

N° 6571²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(18.7.2013)

Le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique par dépêche du 30 avril 2013 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, qui est aussi l'auteur du texte du projet.

Au texte même du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière.

Y étaient également joints:

- le texte de la directive 2013/1/UE du Conseil du 20 décembre 2012 modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants;
- le texte de la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants; ainsi que
- le texte de la décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom.

Par dépêche du 27 juin 2013 du Président de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat fut saisi encore d'une série d'amendements proposés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle.

Invité par la même dépêche à s'exprimer sur certains problèmes de correspondance entre la Constitution et la loi électorale, le Conseil d'Etat entend d'abord émettre son avis, dans la forme usuelle, au sujet du projet de loi et des amendements dont il est saisi pour s'exprimer à la fin de cet avis sur les questions posées.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La directive à transposer a pour objet de remplacer l'obligation faite au citoyen de l'Union qui réside dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant et qui désire, lors des élections pour le Parlement européen, de se porter candidat dans son pays de résidence, de présenter aux autorités de son Etat de résidence une attestation des autorités administratives compétentes de son Etat d'origine certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans ce dernier Etat ou qu'une telle déchéance n'est pas connue desdites autorités, par l'obligation faite à l'Etat de résidence de se procurer auprès de l'Etat d'origine les renseignements nécessaires. Le candidat se limitera dorénavant à présenter à l'appui de sa demande d'inscription sur la liste des candidats une déclaration formelle précisant qu'il n'est pas déchu du droit de vote dans l'Etat membre d'origine.

Quant aux amendements, le changement principal vise à tirer profit de la modification de la loi électorale pour refixer un élément important: désormais, lors des élections pour le Parlement européen,

toute condition de durée de résidence des électeurs et des candidats ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne disparaîtra.

Discussion du fondement de la directive à transposer

La justification pour mettre en branle l'appareil politique et bureaucratique nécessaire à l'élaboration et à la transposition de la directive 2013/1/UE est fournie au considérant (4) de la directive: „Les difficultés que les citoyens rencontrent pour identifier les autorités habilitées à délivrer cette attestation [dans leur Etat membre d'origine], ainsi que celles qu'ils rencontrent pour obtenir cette attestation en temps utile [de la part des autorités compétentes de leur Etat membre d'origine] ...“ ne convainc pas le Conseil d'Etat:

- a) admettre qu'il y ait des personnes qui se portent candidats à l'élection au Parlement européen sans avoir les qualités ou les connaissances suffisantes pour identifier l'autorité qui est compétente dans leur Etat d'origine pour émettre le certificat attestant que la personne en question n'est pas déchue de son droit d'éligibilité ou qu'une telle déchéance n'est pas connue de ladite autorité, tout en supposant que ces personnes doivent pouvoir, en principe, siéger au Parlement européen, c'est propager une image indigne des candidats aux élections pour le Parlement européen; légiférer afin d'admettre à l'avenir au Parlement européen un nombre plus élevé de personnes qui n'ont pas une qualification suffisante pour comprendre des textes normatifs basiques, que ceux-ci émanent d'un Etat membre ou de l'Union européenne, est un argument auquel le Conseil d'Etat ne saurait adhérer;
- b) admettre qu'à travers les 28 Etats membres de l'Union européenne, les partis politiques ne disposent pas des capacités techniques nécessaires pour appuyer administrativement les candidats qu'ils proposent, c'est établir à l'égard de ces partis un certificat d'incurie non mérité, surtout lorsqu'ils sont, comme au Grand-Duché de Luxembourg, ancrés dans le texte même de la Constitution notamment en raison de leur mission de concourir à l'expression du suffrage universel;
- c) admettre que les lenteurs ou même les négligences qui ont pu être détectées dans le chef de certains services administratifs de certains Etats membres soient éliminées à l'avenir grâce à l'ajout des nouvelles procédures administratives que la transposition de la directive oblige tous les Etats membres à introduire dans le domaine de la législation électorale, c'est faire fi du bon sens.

Dommage causé à „l'image de marque“ du Parlement européen

La transposition de la directive 2013/1/UE à transposer fait encore un pas de plus: si l'Etat membre de résidence n'obtient pas en temps utile les informations corroborant ou informant les affirmations contenues dans le dossier du candidat, celui-ci n'est pas éliminé de la procédure électorale, mais „est en tout état de cause admis“ (art. 1er, 1), c), dernier alinéa). Et s'il est élu et que sa déclaration se révèle ne pas correspondre à la réalité, l'Etat membre de résidence „prend les mesures appropriées conformément à son droit national pour empêcher ... cette personne ... d'exercer le mandat“.

Abstraction faite des précautions mises en place par l'article 291 de la loi électorale, et du filtrage qui sera opéré par les partis politiques au moment de la constitution des listes de candidats, les auteurs de la directive et du projet de loi sous examen admettent que toute personne doit être admise à se porter candidat aux élections pour le Parlement et doit pouvoir être élue, assermentée et siéger au Parlement européen, quitte à se voir ensuite „empêcher ...“ par son Etat membre de résidence de continuer à „exercer le mandat“. Le Conseil d'Etat reviendra sur cet aspect lors de l'examen du texte de l'article afférent, notamment pour examiner les moyens dont dispose le Luxembourg en tant qu'Etat membre de résidence d'un élu, ressortissant d'un autre Etat membre, en délicatesse avec les règles électorales de celui-ci: enverra-t-il la maréchaussée à Strasbourg et à Bruxelles pour interdire à l'indélicat l'entrée au Parlement européen, ou le Président de la Chambre des députés, après avoir envoyé au Parlement européen les documents nécessaires à la vérification des pouvoirs des élus, conformément à l'article 283 de la loi électorale modifiée, fera-t-il un second envoi quelques semaines plus tard qui obligera le Président du Parlement européen à se défaire d'un membre de son institution? Qui assumera la responsabilité pour le dommage porté à l'image d'une institution qui ne peut pas être ouverte à tous les vents?

La seule protection contre l'apparition sur les listes de candidats de candidatures non conformes aux exigences de la loi électorale sera constituée en fin de compte par le caractère sérieux présumé d'office dans le chef de chaque candidat. Le fait qu'au transfert (du candidat à l'Etat de résidence) de l'obli-

gation de compléter le dossier d'un candidat par un certificat de non-déchéance du droit d'éligibilité s'ajoute à l'avenir une déclaration émanant du candidat lui-même comme quoi il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans son Etat d'origine aboutit à donner à cette déclaration la force d'un document autosuffisant qui vaut jusqu'à la preuve du contraire. Cette innovation peut être considérée comme ouverture intéressante. Inspirée du droit anglo-saxon et de celui des Etats nordiques de l'Union européenne, elle documente la confiance placée dans le civisme des citoyens de l'Union. Le Conseil d'Etat voudrait cependant relever que le seul précédent en droit luxembourgeois se trouve dans le Code civil, donc en droit privé, alors que la matière électorale relève du droit public qui est protégée en droit luxembourgeois par des barrières autrement plus solides que l'autodéclaration de la personne intéressée. Le fait que le Gouvernement a consenti à cette avancée ouvre des perspectives nouvelles d'allègement des procédures administratives de contrôle qu'il ne faudrait pas limiter au seul domaine de l'accès à la candidature pour le Parlement européen. Il serait impossible d'énumérer les procédures administratives internes exigeant actuellement de la part du demandeur ou du candidat à une fonction, à un métier, à l'exercice d'un droit, la présentation de certificats officiels à délivrer par des autorités non moins officielles dont le candidat ou le demandeur ignore jusqu'à l'existence, sans parler de leur siège, ou des formalités qu'il doit remplir avant de pouvoir accéder au document formel exigé. La réforme administrative ferait une belle avancée si le procédé imaginé pour l'accès à la candidature pour le Parlement européen pouvait être généralisé.

Enfin, le Conseil d'Etat constate avec soulagement que les auteurs du projet de loi sous examen n'ont pas suivi la suggestion figurant au considérant (8) de la directive, qui recommande la mise en place de délais de présentation des candidatures différents pour les citoyens de l'Union européenne qui ne sont pas ressortissants de l'Etat luxembourgeois et pour ceux qui le sont. L'organisation bien ordonnée des élections aurait risqué de se fourvoyer dans un taillis législatif inextricable.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Comme il l'a relevé dans les considérations générales, le Conseil d'Etat consacre la première partie du présent avis à l'examen du projet de loi et des amendements dont il est saisi alors qu'il donnera dans la partie finale sa réponse à la question posée par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, question qui est soulevée dans le cadre des amendements.

Observations préliminaires

L'agencement du projet sous rubrique est à refaire en tenant compte des règles de légistique formelle comme suit:

„**Art. 1er.** Les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, désignée ci-après „la loi“, sont modifiés comme suit:

„(2) ...

(3) ...“

Art. 2. L'article 9 de la loi est remplacé comme suit:

1° Au premier ...

„Le terme de parlementaire ...“

2° ...

Art. 3. L'article 26, alinéa 2 de la loi est modifié comme suit:

...“

Compte tenu du fait que le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de restructurer l'ensemble du texte du projet de loi sous examen, il renonce à renvoyer à la suite de l'énoncé de l'article du projet au numéro de l'article qu'il propose.

Pour faciliter la lecture de l'avis, le Conseil d'Etat a intégré l'examen des amendements dans l'examen de l'article auxquels ils se rapportent.

Proposition de modification initiée par le Conseil d'Etat (Article 3, point 3 de la loi électorale)

Le Conseil d'Etat propose de modifier légèrement l'article 3, point 3 de la loi électorale qui serait à lire ainsi:

„3° jouir des droits civils et n'être déchu du droit de vote ni au Grand-Duché de Luxembourg ni dans l'Etat membre d'origine;“

De l'avis du Conseil d'Etat, il n'est pas nécessaire de préciser davantage la notion de „Etat d'origine“ qui vise l'Etat membre de l'Union européenne dont la personne qui désire s'inscrire sur la liste électorale porte la nationalité. Il estime encore, même si cette hypothèse n'est pas explicitement examinée par les auteurs du projet de loi, que si la personne en question porte les nationalités de plusieurs Etats membres, elle ne doit être déchu du droit de vote dans aucun des Etats dont elle porte la nationalité.

Amendement 1 (Article 3, point 5 de la loi électorale)

Le Conseil d'Etat suggère d'abandonner la virgule derrière les mots „... et y avoir résidé“.

*Article 1er, point 1 (Article 8, paragraphes 2 et 3 de la loi électorale)**Amendement 2*

L'extension aux élections communales (conditions d'inscription sur les listes électorales) des modalités sous lesquelles se fera la déclaration imposée par la directive à transposer dans le cadre des élections pour le Parlement européen permet de maintenir l'unicité des conditions pour les deux types d'élections auxquels les citoyens de l'Union européenne peuvent participer au Grand-Duché.

La modification proposée par la commission parlementaire a pour objet d'abandonner, pour l'électorat actif lors des élections pour le Parlement européen, toute durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg au profit des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne.

L'article 1er, point 1 et l'amendement 2 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 1er, point 2 (Article 9 de la loi électorale)

L'article 9 de la loi électorale, dans la teneur qu'il aura si le projet de loi sous examen est adopté par la Chambre des députés, désigne le ministre des Affaires étrangères comme pivot administratif qui veillera au flux des informations entre autorités nationales et autorités nationales étrangères. Cette mesure trouve l'accord du Conseil d'Etat, qui ne relèvera plus dans la suite du présent avis les dispositions qui poursuivent le même objectif.

Amendement 3 (Article 122 de la loi électorale)

La modification à apporter au texte de l'article 122 de la loi électorale est à lire dans le contexte de l'article 134 à modifier lui-aussi, et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 1er, point 3 (Article 126 de la loi électorale)

La loi électorale qualifiera désormais le „représentant du Grand-Duché de Luxembourg au Parlement européen“ simplement de „membre du Parlement européen“, solution qui trouve l'accord du Conseil d'Etat. Il n'y aura donc pas lieu de revenir à ce changement lors de l'examen des différentes dispositions qui l'introduisent dans d'autres articles de la loi électorale.

Quant à la légistique, l'article 126 de la loi électorale étant subdivisé en points et non en paragraphes, il y a lieu de rédiger l'article sous revue en se référant „au point 1“ et „au point 9“ au lieu des paragraphes 1 et 9.

*Article 1er, point 4 (Article 134 de la loi électorale)**Amendement 4*

Alors que l'article 134 actuel de la loi électorale prévoit qu'un règlement grand-ducal peut fixer pour les élections pour la Chambre des députés une date différente de celle du premier dimanche du mois de juin si les élections pour le Parlement européen auront lieu à une date différente au cours du mois de juin, le texte proposé par le projet de loi sous examen élargit la faculté d'intervention du règlement grand-ducal à l'hypothèse où les élections pour le Parlement européen auraient lieu au cours

du mois de mai. Le Conseil d'Etat marque son accord avec la disposition sous examen, mais exprime sa préférence pour le texte proposé par la commission parlementaire.

Article 1er, point 5 (Article 280 de la loi électorale)

Le Conseil d'Etat suggère d'omettre dans le texte de la loi électorale la référence à des normes juridiques externes, et d'écrire:

„La réunion des collèges électoraux pour pourvoir aux élections européennes a lieu à la date et aux heures à fixer par règlement grand-ducal, conformément à l'article 134.“

La même observation vaut pour l'article 280 de la loi électorale, lequel pourrait être adapté lors d'une modification ultérieure de la loi.

Article 1er, point 6 (Article 283 de la loi électorale)

Cette disposition soulève la question de la désignation de l'autorité compétente pour prononcer, le cas échéant, la déchéance de son mandat d'un membre du Parlement européen qui aurait été admis à siéger au Parlement européen mais dont le dossier serait complété seulement après les élections et après son assermentation par le document émanant de son pays d'origine dont il résulterait qu'il est déchu de son droit d'éligibilité et que sa déclaration versée au moment de la présentation de sa candidature ne correspond pas à la réalité.

Une première approche, basée sur le sens commun, permettrait de penser que la personne visée, bien qu'élue, bien qu'assermentée, bien qu'ayant déjà participé activement aux travaux du Parlement européen, devrait être bien entendu déchue de son mandat. La Chambre des députés, appelée à vider les contestations „qui sont relatives à des dispositions nationales“ auxquelles renvoie l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen, serait amenée dans cette hypothèse à constater après les élections qu'un candidat n'aurait pas dû figurer sur les listes des candidats et que son inscription est entachée d'un vice si profond qu'il entraîne la déchéance du mandat. Le constat formel, par la Chambre des députés, de l'existence de ce vice constituerait un élément des „documents nécessaires à la vérification des pouvoirs des membres du Parlement européen élus au Grand-Duché de Luxembourg“, bien qu'étant postérieur à la documentation établie immédiatement après les élections. Sur base du nouvel élément, le Parlement européen serait appelé à décider des suites à lui donner.

Or, cette approche n'est pas compatible avec le texte de la loi électorale. Les auteurs du projet de loi tentent de remédier à ce défaut, mais incomplètement, de l'avis du Conseil d'Etat qui reviendra sur cette question lors de l'examen du point 10 de l'article 1er.

Comme le libellé de l'article sous revue vise à remplacer l'intégralité de l'article 283 de la loi électorale, il y a lieu d'utiliser le verbe „remplacer“ au lieu de „modifier“.

Article 1er, point 7 (Articles 114 et 285 de la loi électorale)

Amendement 5

Tout en se déclarant d'accord avec les changements à apporter au texte actuel de la loi électorale (qui constituent en matière d'éligibilité un parallèle avec le texte de l'article 1er, point 1, et de l'amendement 2, en matière d'électorat actif), le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi sous examen omettent d'étendre aux candidats qui ont présenté une déclaration inexacte sur leur éligibilité dans leur Etat d'origine les sanctions prévues par l'article 114, alinéa 3 de la loi électorale à l'encontre d'un candidat qui, lors d'élections législatives ou communales, „s'est porté candidat [...] sachant qu'il ne réunit pas les conditions d'éligibilité“. Il est évident que la rigueur de la loi doit viser aussi les candidats indécidés lors d'élections pour le Parlement européen. Tout candidat à toute élection – pour la Chambre des députés, pour le conseil communal, pour le Parlement européen – doit être traité sur un pied d'égalité, quelle que soit sa nationalité.

Il suffirait à ce sujet d'insérer entre les points actuels 10 et 11 de l'article 1er du projet de loi un nouveau point 11 ayant la teneur suivante:

„11° L'article 114, alinéa 3 de la loi électorale prend la teneur suivante:

„Est puni d'une amende de 500 à 15.000 euros et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans quiconque s'est porté candidat aux élections sachant qu'il ne réunit pas les conditions d'éligibilité prescrites par les articles 127 et 128, 192 et 193, 285 et 286 de la présente loi.“ “

A défaut d'être suivi sur ce point, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Article 1er, point 8 (Article 287 de la loi électorale)

Le Conseil d'Etat estime que le texte sous le point 2° devrait prendre en considération la situation de la personne qui a été déchue de son mandat de membre du Parlement européen suite à la présentation d'une déclaration de non-déchéance du droit d'éligibilité ne correspondant pas à la réalité.

Article 1er, point 9 (Article 289 de la loi électorale)

Sans observation.

Article 1er, point 10 (Article 291 de la loi électorale)

A l'alinéa 5, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„Pour les candidats ressortissant d'autres Etats membres de l'Union européenne, le Gouvernement s'assure qu'ils n'ont pas été déchus du droit d'éligibilité dans l'Etat d'origine, par l'effet ...“

Le texte de l'alinéa 8 manque de précision. Il ne s'agit pas de reproduire le texte de la directive à transposer, mais de lui donner un contenu dans le droit national qui aboutisse aux résultats recherchés. Plus particulièrement, la formule „le candidat ne peut pas être élu“ ne peut pas être placée telle quelle dans le texte de la loi électorale. Comment en effet les autorités interdiraient-elles aux électeurs d'exprimer leur vote en faveur d'un candidat déterminé? La présentation de l'information sur la déchéance du candidat de son droit d'éligibilité n'a plus aucun effet sur la formulation du bulletin de vote si elle parvient au président du bureau de vote principal de la circonscription électorale compétente après l'expiration du délai fixé pour la présentation des candidatures. Après la date mentionnée ci-dessus, les listes sont immuables. Même le décès d'un candidat n'y change rien. Le candidat déchu de son droit d'éligibilité figurera donc sur le bulletin de vote et se retrouvera, le cas échéant, parmi les élus de sa liste. Cette conséquence malencontreuse de l'obligation faite aux Etats membres par la directive d'accepter des candidatures présentées sur la seule foi de la déclaration du candidat ne peut être évitée que si la loi électorale élargit les pouvoirs du président du bureau de vote principal de la circonscription afin de lui permettre d'écarter après les élections (par exemple avant le dépouillement des bulletins de vote) un candidat déchu du droit d'éligibilité.

Le texte du point 10 apporte un début de solution à ces problèmes, lorsqu'il règle la situation – après l'élection – du candidat qui s'est présenté aux élections dans deux Etats membres: Si l'information sur l'indélicatesse du candidat parvient au président du bureau principal après l'expiration du délai de soixante jours fixé à l'article 292 de la loi électorale, „les formalités utilement accomplies restent acquises; toutefois, les suffrages individuels éventuellement recueillis par le candidat ne sont acquis ni au candidat, ni à la liste à laquelle il appartient.“ La même solution devrait être appliquée dans l'hypothèse du candidat déchu de son droit d'éligibilité, encore que l'on peut se demander légitimement pourquoi les suffrages de listes échus à la liste sur laquelle figurait le candidat fautif grâce à la présence de celui-ci restent acquis à cette liste.

Même si les auteurs du projet de loi se ralliaient à cette solution, il resterait à décider ce qu'il adviendrait dans l'hypothèse où les informations sur l'indélicatesse du candidat parviendraient au Luxembourg après le dépouillement, après la répartition des sièges, après l'information donnée par le président de la Chambre des députés au président du Parlement européen sur le résultat des élections européennes au Grand-Duché de Luxembourg, après la vérification des pouvoirs des élus au Parlement européen, et encore après assermentation des élus. Le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de régler dans la loi électorale les procédures à suivre dans l'hypothèse mentionnée ci-dessus. Il relève notamment que le président du bureau principal proclame le résultat des opérations de recensement de son bureau (art. 322) et que le bureau cesse d'exister avec l'accomplissement de la dernière formalité que la loi lui confie. Parmi ces missions ne figure pas le constat de la présence parmi les candidats d'une personne qui n'aurait pas dû y figurer, ni les suites réservées à ce constat.

Une possibilité pour résoudre la question pourrait se trouver dans l'application de l'article 286, alinéa 2 de la loi électorale, si toutefois la Chambre des députés entend donner cette interprétation à la disposition en question. Le législateur aura en outre à se préoccuper aussi de la question d'opportunité de savoir si la déchéance du mandat entraînera une nouvelle répartition des sièges entre les listes en lice lors des élections.

Finalement, comme le libellé de l'article sous revue vise à remplacer l'intégralité de l'article 291 de la loi électorale, il y a lieu d'utiliser le verbe „remplacer“ au lieu de „modifier“.

Article 1er, points 11 et 12 (Annexe C et Modèles 7 et 8)

Sans observation.

Article 2

A supposer que les dispositions qui font l'objet du projet de loi sous examen soient votées quelques semaines avant le 28 janvier 2014, ultime date du délai de transposition de la directive, il n'y a pas de raison à ce que la loi votée n'entre en vigueur qu'au dernier jour fixé pour la transposition.

Quant à la question posée par la Chambre des députés

Dans sa lettre du 27 juin 2013, le président de la Chambre des députés informe le Conseil d'Etat que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle a constaté que l'application de certains articles de la loi électorale s'avère difficile en relation avec la disposition de l'article 74, alinéa 2 de la Constitution, aux termes de laquelle „Il est procédé à des nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution“ de la Chambre des députés, et invite le Conseil d'Etat – alors que cette problématique a déjà été relevée dans l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ de 2006 – à réexaminer cette problématique et à faire, le cas échéant, une proposition de texte.

Le Conseil d'Etat répond volontiers à la question posée, bien que celle-ci ne corresponde pas formellement aux conditions de saisine telles qu'elles sont définies par l'article 3, alinéa 1er de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

Dans l'ouvrage précité, les auteurs relèvent que effectivement certains des délais procéduraux fixés par la loi électorale ont pour conséquence qu'il est matériellement impossible d'envisager l'organisation d'une élection trois mois après la dissolution; ils avaient retenu que „Dans ces circonstances, il sera pratiquement impossible de respecter à la fois la Constitution et la loi électorale“.

Le Conseil d'Etat constate d'abord que certaines considérations découlant du calendrier ont une influence considérable sur la marge laissée entre le délai inscrit dans la Constitution et ceux fixés par la loi électorale. Si les trois mois portent par exemple sur les mois de février, mars et avril, il n'y a qu'un mois comptant 31 jours, alors qu'il y en a un qui en compte 30 jours et un autre qui n'en compte que 28; si les trois mois portent sur les mois de juillet, août et septembre, il y a deux mois à 31 jours et un mois à 30 jours. La différence entre 89 et 92 jours disponibles pour se faire dérouler les procédures en matière électorale semble irrelevante à première vue, mais est très importante en raison de l'encastrement des différents éléments procéduraux qui dépendent l'un de l'autre et en raison des préparatifs matériels requis pour mettre en branle certains d'entre eux.

Même le jour de semaine auquel la dissolution est prononcée se répercute sur la marge de temps disponible pour l'organisation des élections. La dissolution qui aurait pris effet vendredi, le 26 avril 2013, aurait entraîné la date du dimanche, 21 juillet pour le déroulement de l'élection (le respect du délai constitutionnel exigeant de placer l'élection au dimanche qui précède la clôture de ce délai), alors qu'une dissolution ayant eu lieu le lundi, 22 avril, aurait elle aussi provoqué des élections à la date du 21 juillet. La différence de quelques jours est de nouveau significative. Le fait que la Constitution compte en mois et la loi électorale en semaines et en jours joue contre les praticiens qui ont la tâche d'organiser les élections.

Le seul moyen de rendre le respect du délai constitutionnel plus aisé consiste à écourter certains des délais fixés par la loi électorale. Les plus prometteurs de ces délais, ce sont évidemment ceux qui se situent le plus en amont de la date de l'élection.

Outre les délais liés à la révision des listes électorales, le premier délai que fixe la loi électorale en rapport avec la procédure d'élection proprement dite est celui de l'article 60, alinéa 2: La constitution des bureaux principaux des circonscriptions par leurs présidents se fait 11 semaines avant le jour de l'élection. Dans l'hypothèse de calcul donnée ci-avant, cela aurait été le vendredi, 3 mai, c'est-à-dire une semaine après la dissolution. S'il est vrai que les présidents des bureaux principaux sont désignés *ès fonction*, et qu'ils sont donc identifiables et qu'ils peuvent se préparer à l'avance à leur mission, tel n'est pas le cas des membres de ces bureaux. Certains de ces membres seront sans doute repris de la

composition de l'élection précédente, mais d'autres ne seront pas disponibles, ne fût-ce qu'en raison d'un empêchement légal ou de motifs d'ordre personnel ou familial. Une semaine pour pressentir les membres éventuels et pour détecter des remplaçants qualifiés, c'est très court, d'autant plus que la composition des bureaux principaux (tout comme des bureaux électoraux) constitue l'une des garanties pour un déroulement ordonné des élections. Et pourtant, il n'est pas anodin de refixer simplement ce délai à „10 semaines avant le jour des élections“ ou même à 9 ou 8 semaines. En effet, plus on élargit le temps disponible pour la constitution des bureaux principaux, plus on approche cette date de celle qui fixe la présentation des listes.

Le deuxième délai est celui de l'article 171, qui exige que les demandes des électeurs voulant voter par correspondance parviennent à l'autorité compétente au plus tôt 10 semaines et au plus tard 30 jours avant la date des élections. Il est évidemment concevable de réduire le délai endéans duquel ces demandes sont à introduire, mais ce sera au prix d'une réduction du confort des électeurs qui se fera sentir surtout si le délai englobe une période de vacances, en particulier les vacances d'été pendant lesquelles de nombreux électeurs séjournent en dehors des frontières nationales.

Le troisième délai, fixé par l'article 136, al. 3, – 65 jours avant la date de l'élection (publication de l'avis du président du bureau principal de circonscription des jour, heure et lieu pour la présentation des candidats) – est étroitement lié au quatrième, celui de l'article 136, al. 1er, qui fixe à 60 jours l'ultime date à laquelle les listes de candidats peuvent être déposées. Ecourter ces délais afin de donner davantage de temps aux partis politiques pour composer les listes de candidats qu'ils veulent présenter permettrait certes aux partis de faire plus facilement face à la situation provoquée par une dissolution qu'ils n'ont pas vu venir, mais aurait comme autre conséquence une réduction de la durée de la campagne électorale. Une réduction des troisième et quatrième délais mentionnés ci-dessus aurait une autre conséquence grave: tous les préparatifs pratiques supposant que soit connue l'identité des candidats s'en trouveraient écourtés aussi, telle l'impression des affiches et des bulletins électoraux. L'impression du matériel que les partis politiques utilisent pour la campagne électorale s'en ressentirait, de même que la fixation d'un délai plus court pour la détermination du numéro d'ordre alloué aux listes en présence.

Le Conseil d'Etat n'est pas au courant de toutes les implications pratiques qu'entraînerait une réduction de tel ou tel délai. Aussi s'abstient-il de formuler une proposition de texte précise qui ne peut être rédigée, de son avis, qu'après consultation des acteurs politiques et administratifs. Il recommande de ne modifier les délais inscrits dans la loi électorale qu'après mûre réflexion et sans hâte.

Mais il ne s'agit pas seulement de prendre en considération des délais pris pour eux-mêmes, mais aussi leur dépendance entre eux. Le Conseil d'Etat ne voudrait relever à ce sujet que les articles 67, alinéa 1er (les membres des bureaux électoraux doivent être électeurs), 60, alinéa 2 (les présidents des bureaux principaux d'arrondissement constituent leurs bureaux onze semaines, soit 77 jours, avant la date des élections et veilleront par conséquent à ce que les membres de ces bureaux soient tous des électeurs), mais „les listes [électorales] sont définitivement clôturées le 72ème jour avant le jour du scrutin“. Les présidents ne pourront que s'en remettre aux listes provisoires et n'auront pas connaissance des changements qui auront pu se produire dans le chef des personnes qu'ils invitent à devenir membres de leur bureau que 77 jours avant le scrutin. Ce problème existe depuis la nouvelle législation en matière de révision des listes électorales. Il est vrai que le risque d'éventuels changements est limité, puisque les listes définitives ne pourront modifier les listes provisoires arrêtées le 86ème jour avant le scrutin que sur les points qui auront donné lieu à des réclamations et suite aux décisions intervenues sur celles-ci (cf. article 16 de la loi électorale).

Le Conseil d'Etat constate encore que la réponse à la question que lui adresse la Commission des institutions et de la réforme constitutionnelle ne peut guère être détachée de celle de la conformité de l'article 123 de la loi électorale avec l'article 56 de la Constitution.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juillet 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN