

Projet de règlement grand-ducal

portant transposition de la directive 2006/106/CE du Conseil du 20 novembre 2006 portant adaptation de la directive 94/80/CE 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 autre Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité, en raison de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie.

Avis du Conseil d'Etat

(4 mars 2008)

Par dépêche du 14 février 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal sous rubrique qui fut élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Au texte du projet de règlement étaient joints un bref exposé des motifs ainsi que le texte de la directive 2006/106/CE qu'il s'agit de transposer.

Transposée initialement dans la législation nationale par la loi du 28 décembre 1995 fixant les modalités de participation aux élections communales des citoyens de l'Union Européenne qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise, la directive 94/80/CE vient d'être adaptée par la directive 2006/106/CE que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen se proposent de transposer maintenant en droit luxembourgeois.

La directive 2006/106/CE a pour objet d'étendre aux citoyens de la Bulgarie et de la Roumanie le droit de vote à l'occasion d'élections municipales, donc, en droit luxembourgeois, à l'occasion des élections communales.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen présente trois défauts majeurs.

- 1) Le projet de règlement grand-ducal est superflu.

En effet, la loi électorale modifiée du 18 février 2003 accorde, dans son article 2, 3°, la qualité d'électeur aux citoyens "d'un autre Etat membre de l'Union européenne" sous la simple condition qu'ils soient domiciliés dans le Grand-Duché et qu'ils y aient résidé, au moment de leur demande d'inscription sur la liste électorale, pendant cinq ans au moins. Sont donc compris dans cette définition les citoyens de tout Etat membre de l'Union européenne et de n'importe lequel de ces Etats – peu importe qu'ils comptent parmi le cercle des Etats fondateurs, qu'ils aient adhéré à l'Union à une date postérieure ou qu'ils y adhèrent seulement à l'avenir.

La loi du 31 juillet 2006 portant approbation du Traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (doc. parl. n° 5515), en reconnaissant dans le droit national luxembourgeois à ces deux Etats la qualité d'Etat membre de l'Union européenne, a pour conséquence d'étendre le bénéfice des dispositions de la loi électorale du 18 février 2003 aux citoyens de la Bulgarie et de la Roumanie, depuis le 1^{er} janvier 2007.

Il suffit donc que les autorités chargées d'exécuter la loi électorale l'appliquent lors des élections à venir également aux citoyens bulgares et roumains.

De l'avis du Conseil d'Etat, une mesure spécifique de transposition de la directive 2006/106/CE n'est donc pas nécessaire.

2) A supposer même, à titre tout à fait subsidiaire, que les auteurs du texte sous examen tiennent à procéder quand même à une transposition spécifique de la directive 2006/106/CE, le projet de règlement grand-ducal sous examen serait insuffisant pour aboutir au but recherché. En effet, il ne suffit pas de déclarer, dans le texte de transposition, qu'une directive communautaire "est transposée en droit luxembourgeois" (comme le fait l'article 1^{er} du texte sous examen), pour que cette transposition s'effectue.

La transposition, ce n'est ni la répétition du texte d'une directive dans le texte d'une loi ou d'un règlement luxembourgeois, ni la déclaration "ex cathedra" que la directive communautaire est désormais applicable sur le territoire luxembourgeois. Le texte luxembourgeois de transposition doit "utiliser le cadre tracé par celle-ci pour en transformer le contenu en règles compréhensibles, compatibles avec le système de normes généralement applicable au niveau national, et efficaces. Il s'agit de transposer la directive par une norme nationale explicite qui se fera respecter à cause des sanctions provoquées par son non-respect" (cf. avis de ce même jour du Conseil d'Etat concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les règles relatives au déroulement des concours d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de l'architecture et de l'ingénierie).

3) A titre encore plus subsidiaire, le Conseil d'Etat estime que la forme du règlement grand-ducal serait insuffisante pour effectuer la transposition. Un règlement grand-ducal ne peut en effet pas procéder de sa seule autorité à une modification ou à l'élargissement de la portée d'une norme hiérarchiquement supérieure.

*

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'Etat ne peut que marquer son désaccord formel avec le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis et demande aux auteurs de le retirer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 mars 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer