

N° 7095⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(15.11.2017)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président; M. Eugène BERGER, Rapporteur; MM. Claude ADAM, André BAULER, Marc BAUM, Mme Simone BEISSEL, MM. Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, MM. Gilles ROTH, Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi 7095 a été déposé à la Chambre des Députés le 18 novembre 2016 par M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'État.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'État a avisé le projet de loi le 14 mars 2017.

Le 22 mars 2017, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a désigné M. Eugène Berger comme rapporteur du projet de loi. Le même jour, elle a procédé à l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'État.

Au cours des réunions des 29 mars et 3 mai 2017, la Commission a examiné et adopté une série d'amendements parlementaires.

Ces amendements ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'État émis le 10 octobre 2017.

Lors de sa réunion du 18 octobre 2017, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État et a adopté une nouvelle série d'amendements parlementaires.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 7 novembre 2017 a été examiné le 8 novembre 2017.

Le 15 novembre 2017, la Commission a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a pour objet d'adapter certaines dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Selon l'alinéa 1 de l'article 134 de la loi électorale, « *les élections ont lieu, de plein droit, le premier dimanche du mois de juin (...).* » L'alinéa 3 de ce même article prévoit qu'« *en cas de dissolution de la Chambre, il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.* » L'article 123 de la loi électorale prévoit qu'« *en cas de dissolution de la Chambre, la sortie des députés*

élus après la dissolution a lieu conformément à l'article précédent l'année qui suivra l'ouverture de la cinquième session ordinaire. »

Au vu de ce qui précède, le mandat des députés élus lors des élections anticipées du 20 octobre 2013 devrait s'achever en juin 2019, c'est-à-dire cinq ans et huit mois après leur entrée en fonction. Or, selon l'article 56 de la Constitution, le mandat d'un député ne peut dépasser la période de cinq ans.

Afin de remédier à cette incohérence de la loi électorale par rapport à la Constitution, le présent projet de loi prévoit que les élections futures auront lieu au cours de la cinquième année au dimanche étant ou précédant le jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections et que le mandat des députés prendra fin le même jour que celui où le mandat des députés nouvellement élus prendra cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu, de plein droit, le troisième mardi suivant la date des élections. En cas de dissolution de la Chambre, le mandat des députés prendra fin à la date fixée par l'arrêté de dissolution. Un règlement grand-ducal peut changer la date pour les élections et la fixer à l'un des deux dimanches qui précèdent le dimanche étant ou précédant le jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections afin d'éviter par exemple que les élections tombent dans une période de vacances scolaires ou sur un jour férié.

Par application du nouveau principe de fixation de la date des élections législatives, les deux prochaines élections auront, en principe, lieu en octobre 2018 et en octobre 2023. Afin d'éviter que les élections législatives coïncident avec les élections communales, comme tel serait le cas en 2023, le présent projet prévoit que lorsque ces deux élections tombent au mois d'octobre de la même année, les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin.

Finalement, il convient de souligner que les modifications proposées par le présent projet de loi auront l'avantage de séparer dans le temps les élections nationales des élections européennes.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans son avis du 14 mars 2017, le Conseil d'État marque son accord avec le principe des modifications de la loi électorale modifiée du 18 février 2013. La Haute Corporation tient toutefois à souligner qu'en application des règles proposées par le présent projet tel qu'il a été déposé, au plus tard en 2038, les élections n'auront plus lieu en octobre comme souhaité par les auteurs du projet, mais en septembre. En effet, les élections devront, presque dans tous les cas, être avancées au dimanche qui précède le jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections.

Dans son premier avis complémentaire du 10 octobre 2017, le Conseil d'État propose de fixer la réunion en séance publique, à l'occasion de laquelle prendra cours le mandat des députés pour le deuxième mardi suivant la date des élections, et non pas le troisième. En effet, le nouvel article 32, paragraphe 4, de la Constitution prévoit qu'une « *prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution.* » Selon la Haute Corporation une situation est dès lors envisageable dans laquelle l'état de crise serait déclenché après la dissolution de la Chambre des Députés, ce qui aurait pour conséquence que, dans le cas où la période entre la date du constat de l'état de crise et celle de la constitution de la nouvelle Chambre des Députés dépasserait dix jours, les règlements pris sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution ne pourraient pas être prolongés au-delà de dix jours.

Dans son deuxième avis complémentaire du 7 novembre 2017, le Conseil d'État prend note des amendements parlementaires du 18 octobre 2017 qui n'appellent pas d'observation quant au fond et à la forme de sa part.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Articles 1 et 2

Article 1

Suite à l'abandon de la règle de la tenue d'office des élections législatives pendant le mois de juin, il y a lieu d'adapter l'article relatif à la date de sortie des députés. La sortie des députés dont le mandat est venu à échéance n'aura désormais plus lieu le premier dimanche du mois de juin mais au jour qui

porte le même quantième que le jour des dernières élections. Si ce jour ne devrait pas tomber sur un dimanche, la sortie des députés est fixée au dimanche qui précède ce jour.

L'article ne contient donc plus de référence à un mois précis mais consacre, par contre, une disposition neutre qui évitera d'effectuer une nouvelle modification de la loi électorale en cas de nouvelle dissolution de la Chambre des Députés.

L'article 1 ne soulève pas d'observations de la part du Conseil d'État, dans son avis du 14 mars 2017.

La Commission estime que la terminologie « la sortie des députés » est quelque peu désuète et équivoque. Dès lors qu'elle vise la fin du mandat des députés, la Commission propose, par le biais d'un amendement parlementaire, de clarifier le libellé dans ce sens.

La Commission note que le Conseil d'État, dans son avis complémentaire du 14 mars 2017 concernant la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030), a fait une proposition de texte à l'endroit du nouvel article 69, paragraphe 5. Afin de préserver la cohérence entre la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et le texte de la révision constitutionnelle, la Commission propose de s'inspirer du libellé proposé par le Conseil d'État pour le nouvel article 122.

La Commission fait par ailleurs sien le commentaire du Conseil d'État (cf. note de bas de page n°31 de l'avis précité) selon lequel le mandat des députés commence à courir à partir de leur date d'assermentation.

Ainsi, d'après le nouveau texte proposé par la Commission, le mandat des députés prend fin à l'occasion de la première réunion constitutive de la Chambre des Députés après les élections. Dans le souci de veiller à ce que la durée du mandat des députés nouvellement élus ne puisse pas dépasser le terme de cinq ans, la Commission préfère retenir une date fixe pour cette première réunion de la Chambre des Députés. Étant donné qu'au vu de l'expérience des dernières élections législatives, le temps nécessaire à la proclamation des résultats officiels se situe entre dix et quinze jours, la Commission propose de retenir le troisième mardi suivant la date des élections, le mardi étant le premier jour de session de la semaine.

L'alternative qui consisterait à maintenir une certaine flexibilité au niveau de cette date par le biais d'une formule du type « au plus tard dans les trente jours » aurait comme inconvénient majeur de devoir déterminer avec précision ce jour à l'occasion de chaque élection.

Article 2

Étant donné que la Constitution limite la durée du mandat des députés à cinq ans, le présent projet de loi propose d'abandonner la règle selon laquelle la sortie des députés élus après la dissolution de la Chambre a lieu l'année qui suivra l'ouverture de la cinquième session ordinaire. Cette règle peut, selon le cas, avoir comme effet que les députés exerceront leur mandat pendant une durée largement supérieure à cinq ans.

Le texte proposé par le projet prévoit ainsi qu'en cas de dissolution, le mandat des députés élus après la dissolution prendra fin conformément à l'article 122, c'est-à-dire au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections. Par application de cette règle, le mandat des députés portera donc toujours sur une durée maximale de cinq ans.

Dans son avis du 14 mars 2017, le Conseil d'État note que l'article 123 nouveau de la loi électorale, tel qu'il est proposé par les auteurs, est superfétatoire, étant donné que l'article 122 nouveau, introduit par l'article 1^{er} du projet de loi, porte dorénavant sur la « sortie » en général des députés, et non plus sur la « sortie ordinaire ».

Dans la continuité des réflexions exposées sous l'article 1, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de reprendre la même terminologie en supprimant la référence à « la sortie des députés ».

Selon l'interprétation de la Commission, la dissolution n'existera que dans la seule hypothèse où le Grand-Duc met fin au mandat des députés avant le terme, de sorte à provoquer des élections anticipées. Dans cette hypothèse, il semble indiqué de supprimer le renvoi à l'article 122 et de prévoir que le mandat prend fin à la date de la dissolution, cette date étant fixée dans l'arrêté grand-ducal de dissolution.

En revanche, le renvoi à l'article 122 reste pertinent si le mandat prend fin dans des conditions normales, le Grand-Duc ne devant poser aucun acte de dissolution. Dans ce cas de figure, il y a lieu

de prévoir que le mandat des députés élus après la dissolution prend fin conformément à l'article 122 et qu'il prend cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections.

*

Dans son avis complémentaire du 10 octobre 2017, le Conseil d'État propose de réagencer les articles 122 et 123.

Le Conseil d'État suggère de reprendre le texte présenté par les auteurs pour l'article 122 en tant qu'alinéa 1^{er} de l'article 123 et de reprendre le texte proposé à l'article 123, alinéa 1^{er}, légèrement modifié, en tant qu'alinéa 2 de ce même article.

Le Conseil d'État se demande si la solution ne pourrait pas consister à prévoir dans la loi que la réunion en séance publique, à l'occasion de laquelle prendrait cours le mandat des députés, ait lieu le deuxième mardi suivant la date des élections, et non pas le troisième. Le délai de dix jours serait ainsi respecté. Cette solution garantirait l'intervention de la Chambre en cas d'élections « normales ».

En conclusion, le Conseil d'État propose de libeller les articles 122 et 123 comme suit:

« **Art. 122.** Le mandat des députés nouvellement élus prend cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le deuxième mardi suivant la date des élections.

Art. 123. Le mandat des députés prend fin à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le deuxième mardi suivant la date des élections.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, en cas de dissolution de la Chambre, le mandat des députés prend fin à la date fixée par l'arrêté de dissolution. »

La Commission propose de suivre le Conseil d'État en ce qui concerne l'agencement des articles précités et reprend sa proposition de texte.

Elle propose toutefois, par voie d'amendements parlementaires, d'apporter une modification aux propositions de texte telles que formulées par le Conseil d'État à l'endroit des articles 122 et 123. Ainsi, au lieu de retenir le deuxième mardi suivant la date des élections, la Commission revient à sa proposition initiale et propose de retenir le troisième mardi suivant la date des élections.

La Commission estime que le cas de figure évoqué par le Conseil d'État, à savoir la survenance d'une situation dans laquelle la Chambre serait dissoute en vue de nouvelles élections (anticipées ou non) et où, par la suite, l'état de crise serait déclenché, représente un cas de figure tout à fait particulier dont la probabilité de survenance est très restreinte. Il s'ensuit, dès lors, qu'il n'est pas nécessaire de raccourcir le délai de trois à deux semaines afin d'éviter ainsi que la Chambre ne soit en fonctions et ne puisse donc pas non plus procéder à une éventuelle prorogation de l'état de crise au terme du délai des dix jours au-delà duquel la prorogation de l'état de crise ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution.

En effet, de manière concrète, le cas de figure évoqué par le Conseil d'État ne pourrait se présenter qu'en cas de dissolution anticipée de la Chambre. Or, la Chambre ne peut pas être dissoute pendant l'état de crise. Dès lors, il s'agirait du jour des élections, éventuellement encore du jour qui suit la date des élections, où la déclaration de l'état de crise serait envisageable. À partir de cet instant, du fait des élections, le gouvernement serait démissionnaire et le Grand-Duc chargerait un gouvernement faisant fonction à évacuer les affaires courantes. Or, il convient de noter que celui-ci n'aurait pas le droit de déclarer un état de crise.

En conclusion, les membres de la Commission estiment que les deux jours à considérer pourront être gérés par les règles législatives normales et qu'il sera possible, dans le cas de figure évoqué par le Conseil d'État, d'attendre la constitution d'une nouvelle Chambre telle qu'issue du scrutin législatif afférent.

À ces considérations s'ajoutent des considérations d'ordre pratique. Les membres de la Commission rappellent qu'au vu de l'expérience des dernières élections législatives, le temps nécessaire à la proclamation des résultats officiels se situe entre dix et quinze jours. Ce temps comprend notamment la vérification des résultats par les présidents des circonscriptions. À cela s'ajoute la procédure d'investiture des députés. La Commission propose partant de retenir le troisième mardi suivant la date des élections.

Les amendements parlementaires du 23 octobre 2017 n'appellent pas d'observations du Conseil d'État, dans son deuxième avis complémentaire du 7 novembre 2017.

Article 3

Le projet de loi fait abstraction du principe de la tenue de plein droit des élections législatives lors du premier dimanche du mois de juin et consacre une nouvelle règle selon laquelle les élections sont organisées au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections. Si ce jour n'est pas un dimanche, les élections sont avancées au dimanche le plus proche.

Cette nouvelle règle ne contient donc plus de référence à un mois précis de l'année au cours duquel se tiendront les élections. Le projet de loi entend se limiter à fixer la durée du mandat des députés et consacre une règle neutre quant à la date d'entrée en fonction et la date de sortie des députés alors que suite à une éventuelle dissolution de la Chambre des Députés, la date d'entrée et de sortie des députés changera.

La modification apportée à l'alinéa 2 se limite à un changement du bout de la phrase afin de le rendre conforme à l'alinéa 1, tout en biffant la possibilité de fixer le jour des élections à l'un des deux dimanches qui suivent le jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections puisque le maintien de ce système n'est pas en ligne avec les termes de la Constitution qui fixent la durée maximale du mandat à cinq ans.

Le projet de loi prévoit en outre la possibilité de fixer la date des élections par règlement grand-ducal à l'un des dimanches qui précèdent ou qui suivent la date initiale, afin de préserver au pouvoir exécutif la faculté de décaler les élections au cas où elles devraient par exemple tomber dans une période de vacances scolaires ou sur un jour férié.

Dans son avis du 14 mars 2017, le Conseil d'État note qu'en application de ces règles, les prochaines élections législatives devraient dès lors se tenir le 14 octobre 2018. Les auteurs du projet de loi indiquent à l'exposé des motifs que « [l]es élections se tiendront donc en principe tous les cinq ans au cours du mois d'octobre ». Le Conseil d'État tient toutefois à souligner que, étant donné que les élections devront, presque dans tous les cas, être avancées au dimanche qui précède le jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections, au plus tard en 2038, les élections n'auront plus lieu en octobre, mais en septembre (14 octobre 2018, 8 octobre 2023, 8 octobre 2028, 2 octobre 2033, 26 septembre 2038).

En réponse à cette observation, afin d'éviter cet effet, la Commission a étudié l'opportunité de remplacer les termes « dimanche qui précède » par ceux de « dimanche le plus proche de ce jour ». Toutefois cette solution entraîne l'effet inverse en reportant progressivement la date des élections vers le mois de novembre. De plus, le Conseil d'État, dans son avis complémentaire sur la proposition de révision n°6030 indique « que les députés sont élus pour cinq ans et que leur mandat ne peut être prorogé par le hasard du calendrier. » Ne voyant pas d'alternative, la Commission décide de maintenir le libellé dans la version initialement proposée.

Article 4

Par application du nouveau principe suivant lequel les élections législatives sont organisées au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections et eu égard au fait que les prochaines élections se dérouleront pendant le mois d'octobre 2018, les élections pour la législature d'après auront, en principe, lieu en octobre 2023. Par conséquent, les élections législatives coïncideront en 2023 avec les élections communales qui se tiendront toutes les deux au mois d'octobre de la même année.

Afin de remédier à cette situation exceptionnelle qui ne se reproduit en principe que tous les trente ans, le projet de loi propose d'ajouter un alinéa au texte de l'article 186 afin de séparer l'organisation des deux élections et d'avancer les élections communales de l'année 2023, ainsi que toutes celles qui coïncideront par la suite avec les élections législatives en octobre, au mois de juin.

Le projet de loi prévoit en outre la possibilité de fixer la date des élections communales par règlement grand-ducal à l'un des dimanches qui précèdent ou qui suivent le premier dimanche du mois de juin, afin de préserver au pouvoir exécutif la faculté de décaler les élections au cas où elles devraient par exemple tomber dans une période de vacances scolaires ou sur un jour férié.

L'article 4 ne soulève pas d'observations de la part du Conseil d'État dans son avis du 14 mars 2017.

Pour éviter que la disposition initiale puisse être interprétée comme permettant de reporter les élections communales concernées au mois de juin de l'année qui suit les élections législatives, *quod non*,

la Commission propose, par le biais d'un amendement parlementaire, de préciser à l'alinéa 1^{er} que les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin de la même année.

Cet amendement ne soulève pas d'observations de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 10 octobre 2017.

*

V. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7095 dans la teneur qui suit:

*

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

Art. 1. L'article 122 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, désignée ci-après „la loi“, est remplacé par la disposition suivante :

„**Art. 122.** Le mandat des députés nouvellement élus prend cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections. “.

Art. 2. L'article 123 de la loi est remplacé par la disposition suivante :

„**Art. 123.** Le mandat des députés prend fin à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, en cas de dissolution de la Chambre, le mandat des députés prend fin à la date fixée par l'arrêté de dissolution“

Art. 3. A l'article 134 de la loi, les alinéas 1 et 2 sont remplacés comme suit :

„Les élections ont lieu, de plein droit, au cours de la cinquième année au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections. Si ce jour n'est pas un dimanche, les élections ont lieu le dimanche qui précède ce jour.

Par dérogation à ce qui précède, un règlement grand-ducal peut changer la date pour les élections et la fixer à l'un des deux dimanches qui précèdent le jour visé à l'alinéa précédent.“

Art. 4. L'article 186 de la loi, est complété par les alinéas suivants :

« Lorsque les élections législatives et communales tombent au mois d'octobre de la même année, les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin.

Par dérogation à ce qui précède, un règlement grand-ducal peut changer la date pour les élections communales et la fixer soit à l'un des deux dimanches qui précèdent soit à l'un des deux dimanches qui suivent le jour visé à l'alinéa précédent. »

Luxembourg, le 15 novembre 2017

Le Rapporteur,
Eugène BERGER

Le Président,
Alex BODRY

