

**N° 7877**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification :**

**1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**

**2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

\*\*\*

**Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**(01.07.2022)**

La Commission se compose de : M. Mars Di Bartolomeo, Président ; M. Guy Arendt, Rapporteur ; M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, Membres.

\* \* \*

**I. Antécédents**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 2 septembre 2021 par Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que du texte coordonné de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Il y a lieu de relever que l'avant-projet de loi a été présenté le même jour dans le cadre d'une réunion jointe de la Commission de la Famille et de l'Intégration, de la Commission de la Justice, de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre femmes et hommes et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 10 septembre 2021.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son avis le 7 octobre 2021.

En date du 12 novembre 2021, le Conseil national pour étrangers a avisé le projet de loi.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données date du 16 novembre 2021.

Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises a émis son avis en date du 6 décembre 2021.

Des amendements gouvernementaux ont été déposés en date du 7 décembre 2021. Les amendements étaient accompagnés d'un exposé des motifs, d'un commentaire des amendements, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'un texte coordonné du projet de loi et d'un texte coordonné de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

L'avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel date du 13 décembre 2021.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis un avis complémentaire le 22 février 2022.

Le 24 février 2022, l'Assemblée consultative de l'ALIA a avisé le projet de loi.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 22 mars 2022.

Les amendements gouvernementaux précités du 7 décembre 2021 ont été présentés à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 2 mai 2022. Le même jour, la commission parlementaire a désigné Monsieur Guy Arendt comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. De plus, l'avis du Conseil d'État a été examiné et des amendements parlementaires ont été adoptés.

Une deuxième série d'amendements parlementaires a été adoptée lors de la réunion du 20 mai 2022.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 14 juin 2022.

La commission parlementaire a examiné ledit avis complémentaire le 20 juin 2022.

Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises a émis son avis complémentaire en date du 20 juin 2022.

Le 21 juin 2022, une lettre contenant des informations complémentaires concernant les amendements parlementaires adoptés le 2 mai 2022 a été adressée au Conseil d'État.

En réponse à ladite lettre, le Conseil d'État a émis un deuxième avis complémentaire en date du 28 juin 2022.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

## **II. Objet**

Le présent projet de loi a comme finalité de faciliter la participation aux élections communales des citoyens non-luxembourgeois. Selon les auteurs, c'est au niveau de l'échelon local que la participation au processus démocratique est la plus importante pour les résidents alors que les décisions prises au niveau local sont celles qui intéressent et touchent la population résidente au plus près. Par conséquent, l'accès facile aux élections communales et la promotion de l'intégration des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et des autres ressortissants étrangers avaient été identifiés comme volonté du Gouvernement et inscrits au programme gouvernemental 2018-2023.

Des amendements déposés par le Gouvernement prévoient en outre d'apporter des modifications à la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques au niveau du chapitre relatif à la surveillance de l'application de la loi qui est exercée par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel. Deux nouvelles missions seront attribuées à l'ALIA, à savoir celle d'organiser la campagne électorale médiatique et celle de l'organisation des programmes d'information politique.

### **III. Considérations générales**

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, le nombre de ressortissants étrangers est en forte progression dans toutes les communes du pays. Or, malgré cette augmentation de ressortissants étrangers installés au Grand-Duché, de changements législatifs, de multiples campagnes de sensibilisation et d'actions destinées à favoriser l'inscription sur les listes électorales au niveau communal, la participation des résidents non-luxembourgeois aux élections communales reste limitée. Même si une augmentation du nombre d'électeurs non-luxembourgeois peut être observée – augmentation que les auteurs du projet de loi attribuent à des changements législatifs adoptés entre 1995 et 2018 – il y a néanmoins lieu de conclure que le taux des résidents non-luxembourgeois inscrits sur les listes électorales reste limité.

Dans cet esprit, le projet de loi sous référence vise des modifications de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 sur deux axes, à savoir la suppression de la clause de résidence et la prolongation du délai d'inscription pour les ressortissants étrangers sur les listes électorales. Ces modifications entraînent la nécessité d'adapter d'autres dispositions de la loi électorale modifiée précitée.

En outre, le projet de loi prévoit d'attribuer à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel, ci-après « ALIA », la mission d'élaborer, en amont des élections législatives, européennes et communales des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats, ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique. À ce titre, le Conseil d'administration de l'ALIA publiera des principes directeurs en amont des élections et dressera également un rapport sur le déroulement des campagnes électorales médiatiques après chaque élection.

Partant, le présent projet de loi prévoit de nouvelles dispositions en ce qui concerne :

- la suppression de la clause de la durée de résidence de cinq ans, tant au niveau de l'électorat actif qu'au niveau de l'électorat passif ;
- la prolongation du délai d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales ;
- le décalage de la procédure de clôture des listes électorales ;
- l'adaptation de la procédure de recours devant la Cour administrative ;
- l'abolition de la possibilité d'obtenir des copies des listes électorales ;
- l'adaptation des délais applicables aux trois types d'élections ;
- l'attribution à l'ALIA de la mission d'élaboration et d'exécution de principes directeurs pour les partis politiques et les groupements de candidats dans le cadre des campagnes électorales dans les médias et l'organisation d'émissions politiques;
- la publication des principes directeurs pour les campagnes électorales médiatiques et du rapport portant sur les campagnes électorales médiatiques.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

Le groupe politique CSV s'est adressé par courrier du 8 juin 2022 au Président de la Chambre des députés pour demander que le projet de loi sous avis soit scindé en deux projets de loi séparés. Il estime en effet que le volet qui concerne la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, et plus précisément au chapitre relatif à l'ALIA, devrait être traité séparément des modifications relatives à la loi électorale. De plus, le volet qui concerne l'ALIA serait de la compétence de la commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications et non pas de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Cette demande a été renouvelée oralement lors de la réunion de la commission du 20 juin 2022. M. Claude Wiseler a expliqué la position du CSV, tout en précisant que le CSV était absolument d'accord avec le volet concernant les dispositions relatives aux modifications apportées à la loi électorale, mais que si le projet de loi n'était pas scindé en deux projets distincts, son groupe politique serait dans l'impossibilité d'exprimer son opinion avec les nuances requises.

Le rapporteur a regretté la position du CSV. Selon lui, les deux modifications apportées à la loi modifiée sur les médias électroniques de 1991 ne concernent pas une modification substantielle de l'organisation fondamentale de l'ALIA, mais ne font qu'entériner une pratique déjà appliquée par cette autorité lors des élections européennes de 2019. De plus les deux modifications sont en relation directe avec les modifications apportées aux dispositions relatives aux élections. D'ailleurs le Conseil d'Etat n'a formulé aucune remarque sur ce point. Pour ces raisons, le rapporteur a estimé qu'il n'y a pas lieu de scinder le projet de loi.

Le point de la scission a été mis au vote des membres de la commission, qui s'est exprimée à la majorité des membres présents à maintenir le texte tel qu'il a été déposé et amendé au cours des discussions.

#### **IV. Avis**

##### **Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, ci-après « CHFEP », a émis son avis le 7 octobre 2021.

Tout d'abord, la CHFEP se demande quelles études ont été réalisées par le gouvernement avant la finalisation du projet de loi sous référence. Bien que ces dernières aient été annoncées, le projet a été présenté par le gouvernement sans consultation préalable des parties prenantes telles des organismes divers ou les citoyens. S'agissant d'un domaine sensible, le gouvernement aurait dû, selon la CHFEP, préparer le terrain au préalable et lancer une campagne d'information du grand public afin de tâter le pouls de la population avant de déposer un projet de loi touchant aux conditions d'accès aux élections. Selon la CHFEP, les dispositions luxembourgeoises actuellement en vigueur seraient en accord avec la directive européenne et l'abolition de la clause de résidence proviendrait d'une volonté purement politique et non pas d'une justification juridique.

En outre, la CHFEP note que la dérogation prévue à l'article 12 de la directive modifiée 94/80/CE 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 ne concerne pas « les autres ressortissants étrangers », également visés par les auteurs du projet de loi. Par conséquent, la CHFEP considère que le texte prévu dépasse de loin le cadre de la directive européenne.

Pour la CHFEP, « on se trouve actuellement dans une situation sans précédent de désintérêt général pour la politique et pour la participation au processus électoral ». Ceci serait

notamment également dû au fait que les citoyens sont de moins en moins impliqués dans les processus de réflexion et de décision, ce qui engendrait des réticences. Pour la CHFEP, « le fait que les élections communales n'intéressent qu'une part restreinte des citoyens étrangers au Luxembourg est démontré par les chiffres afférents ». C'est pour cette raison que la CHFEP exprime ses doutes sur les affirmations des auteurs concernant la durée de résidence – en effet, pour la CHFEP, la durée de résidence au Luxembourg d'un citoyen étranger devrait, a priori, aller de pair avec son intérêt à la politique locale. Il serait, selon la CHFEP, plus probable qu'une personne étrangère, qui vit plus de cinq années au Grand-Duché, souhaite participer aux élections communales qu'un ressortissant étranger qui n'y vit que pendant une ou deux années.

Finalement, la CHFEP doute que la prolongation du délai d'inscription sur les listes électorales puisse encourager un plus grand nombre de citoyens non-luxembourgeois à s'inscrire. Pour la CHFEP, le Gouvernement ferait mieux d'agir prioritairement dans les domaines de l'intégration sociale, de la lutte contre les inégalités sociales et les discriminations, de l'enseignement autour du principe de la citoyenneté et des valeurs morales.

### **Commission nationale pour la protection des données**

La Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », a émis son avis le 16 novembre 2021.

Après analyse du projet de loi soumis, la CNPD n'a pas pu identifier de nouvelles questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel autres que celles déjà soulevées dans ses avis antérieurs.

La CNPD n'estime donc pas nécessaire d'aviser le projet de loi n°7877.

### **Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises**

Le Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises, ci-après « SYVICOL », a émis un premier avis le 6 décembre 2021 et un avis complémentaire le 20 juin 2022.

Dans son avis du 12 juillet 2021 sur la proposition de loi 7823, le SYVICOL s'était déjà exprimé en faveur de l'abolition de la condition de résidence des ressortissants de l'Union européenne pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales pour les élections communales.

Suivant les éléments-clés de l'avis du syndicat, le SYVICOL marque son accord avec l'abolition de la clause de résidence d'une durée de cinq ans dont la dernière année de façon continue pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et les autres ressortissants des pays tiers. Il demande cependant des précisions sur le « certificat documentant le séjour légal », étant donné qu'un tel certificat n'existe actuellement pas. Pour le SYVICOL, un certificat de résidence ne pourra pas servir comme preuve du séjour légal, comme il peut uniquement être délivré aux personnes inscrites sur le registre principal des personnes physiques, à l'exclusion des personnes qui sont en séjour légal mais qui sont inscrites sur le registre d'attente.

Le SYVICOL marque son accord avec le principe que la résidence habituelle dans la commune depuis six mois au moins lors du dépôt de la candidature soit suffisante pour l'exercice du droit de vote passif, mais il rappelle sa demande de précision sur le « certificat documentant le séjour légal ».

Le SYVICOL n'a d'autre part pas de commentaires à ajouter quant aux nouveaux délais d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales. Toutefois, il remarque que le droit de demander par écrit une copie des listes n'existe à l'heure actuelle

que pour les listes actualisées à la suite de la clôture définitive des listes électorales. Pour le SYVICOL, la possibilité de demander des copies des listes ne devrait pas être élargie aux listes provisoirement arrêtées, mais devrait être supprimée entièrement de la loi électorale. Le SYVICOL fait également la remarque que la remise des copies, qui contiennent des données sensibles, pourrait poser des problèmes au niveau de la protection des données.

Dans son avis complémentaire, le SYVICOL salue les modifications et note son accord avec les amendements effectués.

### **Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel**

L'ALIA a émis son avis le 13 décembre 2021.

Ayant été chargée une première fois de l'organisation et de la surveillance de la campagne médiatique électorale lors des élections européennes en 2019, l'ALIA estime être en mesure d'apporter des réflexions pertinentes basées sur l'expérience acquise. L'avis de l'ALIA étant scindé en trois parties, dont la seconde porte sur l'examen des articles du projet de loi, ce rapport mettra davantage l'accent sur cette partie.

Selon l'ALIA, si l'on compare la situation luxembourgeoise à celle des pays voisins, il peut être constaté que les homologues européens disposent de moyens importants sur le plan de la surveillance de la couverture médiatique des campagnes. L'ALIA énumère en outre une liste d'activités couvrant les aspects de la présence de l'activité politique dans les médias audiovisuels et relève que le projet couvre insuffisamment les différents volets.

En tant qu'observation générale, l'ALIA considère que le projet de loi proposé ne lui donne pas les compétences nécessaires pour assurer ses missions dans le contexte politique et électoral. L'ALIA exprime une première réserve sur l'utilisation de la notion de « principes directeurs » et s'interroge sur leur apport. L'ALIA propose plutôt des « lignes directrices » ou un « règlement » et note dans ce contexte qu'il devrait appartenir à l'ALIA d'édicter des règles concrètes et précises, directement applicables.

De plus, et en se référant à l'émission « Tribune libre » en tant qu'exemple, l'ALIA estime nécessaire, en vue de couvrir tous les aspects de bout en bout, de compléter les volets sur lesquels doit porter son activité réglementaire par des conditions de participation auxquelles sont soumis les partis et groupements de candidats pour pouvoir accéder à cette forme d'information politique.

Pour l'ALIA, une régulation complète de la présence des partis politiques et des groupements de candidats devrait porter, à l'instar de ce qui est le cas dans d'autres pays, sur leur présence médiatique tout au long de l'année. L'ALIA considère toutefois qu'une telle mission dépasserait à l'heure actuelle, compte tenu des ressources humaines, financières et techniques qui se trouvent à sa disposition, l'envergure de ce qu'elle pourrait raisonnablement assumer.

Concernant la régulation en période électorale, l'ALIA est d'avis que le texte, tel que proposé, ne lui permet pas d'assurer une surveillance adéquate de la couverture médiatique. Le texte se limiterait à la répartition du temps d'antenne mis gratuitement à disposition des partis tandis que la présence médiatique équilibrée entre les candidats politiques en dehors du temps d'antenne mis à disposition par le gouvernement ne serait pas considérée. L'ALIA voit également son intervention aux médias de service public limitée et remarque que l'article s'y référant rétrécit à l'extrême le périmètre de surveillance. La seule surveillance du décompte des temps de parole de candidats politiques dans les médias chargés d'une mission de service public ne serait pas représentative pour évaluer si une présence équilibrée des partis politiques et candidats se présentant aux élections a pu être assurée.

En ce qui concerne la collaboration entre l'ALIA et les « partis politiques » et les « groupements de candidats », l'ALIA s'interroge si le texte du projet suggère que le régulateur de l'audiovisuel ne saurait déterminer à lui seul les règles quant à l'organisation des campagnes médiatiques qui servent l'intérêt général du grand public et qu'il devra recueillir l'accord de toutes les parties prenantes pour mettre en place les modalités nécessaires. L'ALIA estime que l'efficacité et l'utilité du mécanisme requièrent qu'elle puisse mettre en place de façon autonome des règles qui servent l'intérêt général et qui assurent aux candidats politiques la possibilité de s'exprimer sur un pied d'égalité dans les médias. Dans ce contexte, l'ALIA plaide pour un cadre juridique qui lui confie clairement la mise en place autonome des règles guidant les élections, ceci sur base d'une consultation préalable de toutes les parties prenantes. L'ALIA relève également que le projet sous référence ne se prononce pas sur la durée de la période électorale au cours de laquelle les obligations s'appliquent et estime que celle-ci devrait être précisée.

Finalement, l'ALIA remarque qu'il existe des différences entre le texte du projet de loi, l'exposé des motifs et le commentaire des articles. Aux yeux de l'ALIA, le texte normatif tel que proposé ne remplit pas les conditions nécessaires pour garantir le résultat à atteindre. Cependant, l'exposé des motifs et le commentaire des articles embrasseraient plus favorablement ces objectifs.

### **Conseil national pour étrangers**

Le Conseil national pour étrangers, ci-après « CNE », a émis son avis le 12 novembre 2021.

Le CNE note que le Grand-Duché de Luxembourg est l'État membre de l'Union européenne avec la plus grande quote-part de ressortissants étrangers. Le CNE considère que la suppression de la clause de résidence favorise un accès plus simple aux élections communales ainsi qu'un bon déroulement de la vie politique en général. En outre, l'abolition de la clause de résidence abandonnerait l'usage de la dérogation utilisée sur la base de la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 qui permet aux États membres dont la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont l'âge de voter dépasse 20% de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, de réserver le droit de vote et d'éligibilité aux électeurs et éligibles qui résident dans cet État membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat du conseil municipal. Selon le CNE, cette dérogation a toujours été perçue comme une discrimination et une atteinte à la démocratie.

Concernant la prolongation du délai d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales, le CNE estime que cette initiative permettra à de nombreux ressortissants étrangers de participer activement à la vie politique dans un cadre moins restrictif. Afin de compléter la démarche des auteurs, le CNE propose également la mise en place de formations pour les employés communaux qui sont en contact direct avec les ressortissants étrangers nouveaux arrivants, afin de leur proposer de s'inscrire sur les listes électorales. Pour le CNE, l'adaptation du délai d'inscription pourrait garantir un meilleur taux d'inscription et, par conséquent, une augmentation des participations aux élections locales. En outre, au niveau communal, cela permettrait également la génération et l'extension d'une politique d'intégration.

En conclusion, le CNE considère qu'il sera sans doute nécessaire de susciter l'intérêt des ressortissants étrangers concernant leur intégration politique et sociale. Néanmoins, le CNE estime que le Luxembourg est une destination de prédilection pour les intellectuels grâce aux développements sur le marché économique et technologique. Ainsi, le CNE salue les efforts du Gouvernement dans le but de faciliter l'accès à la vie politique du Grand-Duché aux étrangers.

### **Chambre des Fonctionnaires et Employés publics – Avis complémentaire**

La CHFEP a émis son avis complémentaire le 22 février 2022.

Pour la CHFEP, beaucoup de questions restent ouvertes telles par exemple la durée de la campagne électorale, les délais précis et une date butoir concernant l'élaboration des principes directeurs à appliquer. La chambre professionnelle se demande en outre quel est le scénario envisagé lorsque l'ALIA, les fournisseurs de services médias ainsi que les partis politiques et les groupements de candidats n'arrivent pas à se mettre d'accord sur l'élaboration des principes directeurs et s'interroge s'il ne faudrait pas faire appel à d'autres acteurs. Une autre question qui se pose pour la CHFEP est celle de la langue véhiculaire des messages publicitaires destinés à être diffusés.

En outre, selon la CHFEP, l'ALIA devrait disposer de moyens adéquats pour faire pression sur un service de médias ou sur un parti politique qui enfreindrait les principes directeurs. Il en va de même pour les fournisseurs de services de médias et les partis politiques qui s'estiment lésés durant une campagne électorale et qui ne disposent d'aucun moyen de recours.

En plus, la CHFEP estime qu'il est incompréhensible que les dispositions de surveillance des campagnes électorales ne s'appliquent qu'aux médias ayant une mission de service public et estime que d'autres plates-formes devraient également être prises en compte. Sur ce point, la CHFEP énonce également le besoin de ressources humaines et de moyens techniques de l'ALIA, qui doit être adéquat.

Finalement, la CHFEP considère qu'en dehors de la période de campagne électorale, les émissions d'information politique ne devraient pas être réservées aux seuls partis représentés à la Chambre des Députés, mais devraient s'étendre à l'ensemble des partis politiques, afin d'assurer une présence médiatique équilibrée.

### **Conseil d'État**

Le Conseil d'État a émis un premier avis le 22 mars 2022 et un avis complémentaire le 14 juin 2022 et un deuxième avis complémentaire le 28 juin 2022.

La Haute Corporation note qu'en supprimant la condition de résidence de cinq ans autant pour les ressortissants de l'Union européenne que pour les ressortissants de pays tiers, les auteurs du projet sous référence vont au-delà de la directive 94/80/CE, qui ne vise que les ressortissants des États membres de l'Union européenne, opérant, par ce biais, une large ouverture de l'électorat potentiel au niveau des élections communales. Le Conseil d'État estime qu'il revient au législateur d'apprécier l'opportunité de la modification législative proposée.

Cependant, le renvoi à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration pour la définition de la notion de séjour régulier n'est pas suffisamment précis pour le Conseil d'État. Selon la Haute Corporation, la loi ne donnerait pas de définition du terme « séjour régulier », qui pourrait aussi bien être un séjour qui se répète régulièrement qu'un séjour qui n'est pas contraire à la loi. Le Conseil d'État considère, étant donné que le fait de séjourner « régulièrement » au Luxembourg est une condition essentielle pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales, qu'il s'impose, sous peine d'opposition formelle, de définir cette notion avec toute la précision requise. Le Conseil d'État fait une proposition de texte à cet égard.

Concernant la suppression du renvoi à la durée de résidence, le Conseil d'État remarque qu'il convient plutôt de l'adapter. L'article 2 actuel, à côté de la condition de durée, prévoit que les ressortissants visés sont domiciliés dans la commune concernée et doivent résider de fait au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale. La suppression de la référence entraînerait une incohérence des conditions à remplir. La

Haute Corporation demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de maintenir le renvoi en question.

En rappelant la proposition de reformulation énoncée au premier article, le Conseil d'État formule une troisième opposition formelle quant au remplacement du certificat documentant la durée de résidence fixée par un certificat documentant le séjour « légal » au Grand-Duché de Luxembourg.

Finalement, le Conseil d'État suggère d'ajouter un délai dans lequel l'ALIA devra déposer son rapport afin de garantir tant la proximité temporelle de ce rapport avec les élections concernées que la possibilité pour que les conclusions du même rapport puissent être utilement suivies d'effet.

Dans son avis complémentaire du 14 juin 2022, le Conseil d'État note que les amendements adoptés au texte sous référence tiennent compte, dans une large mesure, des recommandations formulées par la Haute Corporation dans son avis initial. Le remplacement des termes « séjourner régulièrement » permet également au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles. Le Conseil d'État note cependant que la commission parlementaire a effectué des modifications supplémentaires régissant le cas de figure des demandes d'inscription sur la liste électorale des seuls ressortissants étrangers, et qui s'appliquera également désormais aux demandes d'inscription de tous les ressortissants autres que les ressortissants luxembourgeois. Le commentaire n'offrant pas d'explications supplémentaires, la Haute Corporation estime qu'il y a ici création d'une incohérence qui est dès lors source d'une insécurité juridique, dont le Conseil d'État exige une adaptation sous peine d'opposition formelle.

Suite à une prise de position afférente de la commission parlementaire, le Conseil d'État est en mesure de lever, dans son deuxième avis complémentaire son opposition formelle exprimée dans son avis complémentaire.

### **Assemblée consultative de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel**

L'Assemblée consultative de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (« ALIA ») a émis son avis le 24 février 2022.

L'assemblée remarque que le délai imparti à l'ALIA pour soumettre son avis a été très court, ce qui a eu comme conséquence que le Conseil d'administration, ci-après « CA », n'a pu transmettre l'avis à l'assemblée qu'après l'avoir présenté aux autorités compétentes. L'Assemblée consultative partage les soucis exprimés par le CA quant à l'évolution de la situation de la garantie du pluralisme des idées politiques. Elle rejoint également le Conseil dans son constat que l'ALIA manque de « moyens d'action réels » dans le cadre de sa mission. Elle soutient la conclusion du CA qu'une « régulation complète de la présence de l'activité politique dans les médias audiovisuels » devrait couvrir les aspects relevés dans l'avis émis par le conseil d'administration.

L'Assemblée regrette que les textes sous référence limitent le périmètre de surveillance et ignorent ainsi le développement médiatique au Luxembourg et nuisent à l'efficacité du processus de surveillance. De même que le CA, l'Assemblée considère que la mission de l'ALIA est trop restreinte, n'offrant pas les conditions nécessaires pour garantir le but à atteindre. Aussi, elle souligne la nécessité d'accorder à l'ALIA les moyens budgétaires nécessaires pour remplir ses nouvelles missions de façon adéquate.

L'Assemblée regrette que dans la visée des auteurs des amendements gouvernementaux le rôle de l'ALIA se limite « à une simple mission administrative » et estime que l'indépendance de l'Autorité dans la gestion de ses missions n'est pas garantie

## V. Commentaire des articles

### Observations d'ordre légistique

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle décide de tenir compte de toutes les observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

### Article 1<sup>er</sup> – Article 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi apporte deux modifications à l'article 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qui définit les conditions pour être électeur aux élections communales.

#### **Point 1<sup>o</sup>**

Le point 1<sup>o</sup> remplace le point 4<sup>o</sup> dudit article 2 par un nouveau point 4<sup>o</sup> et définit les conditions pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen.

Ces derniers doivent être domiciliés dans le Grand-Duché et y résider au moment de leur inscription sur la liste électorale. Cette nouvelle disposition ne requiert dès lors plus une durée de résidence d'un minimum de cinq ans pour être électeur aux élections communales.

Dans sa teneur initiale, le point 1<sup>o</sup> prévoyait l'insertion d'un nouveau point 4<sup>o</sup> regroupant les conditions pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et pour ceux d'un État tiers.

Le libellé initial prévoyait qu'un ressortissant étranger devait séjourner régulièrement au Grand-Duché de Luxembourg conformément à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, être domicilié au Luxembourg et y résider au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État estime que le renvoi à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration pour la définition de la notion de séjour régulier n'est pas suffisamment précise. Ainsi, « un séjour régulier » peut être tout aussi bien un séjour qui se répète régulièrement qu'un séjour qui n'est pas contraire à la loi, voire même un séjour contraire à la loi, mais qui se répète.

Pour cette raison, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que la référence à un séjour régulier soit remplacée par l'insertion d'une condition de disposer d'un titre de séjour.

Cependant, la commission parlementaire a constaté que le libellé tel que proposé par la Haute Corporation ne saurait être retenue pour deux raisons.

Premièrement, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ne disposent pas d'une attestation, d'une carte, d'un titre ou autre document de séjour, alors qu'ils peuvent circuler librement et s'installer dans un autre État membre en vertu des droits conférés par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Deuxièmement, il convient de noter que les ressortissants d'un État tiers peuvent être titulaires d'un titre ou d'une carte de séjour.

Par conséquent, il convient de prévoir des dispositions distinctes pour les citoyens d'un autre État membre de l'Union européenne et les autres ressortissants. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle adopte le 2 mai 2022 un amendement parlementaire en ce sens.

Le libellé du nouveau point 4° ne prévoit que les conditions pour que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et de l'Espace Schengen, c'est-à-dire de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Confédération helvétique, exposées ci-dessus.

### **Point 2°**

Le libellé initial du point 2° prévoyait la suppression de l'article 2, point 5°, de la loi électorale modifiée précitée, alors que les auteurs du projet de loi voulaient regrouper les conditions pour tous les ressortissants étrangers.

Or, afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, l'amendement parlementaire précité du 2 mai 2022 prévoit de remplacer le point 5° précité plutôt que de le supprimer.

Les ressortissants d'un État n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Espace Schengen devront, en sus des conditions également applicables aux ressortissants d'un autre État de l'Union européenne et de l'Espace Schengen, être en possession d'une carte ou d'un titre de séjour.

Dans son avis complémentaire du 14 juin 2022, le Conseil d'État a levé son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

### **Article 2 – Article 4 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 2 supprime le renvoi à la condition de durée de résidence pour les ressortissants étrangers pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales prévue à l'article 4 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Cette suppression est une conséquence directe de la suppression d'une telle condition de durée de résidence à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi. À ce titre, il convient de noter que l'article 3 de la loi électorale qui définit les conditions pour être électeur aux élections européennes ne contient pas de conditions de durée de résidence.

À cet effet, l'article dans sa teneur initiale prévoyait la suppression d'un bout de phrase entier faisant référence aux articles 2 et 3 de la loi électorale modifiée.

Or, la Haute Corporation ne pense pas que la suppression à l'article 4, alinéa 2, de la loi électorale du renvoi aux articles 2 et 3 de la même loi soit opportune.

Plus précisément, il est noté que « [s]'il est vrai que la condition de durée de résidence de cinq ans est supprimée, il convient toutefois de relever que l'article 2 prévoit actuellement, à côté de cette condition de durée, que les ressortissants visés par la disposition en cause soient domiciliés [...] dans la commune concernée et doivent y résider de fait au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale ».

Pour cette raison, le Conseil d'État propose, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de supprimer uniquement les termes « durée de » dans la disposition que l'article 2 du projet de loi vise à modifier.

La commission parlementaire décide de tenir compte de cette observation du Conseil d'État.

### **Article 3 – Article 8 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 3 modifie l'article 8 de la loi électorale modifiée qui règle l'inscription sur les listes électorales.

Dans sa teneur initiale, ledit article prévoyait uniquement de remplacer à l'article 8, paragraphe 2, point 3°, la référence à un certificat documentant la durée de résidence d'un demandeur par un certificat documentant le séjour légal d'un ressortissant désirant s'inscrire sur les listes électorales.

À l'instar de sa proposition énoncée à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que référence soit faite au titre de séjour.

Ledit article a ensuite été amendé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pour tenir compte de cette opposition formelle.

Dans sa teneur finale, l'article 3 du projet de loi comprend deux points.

#### ***Point 1°***

Le point 1° apporte trois modifications au paragraphe 2 de l'article 8 précité. Ledit paragraphe 2 concerne les modalités d'inscription sur la liste électorale des ressortissants étrangers pour les élections communales.

Premièrement, les termes « ressortissant étranger » sont remplacés par les termes « ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et l'autres ressortissant étranger ». L'objectif de cette modification est de préciser le champ des personnes visées sans pour autant élargir ce champ.

Cependant, cette adaptation effectuée par la voie d'un amendement parlementaire a amené à l'observation suivante du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 juin 2022 :

« Le Conseil d'État note par ailleurs que la Commission a effectué des modifications supplémentaires visant à remplacer la référence aux « ressortissants étrangers » par une référence aux « ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et les autres ressortissants étrangers » de sorte que le paragraphe 2 de l'article 8 de la loi électorale précitée, qui règle à l'heure actuelle le cas de figure des demandes d'inscription sur la liste électorale des seuls ressortissants étrangers, s'appliquera désormais aux demandes d'inscription de tous les ressortissants autres que les ressortissants luxembourgeois visés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Le commentaire de l'amendement n'offre pas d'explication quant à cette modification. Le Conseil d'État relève cependant que le paragraphe 3 de la même disposition, qui a spécifiquement trait aux demandes d'inscription des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, n'a pas été adapté aux modifications prévues par l'amendement sous revue. L'extension du champ d'application du paragraphe 2 aux ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen a ainsi pour objet de créer une incohérence par rapport au paragraphe 3 du même article qui vise les mêmes ressortissants et qui comporte des exigences supplémentaires. Le texte tel que proposé à travers l'amendement sous avis est dès lors source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. La solution au problème soulevé pourrait consister, soit dans une adaptation de ce paragraphe 3, soit dans sa suppression pure et simple si le législateur estime pouvoir renoncer aux conditions supplémentaires y énoncées. ».

Cependant, d'après la lecture de la commission parlementaire, les termes « ressortissants étrangers », actuellement utilisés à l'endroit de l'article 8, paragraphe 2, font d'ores et déjà référence à tous les ressortissants non-luxembourgeois qui souhaitent participer pour la première fois aux élections communales. Ainsi, le remplacement de la référence aux « ressortissants étrangers » par une référence aux « ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et les autres ressortissants étrangers » est exclusivement destinée à préciser le champ des personnes visées sans pour autant changer le champ d'application de ladite disposition.

Suite aux remarques de la Haute Corporation, la commission parlementaire a réexaminé les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. D'après la lecture de la commission, lesdits paragraphes font référence à l'inscription sur deux listes électorales différentes. En effet, il y a lieu de rappeler que l'article 7 de la loi électorale modifiée précitée prévoit trois listes électorales différentes, à savoir :

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

L'article 8 définit ensuite les modalités d'inscription sur ces trois listes. Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit ainsi l'inscription automatique des ressortissants luxembourgeois sur la liste électorale réservée aux citoyens luxembourgeois. Le paragraphe 2 définit les modalités d'inscription sur la liste des ressortissants étrangers pour les élections communales. Le paragraphe 3 concerne l'inscription des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne sur la liste pour les élections européennes.

Les dispositions des paragraphes 2 et 3 concernent dès lors deux types d'élections différents. Les conditions d'inscription aux élections communales et européennes étant différentes, notamment en raison du fait que, pour les élections européennes, il s'agit de s'assurer qu'un électeur ne vote que dans un seul État membre pour une même élection, la commission estime qu'il ne s'agit dans le cas d'espèce pas d'une incohérence, comme relevé par la Haute Corporation, puisqu'il est question dans lesdits paragraphes des différentes modalités pour ces deux types d'élections.

Par conséquent, la commission a conclu que le texte amendé n'introduit pas d'incohérence susceptible de créer une incertitude concernant les modalités applicables aux élections communales ou européennes.

Ces conclusions ont été communiquées au Conseil d'État en date du 21 juin 2022.

Dans son deuxième avis complémentaire du 22 juin 2022, le Conseil d'État a pris acte des explications de la Commission et il a pu lever son opposition formelle.

Deuxièmement, l'alinéa 2, point 3°, du paragraphe 2 précité prévoyant le versement d'un certificat établissant la durée de résidence d'un ressortissant étranger désirant s'inscrire sur la liste électorale pour les élections communales est supprimé alors que la condition de résidence actuellement prévue à l'article 2, points 4 et 5°, de la loi électorale modifiée est supprimée par les dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi.

Troisièmement, le point 1° ajoute un nouvel alinéa 3 au paragraphe 2 précité. Ce nouvel alinéa prévoit qu'un ressortissant d'un État tiers doit également produire une carte ou un titre de

séjour en appui de sa demande d'inscription. Cette disposition est une suite logique des modifications effectuées à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

### **Point 2°**

Le point 2° modifie le paragraphe 4 de l'article 8 de la loi électorale modifiée. Ce point a été ajouté suite à une observation du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 juin 2022.

En effet,

« Le Conseil d'État constate par ailleurs que le paragraphe 4, alinéa 2, de l'article 8 se réfère aux « ressortissants étrangers ». Il estime qu'il convient, dans un souci d'harmonisation terminologique, de remplacer les termes en question par les termes « ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et les autres ressortissants étrangers ». ».

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle décide de suivre le Conseil d'État.

### **Article 4 – Article 9 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 4 modifie l'article 9 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Cet article a été inséré dans le projet de loi afin de tenir compte des modifications effectuées par d'autres articles du projet de loi.

Après la clôture définitive des listes électorales, le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune transmet une copie de la liste des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne qui se sont inscrits sur les listes électorales pour les élections au Parlement européen, au ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions afin que ce dernier puisse informer chaque État membre sur les électeurs qui se sont inscrits.

Étant donné que le jour de la clôture définitive des listes électorales se trouvera désormais fixé au 44<sup>e</sup> jour avant les élections, il est proposé de reporter le jour de la transmission des listes (actuellement fixé au 62<sup>e</sup> jour avant les élections) à une date postérieure à la clôture définitive, c'est-à-dire au 42<sup>e</sup> jour avant les élections.

### **Article 5 (initialement l'article 4) - Article 12 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 4 du projet de loi modifie l'article 12 de la loi électorale. L'article est divisé en trois points. Il y a lieu de relever que l'article était initialement divisé en cinq points, mais que cette structure a été modifiée pour tenir compte d'une observation d'ordre légistique.

### **Point 1°**

Le point 1° modifie le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 précité qui concerne l'arrêt provisoire des listes électorales par le collège des bourgmestre et échevins.

Cette modification reporte la date dudit arrêt provisoire du quatre-vingt-septième jour au cinquante-cinquième jour précédant les élections.

En conséquence de ce report, toutes les autres opérations relatives aux listes électorales sont également adaptées dans d'autres dispositions du projet de loi.

***Point 2° (initialement points 2° et 3°)***

En raison du report du jour de l'arrêt provisoire, le point 2° prévoit le report de la période de dépôt des listes électorales à l'inspection du public prévu au paragraphe 2 de l'article 12 précité. Cette période, allant actuellement du quatre-vingt-sixième au soixante-dix-neuvième jour avant le scrutin, est décalée à celle allant du cinquante-quatrième au quarante-septième jour.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cette disposition.

Le projet de loi tel que déposé par le Gouvernement prévoyait également l'insertion d'un alinéa 2 nouveau au paragraphe 2 de l'article 12 de la loi électorale, prévoyant le droit pour tout citoyen de demander par écrit une copie des listes électorales provisoires pendant la période prévue pour l'inspection du public desdites listes.

Cependant, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de supprimer cette disposition par la voie d'un amendement parlementaire. Les motifs à la base de cette décision ainsi que les observations y relatives sont exposés au commentaire de l'article 10 qui modifie les dispositions relatives à l'inspection des listes électorales définitives.

***Point 3° (initialement les points 4° et 5°)***

Le point 3° apporte des modifications à l'article 12, paragraphe 3, de la loi électorale modifiée.

La lettre a) adapte la date de la publication d'un avis public par voie d'affichage à la maison communale du dépôt des listes électorales à l'inspection du public. Ladite date est reportée du quatre-vingt-sixième au cinquante-quatrième jour précédant le scrutin.

La lettre b) adapte l'indication sur l'avis précité des délais prévus aux alinéas 2 et 3 de l'article 12, paragraphe 3, endéans lesquels des réclamations relatives aux listes électorales peuvent être introduites et endéans lesquels les titres de personnes omis sur les listes électorales peuvent être soumis. Ce délai est fixé au quarante-septième jour avant les élections, correspondant au dernier jour du dépôt de ces listes à l'inspection du public.

**Article 6 (initialement l'article 5) – Article 15 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

Suite aux modifications précitées de la date de l'arrêt provisoire des listes électorales et de la période pour l'inspection du public, l'article 5 du projet de loi adapte trois délais relatifs aux réclamations concernant les listes électorales à l'article 15 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

***Point 1°***

Le point 1° décale le délai pour le dépôt des desdites réclamations au quarante-septième jour avant le scrutin.

Le projet de loi tel que déposé par le Gouvernement prévoyait de décaler le délai du douzième au septième vendredi avant le scrutin.

Cependant, il a été constaté que le septième vendredi avant le scrutin correspond à quarante-quatre jours avant les élections. Or, il est prévu à l'article 12, paragraphe 3, que l'avis publié à la maison communale indique le quarante-septième jour avant les élections comme délai.

Au vu des délais prévus pour l'affichage des réclamations au quarante-cinquième jour et la date d'arrêt des listes électorales définitives au quarante-quatrième jour, la commission parlementaire a amendé cette disposition afin d'aligner cette disposition aux autres délais prévus dans la loi électorale modifiée.

#### **Point 2°**

Le point 2° prévoit le report du dernier jour pour l'affichage des réclamations introduites prévu au paragraphe 2 de l'article 15 précité au quarante-cinquième jour avant les élections.

#### **Point 3°**

Le point 3° modifie le délai jusqu'auquel le collège des bourgmestre et échevins doit statuer sur les réclamations qui est prévu à l'article 15, paragraphe 3, de la loi électorale modifiée. Ce délai est ramené du soixante-douzième au quarante-quatrième jour avant le scrutin.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant l'article 6 du projet de loi tel qu'amendé par la commission parlementaire.

### **Article 7 (initialement l'article 6) - Article 16 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

Les modifications précitées nécessitent également une adaptation du délai pour la clôture définitive des listes électorales prévu à l'article 16 de la loi électorale. L'article 7 du projet de loi ramène ce délai du soixante-douzième au quarante-quatrième jour avant les élections.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cet article.

### **Article 8 (initialement l'article 7) - Article 17 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 8 du projet de loi modifie les délais relatifs à la liste supplémentaire des électeurs nouvellement inscrits prévus à l'article 17 de la loi électorale. Deux modifications sont effectuées.

#### **Point 1°**

Le point 1° reporte la période du dépôt à l'inspection de ladite liste supplémentaire du quarante-quatrième au trente-septième jour. Actuellement la loi électorale prévoit que l'inspection par le public est possible du soixante-douzième au soixante-cinquième jour.

#### **Point 2°**

Au vu de la modification de la période du dépôt à l'inspection, le jour de la publication de l'avis pour porter le dépôt à la connaissance du public est reporté au quarante-quatrième jour avant les élections.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cet article.

**Article 9 (initialement l'article 8) - Article 18 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 9 modifie l'article 18 de la loi électorale qui concerne l'obligation du collège des bourgmestre et échevins d'informer des électeurs se trouvant sur la liste provisoire de leur radiation de la liste électorale. Le délai de l'arrêt des listes provisoires ayant été modifié à l'article 12 de la loi électorale (cf. commentaire de l'article 4 ci-dessus), la même modification doit être effectuée audit article 18 de la loi électorale.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cet article.

**Article 10 (initialement l'article 9) - Article 20 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 10 apporte une modification à l'article 20, alinéa 3, de la loi électorale modifiée concernant l'inspection des listes électorales.

Actuellement l'alinéa 3 dudit article prévoit la possibilité pour les citoyens de demander une copie des listes électorales actualisées.

En raison des différentes modifications de différents délais dans les articles précités du projet de loi, le Gouvernement a initialement proposé de refixer le délai pour demander une telle copie au trentième jour avant les élections.

La commission parlementaire a cependant décidé de supprimer le droit des citoyens de demander, dans le cadre de l'inspection des listes électorales, la délivrance d'une copie des listes. La délivrance de copies des listes électorales constitue dans notre pays une tradition de longue date qui fait partie intégrante de notre système électoral et qui a été maintenue jusqu'à ce jour. Comme la loi électorale limite l'utilisation des données à caractère personnel contenues dans les listes électorales à des fins purement électorales, elle a en fait servi aux intérêts des partis politiques pour en faire usage à des fins de prospection politique dans le cadre des périodes électorales. Or, eu égard aux règles applicables en matière de protection des données à caractère général et à la tendance générale qui va de plus en plus vers un renforcement de la protection des données à caractère personnel, le maintien du droit au profit de tout citoyen de demander une copie intégrale des listes électorales n'est plus approprié de nos jours. Il est partant proposé de l'abolir puisque le droit pour le citoyen de prendre inspection de la liste électorale au secrétariat de la commune, qui est maintenu, satisfait à lui seul déjà à la finalité électorale poursuivie.

Un amendement parlementaire adopté lors de la réunion de la Commission du 20 mai 2022 prévoit un nouveau libellé remplaçant l'alinéa 3 actuel.

Le Conseil d'État n'a formulé aucune objection par rapport au texte amendé. Cependant, la Haute Corporation observe que

« (...) le droit d'inspection ne comporte pas celui de confectionner soi-même, par un moyen quelconque, une copie de la liste en question. Il rappelle toutefois que toute personne dispose du droit d'obtenir copie de ses propres données, conformément notamment à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. ».

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a également considéré le potentiel impact de la modification proposée sur l'éventuelle vérification de la qualité d'électeur des signataires présentant une liste.

À ce titre, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle observe que ni l'article 135 relatif aux listes de candidats aux élections législatives, ni l'article 228 relatif aux listes de candidats aux élections communales organisées sous le système proportionnel ni l'article 291 relatif aux listes de candidats pour les élections européennes ne prévoient explicitement qu'un signataire doit fournir une preuve de sa qualité d'électeur. La commission parlementaire estime dès lors qu'il incombe au président du bureau principal de la commune ou circonscription de vérifier la qualité d'électeur des signataires d'une liste s'il juge ceci nécessaire.

### **Article 11 (initialement l'article 10) – Article 21 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 11 modifie l'article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi électorale modifiée qui prévoit la possibilité d'un recours devant la Cour administrative contre toute inscription, omission ou radiation des listes électorales.

Le libellé actuel est remplacé, alors qu'une procédure accélérée est désormais prévue.

Il convient de noter que dans sa teneur initiale, l'article 11 précisait que la Cour administrative « statue comme juge de fond ».

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a cependant décidé d'omettre les termes « qui statue comme juge de fond » pour tenir compte d'une observation d'ordre légistique du Conseil d'État. En effet, la Haute Corporation a relevé « qu'un recours en réformation est nécessairement, par opposition au recours en annulation, un recours au fond, de telle sorte que la précision est superfétatoire.

### **Article 12 (initialement l'article 11) – Article 22 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 12 modifie l'article 22 de la loi électorale modifiée qui conditionne la recevabilité du recours en réformation contre une inscription, omission ou radiation sur les listes électorales à certains critères. Au vu du décalage des dates pour introduire une réclamation auprès du conseil des bourgmestre et échevins et de la date d'arrêt des listes électorales définitives, il y a lieu d'adapter les échéances précisées à l'article 22 afin de tenir compte des nouveaux délais applicables.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cette disposition.

### **Article 13 (initialement l'article 12) – Article 23 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 13 abroge l'article 23 de la loi électorale modifiée qui n'est, suite aux modifications prévues pour la procédure devant la Cour administrative, plus nécessaire.

Cet article n'a pas fait l'objet d'une observation de la part du Conseil d'État.

**Article 14 (initialement l'article 13) – Article 24 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 14 modifie l'article 24 de la loi électorale modifiée et fixe le délai pour l'introduction du recours en réformation au trente-septième jour précédant le jour des élections afin de tenir compte de la nouvelle date pour l'arrêt des listes électorales définitives.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cette disposition.

**Article 15 (initialement l'article 14) – Articles 25, 26, 28 et 29 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 15 abroge les articles 25, 26, 28 et 29 de la loi électorale modifiée devenus superfétatoires au vu des modifications prévues pour le recours en réformation devant la Cour administrative.

Dans sa teneur initiale, l'article visait également l'abrogation de l'article 27 de la même loi modifiée.

Cependant, le Conseil d'État a observé que l'abrogation dudit article entraînerait qu'aucune disposition concernant le dépôt des mémoires ne serait prévue, de sorte que les délais du droit commun de la procédure devant les juridictions administratives seraient applicables.

Pour cette raison, la commission parlementaire a amendé l'article sous rubrique afin d'enlever l'article 27 précité de la liste des articles abrogés dans leur intégralité. Les modifications relatives audit article 27 sont désormais reprises à l'article 16 du projet de loi.

**Article 16 – Article 27 de loi électorale modifiée du 18 février 2003**

En conséquence des observations formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 15 (initialement l'article 14), la commission parlementaire a décidé de maintenir le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 27 de la loi électorale qui prévoit des modalités concernant le dépôt des mémoires dans le cadre du recours en réformation devant la Cour administrative.

C'est pourquoi l'article 16, inséré dans le présent projet de loi par voie d'un amendement parlementaire, abroge les paragraphes 2 et 3 dudit article plutôt que d'abroger l'article 27 en son intégralité, tel que le prévoyait le projet de loi déposé par le Gouvernement.

Le Conseil d'État n'a pas émis d'observation quant au fond concernant cette disposition.

**Article 17 (initialement l'article 15) – Article 30 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 17 modifie l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, de la loi électorale modifiée qui prévoit actuellement que la Cour administrative doit statuer au plus tard le quarante-quatrième jour avant les élections sur un recours en réformation contre une inscription, omission ou radiation sur les listes électorales.

Le nouveau libellé de ladite phrase prévoit que la Cour administrative doit statuer endéans un délai de dix jours.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation quant à cette disposition.

**Article 18 (initialement l'article 16) – Article 55 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 18 apporte deux modifications à l'article 55, alinéa 4, de la loi électorale modifiée concernant le nombre des bureaux de vote. À l'heure actuelle, la loi électorale dispose que chaque commune communique au Ministre d'État le nombre de bureaux de vote quatre-vingt jours avant le scrutin.

***Point 1°***

Le point 1° précise que le nombre de bureaux de vote communiqué quatre-vingt jours avant le jour des élections est un nombre provisoire. Pour des raisons d'organisation, il est préférable de maintenir ce délai pour donner une indication du nombre des bureaux plutôt que d'avancer le jour de la seule indication du nombre de bureaux de vote plus proche du jour du scrutin.

***Point 2°***

Comme la communication du nombre provisoire des bureaux de vote est susceptible d'évoluer, le point 2° prévoit la communication d'un nombre définitif des bureaux de vote dans chaque commune cinquante et un jours avant le scrutin.

Le Conseil d'État n'a formulé aucune observation concernant cette disposition.

**Article 19 (initialement l'article 17) – Article 190 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 19 insère un alinéa 2 nouveau dans l'article 190 de la loi électorale modifiée. Cet article concerne des élections communales organisées suite à la dissolution du conseil communal par le Grand-Duc. La nouvelle disposition apporte une précision quant au terme du conseil communal élu lors de telles élections, prévoyant que les conseillers élus achèvent le mandat des conseillers qu'ils remplacent.

Le Conseil d'État n'a formulé aucune observation quant au fond concernant l'article 19.

**Article 20 (initialement l'article 18) – Article 192 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

L'article 20 modifie l'article 192 de la loi électorale modifiée qui traite de l'éligibilité et des documents à fournir à l'appui d'une candidature.

***Point 1°***

Le point 1° supprime l'alinéa 2 dudit article 192 qui prévoit qu'un ressortissant étranger doit avoir résidé pendant au moins cinq ans sur le territoire luxembourgeois pour être éligible.

Le Conseil d'État n'a formulé aucune observation concernant cette disposition.

***Point 2°***

À l'instar des modifications initialement prévues à l'endroit de l'article 3 du projet de loi, le présent point 2° prévoyait, dans sa teneur initiale, de remplacer à l'alinéa 3, devenu l'alinéa 2,

la référence à un document certifiant « la durée de résidence fixée par la présente loi » par celle à un document certifiant « le séjour légal au Grand-Duché de Luxembourg ».

Le Conseil d'État observe que « l'article sous revue entend remplacer les termes « la durée de résidence fixée par la présente loi ». Or, ces termes ne figurent pas à la disposition qui est visée, mais bien les termes « la durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg ». Il convient dès lors d'adapter l'article sous revue sur ce point ».

Cependant, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a estimé qu'il est préférable d'aligner le libellé de l'article 192 de la loi électorale modifiée sur celui de l'article 3 de la même loi tel que modifié par le présent projet de loi.

Par conséquent, le point 2° a été amendé afin de (1) remplacer la référence au « ressortissant étranger » par celle au « ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et l'autre ressortissant étranger » et de supprimer l'alinéa 3, point 3°.

### **Point 3°**

Par la voie d'un amendement gouvernemental, un nouvel alinéa 3 est ajouté à la suite de l'alinéa 2 (initialement l'alinéa 3). Ledit alinéa reprend le libellé inséré à l'article 3 de la loi électorale modifiée à travers l'article 3, point 1°, lettre c), du présent projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « autre ressortissant » par les termes « ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et l'autre ressortissant étranger ».

La commission parlementaire décide de tenir compte de cette proposition.

### **Article 21 (article 19 inséré par la voie d'un amendement gouvernemental) – Article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

L'article 21 a été inséré dans le projet de loi en tant qu'article 19 par la voie d'un amendement gouvernemental. Ledit article ajoute deux lettres m) et n) dans l'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques qui énumère les missions de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (« ALIA »).

La lettre m) prévoit que l'ALIA élabore, en amont des élections législatives, européennes et communales, des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique. L'ALIA est ainsi amenée à développer des dispositions pratiques pour encadrer la campagne électorale médiatique de manière à assurer une représentation équitable et équilibrée des listes présentant des candidats à l'élection. La mission comprend notamment, mais n'est pas limitée à, l'élaboration d'une grille de diffusion des messages électoraux, la répartition du temps d'antenne, l'encadrement des tables rondes et des débats ainsi que la détermination de la durée de la campagne électorale médiatique.

L'Etablissement de radiodiffusion socioculturelle et la CLT-UFA sont, en vertu de leurs conventions respectives, chargés d'une mission de service public. Parmi les obligations qui découlent de ces conventions et des cahiers des charges y associés figure la diffusion, en période préélectorale, des messages électoraux et d'émissions d'information politique. Les principes directeurs visent à encadrer ces émissions.

Il importe par ailleurs que l'élaboration des principes directeurs se réalise en concertation avec les éditeurs visés, les partis politiques et les groupements de candidats concernés afin de tenir compte au mieux des attentes de chaque partie.

La lettre n) confie à l'ALIA la mission d'organiser les programmes d'information politique, appelés « tribunes libres ». Il y a lieu de relever que l'ALIA remplit, à l'heure actuelle, déjà cette mission. Ainsi, la disposition sous rubrique formalise cette mission et crée une base légale y relative.

Le Conseil d'État n'a formulé aucune observation concernant cet article.

### **Article 22 (article 20 inséré par la voie d'un amendement gouvernemental) – Article 35bis de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

L'article 22 a été inséré dans le projet de loi en tant qu'article 19 par la voie d'un amendement gouvernemental. Ledit article ajoute un nouvel alinéa à l'article 35bis, point A, paragraphe 3, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Dans l'optique d'une transparence et d'une surveillance accrues, le Conseil d'administration de l'ALIA est tenu de publier les principes directeurs qu'elle a élaborés en amont de chaque élection ainsi qu'un rapport sur le déroulement de la campagne électorale médiatique. L'Autorité peut ainsi faire état de la genèse des principes directeurs et du respect de ces derniers, notamment concernant la représentation équilibrée, au regard de leur représentativité, des différentes formations politiques dans les émissions relatives à la campagne électorale. Dans la même perspective, l'ALIA est également tenue de publier les principes directeurs relatifs aux tribunes libres.

Le Conseil d'État suggère de prévoir un délai endéans lequel le rapport précité doit être déposé.

La commission parlementaire décide de ne pas suivre cette suggestion.

\* \* \*

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 7877 dans la teneur qui suit :

## **VI. Texte proposé par la Commission**

### **Projet de loi portant modification :**

**1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**

**2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

**Art. 1<sup>er</sup>.** À l'article 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 sont apportées les modifications suivantes :

1° le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen 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 ; » ;

2° le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° pour les autres ressortissants étrangers, disposer d'une carte ou d'un titre de séjour en cours de validité, 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. ».

**Art. 2.** À l'article 4, alinéa 2, de la même loi, les termes « durée de » sont supprimés.

**Art. 3.** L'article 8 de la même loi est modifié comme suit :

1° le paragraphe 2 est modifié comme suit :

- a) à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « ressortissants étrangers » sont remplacés par les termes « ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et les autres ressortissants étrangers » ;
- b) l'alinéa 2 est modifié comme suit :
  - i) les termes « ressortissant étranger » sont remplacés par les termes « ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et l'autre ressortissant étranger » ;
  - ii) au point 2°, le point-virgule est remplacé par un point ;
  - iii) le point 3° est supprimé ;
- c) à la suite de l'alinéa 2, il est ajouté un nouvel alinéa 3 ayant la teneur suivante :

« Le ressortissant étranger autre que le ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen doit produire en outre à l'appui de sa demande une carte ou un titre de séjour en cours de validité. » ;

2° au paragraphe 4, alinéa 2, les termes « ressortissants étrangers » sont remplacés par les termes « ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et les autres ressortissants étrangers ».

**Art. 4.** À l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> de la même loi, le terme « Soixante-deux » est remplacé par le terme « Quarante-deux ».

**Art. 5.** À l'article 12 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « quatre-vingt-septième » est remplacé par le terme « cinquante-cinquième » ;

2° au paragraphe 2 les termes « quatre-vingt-sixième au soixante-dix-neuvième » sont remplacés par les termes « cinquante-quatrième au quarante-septième » ;

3° au paragraphe 3 sont apportés les modifications suivantes :

- a) à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « quatre-vingt-six » est remplacé par les termes « cinquante-quatre » ;

b) aux alinéas 2 et 3, le terme « soixante-dix-neuvième » est remplacé par le terme « quarante-septième ».

**Art. 6.** À l'article 15 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4, les termes « douzième vendredi » sont remplacés par les termes « quarante-septième jour » ;

2° au paragraphe 2, le terme « soixante-treizième » est remplacé par le terme « quarante-cinquième » ;

3° au paragraphe 3, le terme « soixante-douzième » est remplacé par le terme « quarante-quatrième ».

**Art. 7.** À l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, le terme « soixante-douzième » est remplacé par le terme « quarante-quatrième ».

**Art. 8.** À l'article 17, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° à la troisième phrase, les termes « soixante-douzième au soixante-cinquième » sont remplacés par les termes « quarante-quatrième au trente-septième » ;

2° à la quatrième phrase, le terme « soixante-douzième » est remplacé par le terme « quarante-quatrième ».

**Art. 9.** À l'article 18 de la même loi, le terme « quatre-vingt-septième » est remplacé par le terme « cinquante-cinquième ».

**Art. 10.** L'article 20, alinéa 3, de la même loi est remplacé comme suit :

« Tout citoyen peut prendre inspection des listes actualisées ainsi que des pièces mentionnées ci-dessus au secrétariat de la commune jusque et y compris le trentième jour avant le jour des élections. »

**Art. 11.** L'article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi est remplacé comme suit :

« (1) Contre toute décision par laquelle une personne a été indûment inscrite, omise ou rayée des listes électorales, un recours en réformation est ouvert devant la Cour administrative. »

**Art. 12.** À l'article 22 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° le terme « soixante-dix-neuvième » est remplacé par le terme « quarante-septième » ;

2° le terme « soixante-douzième » est remplacé par le terme « quarante-quatrième ».

**Art. 13.** L'article 23 de la même loi est abrogé.

**Art. 14.** L'article 24 de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 24. Le recours doit être introduit au plus tard le trente-septième jour précédant le jour des élections. ».

**Art. 15.** Les articles 25, 26, 28 et 29 de la même loi sont abrogés.

**Art. 16.** À l'article 27 de la même loi, les paragraphes 2 et 3 sont abrogés.

**Art. 17.** À l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup>, de la même loi, la deuxième phrase est remplacée comme suit :

« La Cour administrative statue d'urgence et en tout cas dans les dix jours de l'introduction de la requête. ».

**Art. 18.** À l'article 55, alinéa 4 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° le terme « provisoire » est inséré entre les termes « le nombre » et « de ses bureaux de vote » ;

2° l'alinéa est complété comme suit :

« Le nombre définitif des bureaux de vote leur est communiqué par chaque commune au plus tard le quarantième jour avant la date des élections. ».

**Art. 19.** À l'article 190 de la même loi, il est ajouté un alinéa 2 nouveau qui a la teneur suivante :

« Les conseillers élus lors des élections qui suivent la dissolution du conseil communal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent. ».

**Art. 20.** À l'article 192 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 2 est supprimé ;

2° l'alinéa 3, devenu le nouvel alinéa 2, est modifié comme suit :

a) les termes « ressortissant étranger » sont remplacés par les termes « ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen et l'autre ressortissant étranger » ;

b) au point 2°, le point-virgule est remplacé par un point ;

c) le point 3° est supprimé ;

3° À la suite de l'alinéa 3, devenu l'alinéa 2, il est ajouté un nouvel alinéa 3 qui prend la teneur suivante :

« Le ressortissant étranger autre que le ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Schengen doit produire en outre à l'appui de sa candidature une carte ou un titre de séjour en cours de validité. ».

**Art. 21.** L'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques est complété par deux nouvelles lettres qui prennent la teneur suivante :

« m) d'élaborer des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique que les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser. L'élaboration des principes directeurs se réalise en étroite collaboration avec les

fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores précités ainsi que les partis politiques et les groupements de candidats.

- n) d'élaborer des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des programmes d'information politique réservés aux partis politiques et groupements de candidats que les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser en dehors des campagnes électorales médiatiques. ».

**Art. 22.** À l'article 35*bis* de la même loi, le paragraphe 3 du point A. est complété par un nouvel alinéa libellé comme suit :

« Le Conseil d'administration publie les principes directeurs visés à l'article 35, paragraphe 2, lettres m) et n), ainsi qu'un rapport sur le déroulement de chaque campagne électorale médiatique. ».

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> juillet 2022

*Le Président,*  
Mars Di Bartolomeo

*Le Rapporteur,*  
Guy Arendt