



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

NL/PK

P.V. FAIN 18
P.V. J 44
P.V. AIEFH 22
P.V. IR 32

Commission de la Famille et de l'Intégration

Commission de la Justice

**Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité
entre les femmes et les hommes**

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 02 septembre 2021

Ordre du jour :

1. **Présentation du Projet de loi portant réforme de la loi électorale par la ministre de la Famille et de l'Intégration, la ministre de l'Intérieur et la ministre de la Justice**
2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Paul Galles, Mme Chantal Gary, M. Max Hahn, Mme Carole Hartmann, M. Fred Keup, M. Charles Margue, M. Georges Mischo, M. Jean-Paul Schaaf, M. Marc Spautz, membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration

M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Lydia Mutsch en remplacement de M. Georges Engel, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, M. Marc Goergen, observateurs délégués

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

Mme Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Jacques Brosius, du Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Alain Becker, M. Cyrille Goedert, du Ministère de l'Intérieur

M. Laurent Thyges, Ministère de la Justice

Excusés : M. Guy Arendt, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Hansen, Mme Lydie Polfer, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Serge Wilmes, membre de la Commission de la Famille et de l'Intégration

M. Guy Arendt, M. Georges Engel, M. Fernand Kartheiser, Mme Nathalie Oberweis, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

*

Présidence : M. Max Hahn, Président de la Commission de la Famille et de l'Intégration

*

1. Présentation du Projet de loi portant réforme de la loi électorale par la ministre de la Famille et de l'Intégration, la ministre de l'Intérieur et la ministre de la Justice

À la suite de ses mots de bienvenue, Monsieur le Président de la Commission de la Justice Charles Margue (déi gréng) passe la présidence de la réunion à Monsieur le Président de la Commission de la Famille et de l'Intégration Max Hahn (DP) pour le demeurant de la réunion.

Monsieur le Président Max Hahn (DP) reprend la présidence et explicite que la présente réunion sert à présenter aux membres des différentes commissions parlementaires les grandes lignes du projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, avant de procéder à l'instruction parlementaire.

Présentation du projet de loi

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding souligne d'emblée que le projet de loi sous rubrique est censé contribuer à la consolidation de la démocratie luxembourgeoise et qu'à ces fins, il s'avère nécessaire de la faire évoluer. L'oratrice met en exergue que les droits de vote et d'éligibilité sont des droits fondamentaux dans une société démocratique et qu'il est ainsi

indispensable de veiller à ce que ces droits soient accessibles au plus grand nombre de personnes possible. Le rôle des communes, et par extension des élections communales, se présente, donc, comme indispensable au bon fonctionnement de la démocratie luxembourgeoise.

L'oratrice en vient, ainsi, à la refonte de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 visant à promouvoir la participation aux élections communales et à instaurer un statut social pour les mandataires communaux. Dans le cadre de celle-ci, un débat de consultation a eu lieu le 12 mai 2021.

Les prochaines élections communales auront exceptionnellement lieu le 11 juin 2023 en raison de la tenue des élections nationales en printemps de la même année.

Ces élections se dérouleront prévisionnellement sous l'égide d'un nouveau cadre normatif précisant les délais dans lesquels les nouveaux élus assumeront leurs nouvelles fonctions et les anciens élus feront leur sortie du conseil communal. Par conséquent, la date butoir à laquelle la nouvelle génération de mandataires communaux entrera de plein droit au conseil communal, nonobstant des éventuelles formalités à effectuer, sera le premier jour du troisième mois qui suit les élections. Par analogie, le dernier jour où les anciens conseillers communaux resteront en fonction sera le dernier jour du deuxième mois qui suit les élections. La date d'entrée en fonction de plein droit pour les personnes élues lors des élections communales de 2023 sera le premier septembre 2023.

En ce qui concerne la détermination de la taille des conseils communaux, l'on se référera, suite à l'adoption des modifications prévues par le ministère de l'Intérieur, aux chiffres du Registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP »), non aux résultats du recensement général de la population en ce que les données issues du RNPP s'avèrent plus fiables et, notamment, plus actuelles ; le recensement général de la population ne s'opérant qu'à des intervalles de dix ans.

Madame le Ministre de la Famille et de l'Intégration Corinne Cahen prend la relève mettant l'accent sur le bénéfice que le Gouvernement escompte tirer en termes d'intégration de l'adoption du présent projet de loi. L'oratrice souligne ainsi qu'il est d'une importance fondamentale que les résidents d'une commune puissent contribuer à la vie politique de celle-ci.

Pour illustrer ses propos, l'oratrice présente quelques chiffres, ainsi 34 638 résidents non-luxembourgeois se trouvaient sur des listes électorales lors des élections communales de 2017, ce qui représente 22,8% des résidents non-luxembourgeois remplissant les conditions nécessaires pour émettre son vote. Ce chiffre est en croissance depuis 1999 allant de 12% à 15% en 2005 pour passer à 17% en 2011. L'oratrice en tire la conclusion que l'intérêt de participer aux élections communales est bel et bien présent et qu'il s'agit dès lors d'inciter la population des résidents non-luxembourgeois à participer aux dites élections.

Il s'ensuit que le projet de loi sous rubrique prévoit deux modifications majeures dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

La première concerne l'abolition de la clause de résidence qui, auparavant avait pour effet de n'octroyer le droit de vote aux résidents non-luxembourgeois qu'à la condition que ceux-ci aient résidé sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq années dont la dernière de façon ininterrompue. Cette clause provient d'une exception concédée aux pays

dont le taux de résidents non-luxembourgeois dépasse les 20% par la directive 94/80¹. Il convient de noter que le Luxembourg est à ce jour le dernier pays européen qui persiste à appliquer cette exception et que la radiation de cette exception touche les droits de vote et d'éligibilité. L'oratrice indique, en aval, que, lors des élections communales de 2017, 75 226 résidents non-luxembourgeois étaient ainsi privés du droit de vote.

La deuxième modification a trait à la réduction du délai d'inscription aux listes électorales. Ce délai va être rapproché de la date des élections communales. L'objectif est de donner plus de temps aux gens pour s'inscrire sur les listes électorales, surtout peu avant la date effective des élections communales, période pendant laquelle les campagnes électorales ont tendance à s'amplifier. Actuellement, ce délai est de 87 jours et il sera porté à 55 jours. Ainsi, les résidents non-luxembourgeois pourront s'inscrire jusqu'au 55^{ème} jour qui précède les élections communales.

L'oratrice soutient cette conception en citant une statistique établie par le Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales (ci-après « CEFIS ») qui a analysé le comportement des résidents non-luxembourgeois avant les élections communales se focalisant sur leur propension à s'inscrire sur les listes électorales. Il en ressort que pendant le mois de mars, le nombre d'inscriptions journalières s'élevait en moyenne à 20, tandis qu'en mai, celui-ci grimpait à 50 pour en finir à 867 le dernier jour possible d'une inscription.

De plus, l'oratrice annonce qu'une campagne de sensibilisation au sujet du droit de vote des résidents non-luxembourgeois se trouve actuellement en élaboration. La campagne portant le nom « Je peux voter » comportera des moyens de sensibilisation classiques comme la distribution de brochures, de tracts et d'affiches, mais visera également les milieux digitaux en proposant, notamment, un simulateur qui permet de compléter un bulletin de vote afin d'éviter un excès de bulletins invalides lors des élections. De plus, le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région mettra sur des multiplicateurs, c'est-à-dire des membres d'une certaine communauté allochtone au Luxembourg qui seront formés par le Ministère dans le but d'inciter les autres membres de sa communauté à participer aux élections.

Madame le Ministre de la Justice Sam Tanson explique qu'elle est en charge du volet concernant les implications judiciaires engendrées par le raccourcissement du délai d'inscription. Ainsi, l'oratrice note que jusqu'à présent le délai dans lequel les conseillers de la Cour administrative sont contraints de formuler une décision, en cas de recours contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de ne pas inclure le requérant dans les listes électorales, s'élève à 21 jours. Ce délai sera porté à 10 jours. Accessoirement, il est indiqué que les recours en cette matière ne sont que peu nombreux et portent le plus souvent sur le transfert du droit de vote dans une nouvelle commune ou sur la clause de résidence.

Le seul désavantage qui se distille de la réduction de ces délais se pose pour les résidents qui émettent un recours auprès de la Cour administrative tout en souhaitant voter par correspondance à partir d'une adresse étrangère en ce que le dernier jour auquel la Cour administrative doit rendre sa décision coïncide avec le dernier jour auquel on peut revendiquer un bulletin de vote par correspondance à délivrer à l'étranger. Or, au vu du taux infime de recours contre une liste électorale, le Gouvernement procède avec la réforme considérant que

¹ Directive 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 État membre dont ils n'ont pas la nationalité, Journal officiel n° L 368 du 31/12/1994, pp. 38-47.

ce cas ne se posera probablement jamais et que seul le vote par correspondance à partir de l'étranger sera obstrué, non les autres modalités de vote.

Échange de vues

Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur l'impact que la suppression de la condition de résidence aura sur le droit d'éligibilité qui est soumis à la condition de résider pendant six mois dans la commune pour laquelle on se porte candidat lors des prochaines élections.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding spécifie que cette condition demeurera en place.

Monsieur Marc Goergen (Piraten) salue les ouvertures proposées en se référant à une proposition de loi déposée par sa propre sensibilité politique ayant également pour objet d'élargir le droit de vote des résidents étrangers au Luxembourg. L'orateur se demande néanmoins s'il ne serait pas possible d'instaurer une obligation dans le chef de l'agent communal qui procède à l'inscription d'un résident non-luxembourgeois dans la liste des résidents communaux contraignant celui-ci à s'enquérir auprès du nouveau résident s'il souhaite également être inscrit dans les listes électorales.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding regarde une telle obligation d'un œil critique en ce que lors de l'inscription dans une commune, la personne concernée est certes en mesure d'inscrire soi-même, son conjoint ou son cohabitant légal ainsi que ses enfants, mais ne pourra que s'inscrire soi-même sur les listes électorales. Ainsi, il est plutôt préférable d'omettre une telle obligation. La ministre évoque accessoirement que les démarches précitées peuvent également s'effectuer en utilisant le guichet unique.

Monsieur Marc Goergen (Piraten) souhaite, ensuite, obtenir des renseignements sur la publicité des listes électorales. L'orateur met en garde que ces listes, destinées principalement aux partis politiques à des fins de prospection politique, peuvent, selon lui, entraîner des conséquences néfastes en termes de protection des données personnelles en ce que ces listes contiennent des informations abondantes sur les inscrits. D'autant plus que l'orateur conçoit que certaines entités politiques peuvent avoir recours à des prestataires externes afin de faciliter leurs tâches.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding ne partage pas les inquiétudes du député en ce que la Commission nationale de la protection des données (ci-après « CNPD ») n'avait rien à redire lorsque celle-ci a été saisie de cette thématique dans le cadre des élections communales de 2017.

Monsieur Fred Keup (ADR) professe son mécontentement face à la réforme proposée qui, à ses yeux, manque de bien-fondé en ce que les autres États membres de l'Union européenne (ci-après « UE ») ont certes renoncé à l'exception qui prévoit la faculté d'inclure une clause de résidence dans les normes traitant des élections locales, or, aucun autre État membre ne serait allé aussi loin en ce qui concerne l'ouverture du droit de vote au niveau communal de façon à aboutir à inclure les résidents non-luxembourgeois non-ressortissants de l'UE.

Il s'y ajoute que l'orateur ne conçoit guère l'utilité d'une telle modification de la loi électorale modifiée en émettant des doutes quant à la plus-value démocratique que celle-ci est censée apporter.

Selon l'orateur, se poseraient aussi des problèmes linguistiques en ce que les nouveaux arrivants ne parleraient guère la langue luxembourgeoise. Ainsi, l'orateur cite l'exemple de deux conseils communaux ayant cessé de communiquer en luxembourgeois en raison de membres ne présentant qu'une maîtrise limitée de la langue luxembourgeoise.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding réfute les déclarations du député que la loi en projet contribue pas à la démocratie luxembourgeoise expliquant que les droits de vote et d'éligibilité sont des droits qui forment les piliers d'une société démocratique et que chaque résident non-luxembourgeois qui s'inscrit sur une liste électorale constitue un gain à ne pas manquer à la démocratie luxembourgeoise.

De plus, l'oratrice cite l'exemple des premières ouvertures qui ont été accordées en matière du droit de vote par le traité de Maastricht de 1993 qui elles aussi ont suscité le désaccord et le « catastrophisme » auprès d'une certaine quotité de la population sans qu'aucune de ces craintes ne se soit avérée par la suite.

En ce qui concerne les conseils communaux qui auraient renoncé à communiquer en langue luxembourgeoise, l'oratrice affirme qu'aucun problème ne lui a été signalé à ce sujet, au contraire l'on considérerait cela une plus-value.

Monsieur Marc Spautz (CSV) souhaite savoir s'il ne serait pas possible d'instaurer un automatisme au niveau du droit de vote consistant à admettre que le résident non-luxembourgeois qui changerait de lieu de résidence au sein du territoire luxembourgeois ne soit plus contraint à se faire réinscrire dans les listes électorales ; les luxembourgeois ne sont pas amenés à effectuer cette formalité. En outre, l'orateur se demande si la ministre de l'Intérieur saurait émettre une circulaire mandatant les agents communaux à demander les résidents non-luxembourgeois s'ils désirent s'inscrire sur les listes électorales au moment de leur inscription à la commune.

Madame le Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région Corinne Cahen exprime sa méfiance quant à la proposition d'instaurer un automatisme en faveur des résidents non-luxembourgeois et juge inadéquate la comparaison avec la population nationale. En effet, les nationaux luxembourgeois sont soumis à une obligation de vote qui entraîne que l'État et les communes doivent garantir qu'ils soient en mesure d'émettre leurs votes. Tandis que les résidents non-luxembourgeois disposent d'un droit de vote qui nécessite une certaine proactivité de leur part afin de pouvoir être exercé.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding proclame qu'une circulaire telle qu'évoquée par Monsieur Marc Spautz pourra être élaborée sans que l'oratrice veuille qu'il en résulte une obligation dans le chef des agents communaux.

Monsieur Aly Kaes (CSV) s'interroge sur le seuil de population qui est pris en compte afin de déterminer si les élections communales auront lieu suivant le principe de la représentation proportionnelle ou celui de la majorité relative. Ce seuil s'élève actuellement à 3 000 habitants, c'est-à-dire qu'une commune comptant plus que 3 000 habitants devra organiser des élections sous l'égide du système de la représentation proportionnelle.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding explique qu'il n'est pas prévu de modifier ce seuil dans le cadre du présent projet de loi, mais que des réflexions à ce sujet se font au niveau de la refonte de la loi électorale modifiée.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) salue le dépôt du projet de loi en question et souhaite que l'on lui confirme que la condition de résidence sera abolie tant pour les résidents non-luxembourgeois ressortissants d'un État membre de l'UE que pour les résidents non-luxembourgeois, non-ressortissants d'un État membre de l'UE ; il s'avérerait peu judicieux, selon lui, que l'on instaure un traitement différent pour ces deux catégories.

Madame le Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région Corinne Cahen confirme que les résidents non-luxembourgeois, non-ressortissants d'un État membre de l'UE bénéficieront des mêmes droits que ceux qui détiennent la nationalité d'un État membre.

Madame le Ministre de la Justice Sam Tanson tient à ajouter que depuis l'introduction du droit de vote au niveau communal pour les résidents non-ressortissants de l'UE, il n'y a jamais eu de différence entre les droits des deux catégories précitées. De plus, l'Irlande confère également un droit de vote inconditionnel aux résidents non-ressortissants pour ce qui est des élections locales.

Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) se demande si les demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI ») auront le droit de participer aux élections communales en vertu du présent projet de loi.

Madame le Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding indique que les DPI acquièrent les droits de vote et d'éligibilité concomitamment avec leur droit de résidence.

Monsieur Gilles Roth (CSV) se montre satisfait des débats de la présente réunion tout en revendiquant que le Gouvernement se penche davantage sur la question soulevée par Monsieur Marc Goergen en ce qui concerne la publicité des listes électorales et exprime son inquiétude s'il s'avère que ces listes soient transmises à des prestataires externes. Par conséquent, l'orateur se demande si l'on ne devrait pas mieux encadrer ce cas de figure.

Madame le Ministre de la Justice Sam Tanson souligne la pertinence des interrogations des Messieurs les députés Marc Goergen et Gilles Roth et propose de demander un avis à la CNPD afin d'élucider cette thématique. L'oratrice ajoute que lesdits prestataires externes sont en tout cas soumis aux règles générales en vigueur en matière de protection des données.

2. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 08 septembre 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Noah Louis

Le Président de la Commission de la Famille
et de l'Intégration,
Max Hahn

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana

Le Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo