marié de sexe masculin ne peut pas candidater en ayant uniquement recours au nom de de son conjoint de sexe féminin.

- ❖ Monsieur le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'interroge s'il ne faudrait pas mettre en place un dispositif contraignant qui assure que chaque candidat doit s'inscrire sur les listes électorales avec le ou les noms inscrits dans son acte de naissance. Une telle façon de procéder serait plus objective et permettrait d'éviter un traitement différencié de certains candidats.

Par ailleurs, il s'interroge sur la question de savoir si une personne mariée qui recourt usuellement au nom de son conjoint, peut demander à ce que ce nom usuel soit également

¹ Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de

1) l'article 104 du Code civil;

2) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;

3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;

4) la loi électorale modifiée du 18 février 2003

et abrogeant

1) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale et

2) l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire.

Mémorial : A107 ; page 1582

inscrit sur une liste électorale. L'orateur renvoie à l'évolution des mœurs en la matière et note que le système actuel semble régler cette question au cas par cas.

Le représentant du Ministère d'Etat donne à considérer que la mise en place d'une disposition contraignante en la matière risque toujours d'affecter négativement certaines personnes. Il est nécessaire de maintenir une certaine flexibilité en la matière.

- ❖ Plusieurs membres de la commission énoncent que les prénoms qui ne figurent pas dans les pièces d'identité de certains candidats, ainsi que les prénoms usuels, suscitent également des interrogations. Il y a cependant lieu de veiller à ce que des candidats ne puissent pas recourir à des prénoms farfelus.
- ❖ Un membre du groupe politique CSV constate que la problématique portant sur le nom dépasse le cadre de la réforme de la loi électorale et plaide en faveur d'une réforme plus générale des dispositions régissant le ou les noms des personnes physiques. A défaut de réglementation claire en la matière, l'autorisation de l'inscription du candidat sur une liste sous le nom de son conjoint ou sous un prénom qui ne figure pas dans sa pièce d'identité, risque de dépendre du bon vouloir des autorités publiques.
- ❖ Plusieurs membres de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle préconisent la mise en place d'une ligne de conduite uniforme en la matière.

Décision : dans le rapport portant sur le projet de loi sous rubrique, il y a lieu de signaler que la Commission estime que les dispositions applicables aux noms et prénoms des personnes inscrites sur les listes électorales sont à interpréter de manière large et uniforme.

- Organisation des travaux

- ❖ Un membre du groupe politique CSV constate que le projet de loi 7095² a un objet similaire à celui visé sous rubrique. L'oratrice préconise une instruction simultanée des deux projets de loi au sein de la commission parlementaire.

L'oratrice renvoie également à la question parlementaire n°3232³ qui concerne la tarification applicable à l'établissement d'une procuration devant notaire mandataire pour le compte d'un mandataire qui souhaite déposer une déclaration de candidature.

Le représentant du Ministère d'Etat donne à considérer que l'opportunité d'une telle mesure a un caractère politique et relève du pouvoir d'appréciation de la commission parlementaire. L'orateur explique cependant qu'un tel regroupement risque de retarder la mise en œuvre du projet de loi sous rubrique.

Monsieur le Président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime qu'il y a lieu de se focaliser d'abord sur le projet de loi sous rubrique et de continuer l'instruction parlementaire relative au projet de loi 7095 lors d'une prochaine réunion.

Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique la volonté des auteurs du projet de loi d'étendre le vote par correspondance pour le généraliser. A ce sujet, il renvoie à son avis du 9 juillet 2002

² Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

³ Question écrite n° 3232 (Dépôt des candidatures pour les élections communales dans les communes à scrutin majoritaire)

au sujet de la loi électorale⁴, dans lequel il avait déjà soulevé que « [...] le vote par correspondance doit rester un mode exceptionnel d'expression du suffrage. Il ne peut pas être généralisé ni banalisé. Les risques d'abus qui l'entourent, qu'il ne s'agit pas de dramatiser, mais qui sont pourtant réels, sont un argument suffisant pour freiner l'accès trop facile au vote par correspondance ».

De plus, le Conseil d'Etat met en garde le législateur de ne pas affaiblir le principe du secret du scrutin en généralisant le vote par correspondance, qui, aux yeux du Conseil d'Etat, « n'est pas entouré des mêmes garanties que le vote dans un bureau de vote. Une généralisation du vote par correspondance risque dès lors de mener à un affaiblissement du principe démocratique fondamental qu'est le secret du vote ».

Quant à la proposition des auteurs du projet de loi d'abandonner l'obligation d'envoyer le bulletin de vote avec accusé de réception et l'apposition du paraphe du président du bureau de vote principal de la commune, le Conseil d'Etat soulève qu'une telle mesure risque de compromettre le bon déroulement des opérations électorales et estime qu'il est primordial de maintenir la confiance des électeurs dans le processus électoral.

Le Conseil d'Etat énonce qu'il peut comprendre le souhait des auteurs de supprimer les références à des élections européennes et nationales simultanées, cependant il recommande de les maintenir et donne à considérer qu'« en cas de dissolution de la Chambre des députés et d'élections anticipées – une éventualité qui ne saurait être écartée – il serait techniquement très difficile, voire impossible, de rétablir ces dispositions dans les délais impartis dans le cas où les hasards du calendrier feraient que ces élections coïncident ».

Echange de vues

- ❖ Monsieur le Président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle appuie les propositions formulées au sein du projet de loi qui visent à généraliser la faculté de recourir au vote par correspondance. L'orateur se livre à une approche comparative et renvoie aux législations d'autres Etats membres de l'Union européenne qui ont également généralisé la faculté de recourir à ce mode d'expression du suffrage.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP note qu'un nombre considérable de personnes doivent, en raison de leur activité professionnelle, se déplacer fréquemment à l'étranger. Une telle extension du vote par correspondance permettrait de faciliter l'exercice du droit de vote pour les personnes concernées.

Au sujet de l'amende susceptible d'être prononcée à l'égard de l'électeur qui méconnaît les dispositions applicables au vote obligatoire, l'orateur fait observer que cette sanction n'est quasiment jamais appliquée. Il serait opportun de réfléchir à une application plus systématique de cette sanction.

Par ailleurs, l'orateur se montre inquiet du nombre de bulletins nuls qui sont comptés lors de chaque élection. Il estime qu'il y a lieu de sensibiliser davantage les électeurs à ce sujet.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur l'existence de statistiques récentes qui permettraient d'analyser objectivement si les communes sont confrontées à une augmentation de la demande de la part des électeurs pour pouvoir recourir au vote par correspondance.

⁴ Avis du Conseil d'Etat n° 45.730 du 9 juillet 2002 relatif au projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée.

Le représentant du Ministère d'Etat signale que des statistiques récentes en la matière n'existent pas, cependant, on peut constater au fil des dernières années, qu'il existe une augmentation de la demande du recours au vote par correspondance.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur le cas des personnes bénéficiant de la double nationalité et qui résident régulièrement à l'étranger. L'orateur aimerait savoir si ces personnes peuvent également recourir au vote par correspondance.

Le représentant du Ministère d'Etat confirme que les personnes disposant de la double nationalité peuvent également recourir au vote par correspondance et il explique que pour les élections législatives, les Luxembourgeois résidant régulièrement à l'étranger recourent d'ores et déjà à ce mode d'expression du suffrage. Lors des élections législatives de l'année 2013, autour de 6000 bulletins de vote émanant d'électeurs luxembourgeois domiciliés à l'étranger ont pu être comptés.

- ❖ Monsieur le Président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime qu'il serait fort intéressant de disposer de statistiques sur les bulletins nuls et leurs causes.

En outre, il serait utile de se renseigner auprès des électeurs luxembourgeois résidant à l'étranger, si ces derniers ont dû faire face à des difficultés administratives particulières, lors du renvoi de leur bulletin de vote dûment rempli.

Un membre du groupe politique CSV fait observer que de nombreux étudiants luxembourgeois qui effectuent leurs études à l'étranger ont rencontré des difficultés pour renvoyer leurs bulletins de vote au Luxembourg.

Le représentant du Ministère d'Etat explique que l'enveloppe contenant le bulletin de vote destinée aux étudiants à l'étranger est assortie de coupons spéciaux permettant le renvoi sans frais du bulletin de vote.

- ❖ Un membre du groupe politique déi gréng renvoie à l'avis du Conseil d'Etat qui a adopté une approche plutôt critique à l'égard de la proposition de la généralisation du vote par correspondance, et signale qu'il ne partage pas entièrement ces critiques et qu'il appuie la position des auteurs du projet de loi.

L'orateur se prononce pour l'abrogation de la disposition légale qui oblige l'électeur d'indiquer les raisons l'empêchant de se présenter au bureau de vote le jour des élections et qui souhaite recourir au vote par correspondance.

Monsieur le Rapporteur appuie cette position. L'orateur signale que pour certains électeurs indécis, le déplacement au bureau de vote et le fait de se placer dans un isolement peut s'avérer psychologiquement stressant. Le vote par correspondance présente l'avantage que ces personnes peuvent, dans le calme et en toute sérénité, remplir leur bulletin de vote et par la suite renvoyer celui-ci au bureau de vote compétent.

Quant aux délais à respecter en matière de renvoi du bulletin de vote, l'orateur signale que ces derniers peuvent s'avérer très courts, surtout en cas de résidence à l'étranger.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie à l'avis du Conseil d'Etat et indique qu'il partage certaines critiques formulées par la Haute Corporation. L'orateur exprime ses réticences à l'égard d'une généralisation du vote par correspondance, en raison du risque d'un affaiblissement du caractère secret du scrutin. Il estime que le caractère secret du vote revêt un caractère primordial dans une démocratie et que le vote par correspondance ne permet pas de garantir suffisamment ce caractère secret.

Il est d'avis que l'isoloir permet de placer l'électeur à l'abri des regards indiscrets et de garantir le caractère réellement secret de l'acte du vote, de sorte que l'électeur peut faire son choix en toute liberté.

Quant aux amendements gouvernementaux, l'orateur accueille favorablement la proposition visant la mise en place d'un système de vote tactile permettant aux électeurs déficients visuels de formuler leur vote de façon autonome.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait observer que les deux principes suivants s'opposent : d'une part la volonté de faciliter l'opération de vote pour les électeurs, et d'autre part la garantie du caractère secret du scrutin.

L'orateur signale qu'il ne s'oppose pas catégoriquement à une telle généralisation du vote par correspondance, cependant il y a lieu de mettre en place des garde-fous efficaces en la matière.

En outre, l'orateur explique qu'il ne s'oppose pas non plus à une adaptation éventuelle des délais, afin de permettre aux électeurs de disposer d'un délai allongé pour renvoyer leur bulletin de vote au bureau de vote destinataire du suffrage.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV note que le vote pour les chambres professionnelles s'effectue uniquement par correspondance. Un examen des expériences faites lors de l'organisation et du déroulement des scrutins permettrait également de disposer d'informations utiles sur le vote par correspondance en général.

L'orateur s'interroge s'il n'y a pas lieu de revoir les dispositions pénales en la matière, afin de contrecarrer le risque d'abus et de sanctionner, le cas échéant, les auteurs d'actes frauduleux.

2. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

Luxembourg, le 27 octobre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry