

N° 5803²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.4.2008)

Par dépêche du 22 novembre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat de la proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen, déposée par le député Paul-Henri Meyers, le 14 novembre 2007, et déclarée recevable le 20 novembre 2007. Le texte de la proposition était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire de l'article unique. La prise de position du Gouvernement a été transmise au Conseil d'Etat par une dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement du 6 février 2008.

Le projet de texte sous examen a pour objet de procéder à deux changements dans la législation actuelle. Il s'agit d'abord de ramener de 12 à 6 le nombre maximal des candidats pouvant figurer sur une liste électorale à l'occasion de l'élection des 6 représentants luxembourgeois au Parlement européen, et, ensuite, de permettre à l'électeur d'émettre deux suffrages préférentiels par candidat (sans dépasser évidemment le maximum de 6 suffrages par électeur).

La proposition de loi entend résoudre un problème lancinant, à savoir le malaise qu'éprouvent les électeurs du fait que certains des candidats élus lors d'élections pour le Parlement européen n'acceptent pas le mandat qui leur a été confié, mais préfèrent assumer un autre mandat politique au niveau national ou européen. Elle propose une solution qui n'est pas parfaite mais qui a toutefois le double avantage d'avoir été jugée acceptable par les groupes parlementaires au sein de la Chambre des députés et d'exercer une pression suffisante sur les partis politiques pour les obliger à inscrire sur leur liste de candidats un maximum de candidats dont il est sûr qu'ils accepteront le mandat qui leur sera confié en cas d'élection.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'examen du texte proposé soulève les observations suivantes:

1) Quant à la forme

a) En choisissant de modifier la loi modifiée du 25 février 1979 mentionnée ci-dessus sans toucher à la loi électorale du 18 février 2003, la proposition de loi s'engage dans une voie sans issue, comme le relève aussi la prise de position du Gouvernement. En effet, la loi du 25 février 1979 procédait formellement en rendant applicables certains articles de la loi électorale du 31 juillet 1924 „à l'élection au suffrage universel des représentants luxembourgeois à l'Assemblée des Communautés Européennes“, d'une part, et, d'autre part, en modifiant certains autres articles de la loi électorale de 1924. Or, la loi électorale de 1924 a été abrogée et remplacée par la loi électorale du 18 février 2003 précitée (article 344). La modification d'une loi abrogée n'est pas possible.

Pour aboutir néanmoins au but recherché par l'auteur de la proposition de loi, il suffit de modifier la loi électorale modifiée du 18 février 2003, en insérant, dans les articles correspondants de celle-ci,

les dispositions que la proposition de loi se propose d'insérer dans certains articles de la loi électorale abrogée de 1924.

A l'article unique, sous le point 1, la référence à l'article 106, alinéa 5, doit être remplacée par celle à l'article 291, alinéa 5; celle du point 2 (article 111, alinéa 2, deuxième phrase) par celle à l'article 296, alinéa 2, deuxième phrase et celle du point 3 (article 114) par celle à l'article 299, étant entendu que, pour ce dernier, le dernier alinéa figurant à la proposition de loi peut être omis puisque le texte visé figure à l'article 300 de la loi électorale de 2003.

b) Etant donné que les Annexes et les Modèles qui figurent à la suite de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 font partie intégrante de cette loi, l'on ne peut pas admettre que ces textes seraient modifiés implicitement du fait que le texte des articles qu'appliquent les Annexes et Modèles ont été modifiés. Il faut, au contraire, procéder à une modification en bonne et due forme de ces Annexes et Modèles.

L'Annexe de la loi électorale du 18 février 2003 intitulée „*Instructions pour l'électeur; ... C. Elections européennes*“, celle intitulée „*Instruction pour l'électeur, Vote par correspondance, ... C. Elections au Parlement européen*“ ainsi que les Modèles 7, 9 et 10 devraient être modifiés afin de concorder avec les changements qui seront introduits par l'entrée en vigueur de la proposition de loi sous examen. Le Conseil d'Etat présente ci-après un texte approprié, sauf pour les modifications à apporter aux Modèles, où il suffira, sous le Modèle 7, d'écourter la liste No 2 de 12 à 6 lignes et d'éliminer la liste No 3, et, sous les Modèles 9 et 10, d'éliminer deux noms avec les lignes correspondantes.

Dans le but d'apporter une précision supplémentaire aux Annexes, mais qui sort du contexte de la proposition de loi, le Conseil d'Etat suggère d'adapter l'Annexe „*Figuration d'une salle d'élection*“ aux élections simultanées pour le Parlement européen et pour la Chambre des députés, en mentionnant, dans le court texte explicatif, que la lettre A s'applique dans cette hypothèse aux deux urnes présentes, et de dire „A = Urne(s)“.

2) Quant au fond

Les modifications résultant de la proposition de loi sous examen sont effectivement de nature à éliminer les critiques dont souffre le mode de désignation des membres luxembourgeois du Parlement européen. Encore faut-il que les candidats et les partis politiques acceptent de „jouer le jeu“. Même les règles réaménagées resteront inefficaces si des candidats continuent à briguer une élection qui ne les intéresse que dans la mesure où elle leur permet de se situer par rapport à d'autres candidats, alors que le choix exprimé par les électeurs reste lettre morte. Il n'y a pas de sanction, et il est difficile d'en imaginer une contre le candidat qui n'accepte pas le mandat que les électeurs lui ont confié.

Dans le système actuel, la réserve de candidats qui résultait du nombre important de candidats sur une liste (le double des postes à occuper) a permis d'éviter l'organisation d'élections complémentaires. Le texte proposé aboutit à une diminution considérable de cette réserve, même si l'on est en droit de présumer que la propension des candidats élus sur les premiers rangs à accepter leur mandat changera nettement vers le mieux avec le vote de la proposition de loi.

L'article 326 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 dispose qu'„il est procédé à des élections complémentaires (...) s'il n'y a plus de suppléant de la liste dont faisait partie le titulaire du siège vacant“ tout en éliminant le recours à l'élection complémentaire pendant l'année qui précède le renouvellement intégral des six représentants – à moins que la représentation globale n'ait perdu plus de la moitié de ses membres. Le risque d'une élection complémentaire reste entier, même après le vote de la proposition sous examen. Il suffit qu'une liste ne soit plus à même de fournir le suppléant nécessaire en vue de colmater la vacance qui s'est ouverte, pour que tout le pays soit appelé à une élection complémentaire.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur un problème soulevé par le texte de l'article 326 de la loi électorale. Une élection complémentaire a-t-elle pour objet

- de permettre au parti politique dont la réserve de candidats est épuisée de faire élire un nouveau représentant et, éventuellement, quelques candidats suppléants? Plus précisément, la répartition proportionnelle des élus selon le résultat de l'élection principale antérieure reste-t-elle acquise et l'électeur sera-t-il appelé exclusivement à faire son choix parmi les candidats d'un seul parti pour le seul ou les seuls sièges vacants?

ou

- de permettre à tous les partis politiques intéressés de concourir pour ce qui est de l'occupation du ou des sièges vacants? Le poids relatif des partis, tel qu'il a résulté de l'élection principale, est-il remis en jeu?

Le texte actuel ne fournit pas suffisamment de précisions pour trancher. De l'avis du Conseil d'Etat, il vaut mieux apporter la précision requise *tempore non suspecto* plutôt que de se voir acculé au moment de l'organisation d'une élection complémentaire à prendre une décision improvisée qui risque alors de provoquer une polémique partisane.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat constate qu'au regard de la Chambre des députés, la loi électorale ne résout pas le problème qui naîtrait si la liste de remplaçants, prévue par l'article 165, alinéa 3, était épuisée de sorte qu'un siège vacant sur une liste ne pourrait pas être occupé par un candidat de la même liste. La loi électorale n'envisageant pas l'hypothèse d'élections complémentaires, le siège vacant resterait vacant, en l'état actuel de la législation, jusqu'aux prochaines élections.

*

PROPOSITION DE TEXTE

Si les observations du Conseil d'Etat étaient suivies, le texte de la proposition de loi pourrait se lire comme suit:

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

Article unique.– La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifiée comme suit:

1. A l'article 291, l'alinéa 5 est remplacé par la disposition suivante:

„Une liste ne peut pas comprendre plus de six candidats; elle doit être composée majoritairement de candidats possédant la nationalité luxembourgeoise.“
2. A l'article 296, alinéa 2, la deuxième phrase est remplacée comme suit:

„Deux cases se trouvent à la suite des nom(s) et prénom(s) de chaque candidat.“
3. L'article 299 prend la teneur suivante:

„Art. 299. Chaque électeur dispose de six suffrages.

Il peut attribuer deux suffrages à chacun des candidats jusqu'à concurrence du total des suffrages dont il dispose.

L'électeur qui, à l'aide d'un crayon, d'une plume, d'un stylo à bille ou d'un instrument analogue, remplit le cercle blanc de la case placée en tête d'une liste ou qui y inscrit une croix (+ ou x) adhère à cette liste en totalité et attribue ainsi un suffrage à chacun des candidats de cette liste.

Chaque croix (+ ou x) inscrite dans l'une des cases réservées derrière le nom des candidats vaut un suffrage à ce candidat.

Tout cercle rempli même incomplètement, et toute croix, même imparfaite, expriment valablement le vote, à moins que l'intention de rendre le bulletin reconnaissable ne soit manifeste.“
4. A l'Annexe intitulée „*Instructions pour l'électeur ... C. Elections européennes*“, le texte est remplacé comme suit à partir de l'alinéa 2:

„Le point 2° est formulé de la manière suivante:

„2° L'électeur ne peut émettre plus de suffrages qu'il n'y a de mandats à pourvoir. Il ne peut pas émettre plus de six suffrages.

Il peut attribuer un ou deux suffrages à chacun des candidats jusqu'à concurrence du total des six suffrages dont il dispose.

L'électeur vote:

 - soit en remplissant le cercle de la case placée en tête d'une liste,
 - soit en y inscrivant une croix (+ ou x),

- soit en inscrivant une croix (+ ou x) dans l'une ou dans les deux cases placées à la suite du nom d'un ou de plusieurs candidats jusqu'à concurrence du total des six suffrages dont il dispose,
- soit en procédant conjointement des deux manières s'il remplit le cercle de la case placée en tête d'une liste comprenant moins de six candidats ou s'il inscrit une croix (+ ou x) dans le cercle placé en tête d'une pareille liste, tout en attribuant le reste de ses voix (ce reste étant égal à la différence entre le nombre six et le nombre des candidats figurant sur la liste) à un ou plusieurs candidats; si l'électeur utilise cette faculté au profit de candidats figurant sur la liste à l'ensemble de laquelle il a donné son adhésion, il ne peut attribuer à chaque candidat qu'une seule voix jusqu'à épuisement du reste de voix; si l'électeur utilise cette faculté au profit de candidats figurant sur la liste à laquelle il adhère dans son ensemble et sur d'autres listes, ou s'il l'utilise exclusivement en faveur de candidats figurant sur d'autres listes, il peut attribuer à chacun des candidats figurant sur les autres listes un ou deux suffrages, jusqu'à épuisement du reste de voix; l'électeur peut aussi utiliser son reste de voix pour remplir le cercle, ou pour y inscrire une croix (+ ou x), en tête d'une ou de plusieurs autres listes dans la mesure où son reste de voix est égal ou supérieur au nombre de candidats figurant sur cette ou sur ces listes.“ “

5. A l'Annexe intitulée „*Instruction pour l'électeur. Vote par correspondance ... C. Elections au Parlement européen*“, le texte est remplacé comme suit à partir de l'alinéa 2:

„Le point 1° est libellé de la manière suivante:

„1° L'électeur ne peut émettre plus de suffrages qu'il n'y a de mandats à pourvoir. Il ne peut pas émettre plus de six suffrages.

Il peut attribuer un ou deux suffrages à chacun des candidats jusqu'à concurrence du total des six suffrages dont il dispose.

L'électeur vote:

- soit en remplissant le cercle de la case placée en tête d'une liste,
- soit en y inscrivant une croix (+ ou x),
- soit en inscrivant une croix (+ ou x) dans l'une ou dans les deux cases placées à la suite du nom d'un ou de plusieurs candidats jusqu'à concurrence du total des six suffrages dont il dispose,
- soit en procédant conjointement des deux manières s'il remplit le cercle de la case placée en tête d'une liste comprenant moins de six candidats ou s'il inscrit une croix (+ ou x) dans le cercle placé en tête d'une pareille liste, tout en attribuant le reste de ses voix (ce reste étant égal à la différence entre le nombre six et le nombre des candidats figurant sur la liste) à un ou plusieurs candidats; si l'électeur utilise cette faculté au profit de candidats figurant sur la liste à l'ensemble de laquelle il a donné son adhésion, il ne peut attribuer à chaque candidat qu'une seule voix jusqu'à épuisement du reste de voix; si l'électeur utilise cette faculté au profit de candidats figurant sur la liste à laquelle il adhère dans son ensemble et sur d'autres listes, ou s'il l'utilise exclusivement en faveur de candidats figurant sur d'autres listes, il peut attribuer à chacun des candidats figurant sur les autres listes un ou deux suffrages, jusqu'à épuisement du reste de voix; l'électeur peut aussi utiliser son reste de voix pour remplir le cercle, ou pour y inscrire une croix (+ ou x), en tête d'une ou de plusieurs autres listes dans la mesure où son reste de voix est égal ou supérieur au nombre de candidats figurant sur cette ou sur ces listes.“ “

6. A l'Annexe „*Figuration d'une salle d'élection*“, la mention „A = Urne“ est remplacée par „A = Urne(s)“.

7. Les Modèles 7, 8 et 10 sont remplacés par les modèles correspondants reproduits ci-après.“

Quant aux changements à apporter aux Modèles, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous 1. b) ci-dessus et marque dès à présent son accord pour tout modèle qui tiendra compte de ces observations.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 avril 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER