

Projet de loi

portant modification de:

- 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**
- 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003.**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(26 octobre 2010)

Le Conseil d'Etat fut saisi des amendements gouvernementaux sous examen par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 26 mai 2010. Le texte des amendements, élaborés par le ministre de l'Intérieur et à la Grande région, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Considérations générales

La série d'amendements reflète les vues du Gouvernement qui a obtenu la confiance de la Chambre des députés après les élections de juin 2009, et tient compte par ailleurs de la scission du projet de loi n° 5859 et donc de la modification de la loi électorale opérée par la loi du 19 décembre 2008.

Le Conseil d'Etat avait émis son avis au sujet du texte du projet de loi initial le 25 novembre 2008. A l'époque, il avait recommandé de maintenir une séparation stricte entre les matières de la loi communale, d'un côté, et la loi électorale, de l'autre, tout en insistant à ce que ces deux lois restent compatibles l'une avec l'autre. Les amendements sous examen tiennent compte de cette recommandation.

Etant donné l'échéance très proche des élections communales et la nécessité de faire entrer en vigueur le texte sous examen dans des délais tels que les responsables tant des administrations communales que des bureaux électoraux puissent se familiariser avec les nouvelles dispositions qu'ils auront à appliquer, il est impératif que la Chambre des députés évacue le projet de loi sous examen dans les meilleurs délais.

La même contrainte existe à l'égard des projets de loi n° 5949 (registre national des personnes physiques) et n° 5950 (registre communal des personnes physiques), qui, si les propositions que le Conseil d'Etat formule au regard des articles I. 2) et I. 4) du projet sous revue, auront des répercussions directes sur les élections communales pour ce qui est du constat du nombre des habitants de chaque commune qui détermine à son tour le nombre des membres du conseil communal.

Le Conseil d'Etat attire l'attention de la Chambre des députés sur la disposition de l'article 107(4) de la Constitution, et sur la nécessité de voter les modifications de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 concernant plus particulièrement les articles 39 et 59 dans les conditions de

l'article 114, alinéa 2 de la Constitution (article I, points 15 et 20 du projet de loi).

Enfin, le Conseil d'Etat attire l'attention sur la relation de l'Etat avec les Luxembourgeois qui s'expatrient pour des raisons d'études ou d'activité professionnelle. Ces personnes partent du pays, se font radier des registres communaux et l'Etat perd leur trace. La loi électorale, il est vrai, continue à préserver leur droit de participer comme électeurs aux élections législatives et européennes.

Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement d'examiner la question de la création d'un registre particulier dans lequel seraient inscrits les Luxembourgeois résidant à l'étranger.

Examen des articles

Les amendements sont répartis en deux articles, l'article I portant sur toutes les modifications concernant la loi communale (22 articles) et l'article II portant sur celles touchant la loi électorale (24 articles).

Article I, points 1), 2) et 4)

Pour ce qui est du constat officiel du nombre des habitants d'une commune, la loi électorale a eu recours jusqu'ici aux recensements périodiques sur le plan national, tout en palliant l'espacement décennal de ces recensements en s'appuyant sur une solution de fortune — si le dernier recensement disponible date de plus de cinq années, le nombre des conseillers est fixé par référence à la population réelle de la commune au 31 décembre de l'année qui précède les élections. Les auteurs du projet de loi sous examen entendent confirmer ce régime, quitte à l'inscrire dorénavant dans la loi communale.

Le Conseil d'Etat quant à lui propose de faire un pas de plus et d'abandonner les instruments de comptage traditionnels pour les remplacer par un instrument nouveau, fiable, dont les données sont actualisées régulièrement, à savoir les registres national et communaux des personnes physiques. Dès l'entrée en vigueur des lois n^{os} 5949 et 5950, actuellement en projet, chaque commune connaîtra en temps réel le nombre de ses habitants. Il deviendra dès lors possible de rapprocher la détermination formelle de ce nombre aussi près de la date des élections que cela paraîtra opportun. La date limite pour ce faire, la plus proche de la date des élections, est celle fixée par les articles 200 (pour les communes qui suivent le régime de la majorité relative) et 227 (pour les communes qui suivent le régime avec représentation proportionnelle), c'est-à-dire la date de la présentation des candidatures. La date limite dans l'autre sens dépend de la seule opportunité politique: à partir de quelle date les futurs candidats et les formations politiques au niveau local, régional et national veulent-ils être informés avec certitude du nombre des sièges disponibles dans chaque commune? La question est importante surtout pour les communes qui suivent le régime proportionnel, avec présentation des candidats sur des listes. Le Conseil d'Etat abandonne le choix de la « bonne » date aux auteurs du projet de loi ainsi qu'à la Chambre des députés, mieux placés que lui pour fournir la réponse.

S'il devait s'avérer que le vote des deux projets de loi n^{os} 5949 et 5950 ne pouvait pas intervenir dans des délais utiles, la modification proposée par le Conseil d'Etat pourrait quand même être retenue, pour peu qu'il y ait inscription d'une disposition transitoire maintenant en vigueur les dispositions actuellement proposées jusqu'à une date précise à inscrire dans la future loi. Si cette solution était considérée comme trop lourde, un ajout à apporter au projet de loi n^o 5949 pourrait régler la question.

Article I, 4)

Le Conseil d'Etat note la modification apportée aux articles 187 et 188 de la loi électorale, pour réaménager l'entrée en fonction des conseillers communaux nouvellement élus: le conseil communal sortant prolonge son existence et ses activités jusqu'au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal, c'est-à-dire jusqu'à la nomination et l'assermentation du bourgmestre et des échevins qui seront proposés à l'avenir par la majorité des élus. Ce prolongement du mandat du conseil communal, sortant au-delà de la date des élections, ne peut pas aller au-delà du 31 décembre qui suit les élections ordinaires au cours desquelles il y a eu renouvellement du conseil communal entier. Le nouveau texte implique que le conseil communal sortant reste l'organe dirigeant légitime des affaires communales, même après des élections, jusqu'à l'installation du conseil sortant des élections. Pendant la phase qui se situe entre la date des élections et celle de l'installation du conseil nouvellement élu, mais au mieux jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle les élections se sont déroulées, l'« ancien » conseil communal continue à siéger avec ses pouvoirs normaux en vertu du mandat qu'il avait lui-même reçu lors des élections précédentes; pendant une seconde phase éventuelle – elle intervient uniquement si le conseil nouvellement élu n'arrive pas à se mettre d'accord avant le 31 décembre sur son programme politique ou sur ses membres qui assumeront les tâches de bourgmestre et d'échevin. Dans cette dernière hypothèse, l'« ancien » conseil communal reste chargé de la gestion journalière des affaires communales au-delà du 31 décembre.

A défaut d'autre décideur légitimé, et à l'image du Gouvernement sortant – la comparaison vaut malgré les différences d'ordre constitutionnel existant entre les deux situations – qui reste chargé traditionnellement des affaires courantes de l'Etat entre la date de son offre de démission après les élections législatives et celle de la nomination du nouveau Gouvernement, l'« ancien » conseil communal a effectivement la responsabilité entière des affaires communales pendant la période durant laquelle il continue à officier. S'il doit faire preuve d'une retenue certaine pour ce qui est du contenu politique de ses décisions, il n'est pas moins vrai qu'il est obligé de prendre une décision dans toute affaire qui ne peut pas être renvoyée jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle équipe.

Cependant, le Conseil d'Etat recommande d'insérer dans le texte de l'article la mention faite actuellement par le seul commentaire y relatif en vertu duquel l'« ancien » conseil dont le mandat est prolongé jusqu'après le 1^{er} janvier limite ses activités à la gestion des affaires journalières. Le texte suivant, à ajouter à l'alinéa 3 de l'article 5*bis* nouveau, répond à cette proposition:

« A partir du 1^{er} janvier, le conseil communal limite ses activités à la gestion des affaires journalières. »

Article I, 5)

A relever que, si la durée du mandat (six années) du conseil communal nouvellement élu sortant des élections est calculée à partir du 1^{er} janvier qui suit la date des élections, cette durée peut, suivant les circonstances, soit être écourtée, soit être prolongée:

- écourtée, si, après les premières élections ordinaires à venir, le nouveau conseil communal est installé entre la date des élections et le 1^{er} janvier de l'année suivante;
- prolongée, si l'« ancien » conseil communal est chargé des affaires journalières, dans l'hypothèse décrite dans l'article 5bis, alinéa 3 nouveau, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat craint qu'une lecture rapide de l'article 5quater ne puisse provoquer un malentendu au sujet de la signification du terme « nonobstant », qui figure déjà dans le texte de l'article 186, alinéa 1^{er} de la loi électorale actuelle. Ce que visent les auteurs des amendements, c'est la fixation de la date à partir de laquelle commence à courir la durée du mandat de six années du conseil élu, durée qui est indépendante de l'entrée en fonctions de ce conseil communal. Un conseil communal entrant en fonctions après le 1^{er} janvier de l'année qui suit les élections assumera ses fonctions pendant une période plus courte que les six années fixées par la loi. Le Conseil d'Etat propose dès lors de remplacer le terme « nonobstant » par ceux, plus appropriés, de « sans préjudice de ».

Article I, 6)

Avec la suppression du dernier alinéa de l'article 6 de la loi communale, chaque membre du conseil communal qui entre en fonctions après des élections ordinaires prêtera serment à son entrée en fonctions – y compris donc les personnes qui faisaient déjà partie du conseil communal sortant et qui avaient été assermentées à ce titre.

Article I, 7)

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le fond, mais suggère une légère modification du texte, qui pourrait alors se lire comme suit:

« Art. 7. Toute personne élue au conseil communal peut, avant la prestation de serment, renoncer à son mandat en faisant part de son désistement par écrit au ministre de l'Intérieur qui pourvoira à la vacance en procédant selon les dispositions des articles 219 ou 259 de la loi électorale. »

Article I, 8)

A l'alinéa 3, le Conseil d'Etat suggère de préciser les termes « fait appel au suivant » par ceux de « fait appel au candidat classé, en vertu des articles 219 ou 259 de la loi électorale, en nombre de voix obtenues à la suite de l'élu frappé d'incompatibilité ».

Article I, 9) à 13)

Sans observation.

Article I, 14)

Au paragraphe 2, le texte parle d' « élections communales générales », alors que le nouvel article 5^{ter} mentionne, en parlant d'une situation comparable, d'« élections communales ordinaires ». Dans un souci d'harmonisation, il est recommandé d'unifier le texte des deux articles.

Article I, 15)

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes « ...sur présentation de la majorité des nouveaux élus... » par ceux de « ...sur proposition de la majorité des membres du conseil communal nouvellement élu ou... ».

Cette disposition implique que le ministre de l'Intérieur est appelé à se former son opinion au sujet de l'incompatibilité dans laquelle l'un des élus peut se trouver, et qui peut ne pas concorder avec celle que l'élu visé s'est faite. En cas de divergence d'opinions, c'est celle du ministre qui s'impose, sous réserve bien entendu des recours devant les juridictions administratives.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations générales en ce qui concerne l'application de l'article 107(4) de la Constitution.

Article I, 16) et 17)

Sans observation particulière, sauf que le Conseil d'Etat suggère de reformuler *in fine* l'article 45^{bis} comme suit:

« Art. 45^{bis}. ... à la nomination *par* le ministre de l'Intérieur. »

Article I, 18)

Sans observation.

Article I, 19)

Il y a lieu d'ajouter, au dernier alinéa du nouvel article 47, le texte dont le Conseil d'Etat a proposé de compléter l'alinéa 3 de l'article 5^{bis} nouveau:

« ...A partir du 1^{er} janvier, le conseil communal limite ses activités à la gestion des affaires courantes. »

Article I, 20)

En se référant à son observation à l'endroit de l'amendement I, 15, le Conseil d'Etat suggère d'écrire:

« ...sur proposition de la majorité des membres du conseil communal nouvellement élus ou... ».

Pour ce qui est de l'alinéa 2 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat relève que la loi communale ne prévoit pas que le mandat de l'échevin puisse être renouvelé. Si mention du renouvellement du mandat du bourgmestre est faite expressément dans le texte de la future loi, il serait judicieux de mentionner simultanément celui du mandat d'échevin.

Le texte suivant, à insérer comme nouvel alinéa 2 de l'article 43 de la loi communale, répondrait à cette proposition:

« Le mandat de l'échevin est renouvelable. »

Le Conseil d'Etat renvoie encore à ses observations générales en ce qui concerne l'application de l'article 107(4) de la Constitution.

Article I, 21) et 22)

Sans observation.

Article II

Le Conseil d'Etat propose de regrouper sous le numéro 1) toutes les dispositions à abroger, alors que, dans les amendements, elles sont éparpillées sur une multitude de numéros. La lecture du texte s'en trouvera allégée. Il faudrait donc dire:

« 1) Les articles 183, 184, 185, 187, 188, 191, 194 et 195 sont abrogés. »

« 2) Les alinéas 1 et 2 de l'article 186 sont abrogés. » (au lieu de « ...supprimés »)

3) (Texte du numéro 4 des amendements.)

4) (Texte du numéro 6 des amendements.)

5) (Texte du numéro 7 des amendements.)

6) (Texte du numéro 8 des amendements.)

7) (Texte du numéro 10 des amendements.)

Les autres points figurant à l'article II du projet sous examen seront à renuméroter en conséquence.

Article II, 4) (3) selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'écrire à la première ligne:

« ... de faire procéder ou non à des élections complémentaires... »

Par ailleurs, afin de sauvegarder la situation particulière faite à la Ville de Luxembourg, pour laquelle il n'y a pas d'intermédiaire du commissaire de district, il y a lieu d'écrire:

« Sans préjudice de l'article 113 de la loi communale du 13 décembre 1988, la décision motivée du conseil... »

Article II, 6) (4) selon le Conseil d'Etat)

Ce texte, au sujet duquel le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant à la rédaction, apporte une innovation très importante dans notre droit électoral: le droit de vote passif est ouvert à tout résident, après 5 années de résidence, quelle que soit sa nationalité. Cette ouverture se fait en plus sans condition de réciprocité.

Article II, 7) à 10) (4) à 6) selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article II, 11) (7) selon le Conseil d'Etat)

L'ajout proposé à l'endroit de l'article 203 de la loi électorale ne trouve pas l'accord du Conseil d'Etat. En effet, alors que la lettre de convocation comprend aussi, en vertu de l'article 68 de la loi électorale, la mention du nom des candidats, le maintien de la lettre de convocation initiale comprenant le nom du candidat décédé annule l'effet principal que doit produire le report de la date des élections: permettre aux électeurs de se familiariser avec la nouvelle situation.

L'envoi d'une lettre de convocation actualisée n'entraîne pas un coût exorbitant, et apporte une garantie de plus que les électeurs émettent leur voix en toute connaissance de cause.

Article II, 12) et 13) (8) et 9) selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article II, 14) (10) selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de remplacer à alinéa premier de l'article 223 le mot « réunirait » par la formule « mettrait en lice ».

Article II, 15) à 23) (11) à 19) selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article II, 24) (20) selon le Conseil d'Etat)

Alors que les opérations électorales sont toutes confiées par la loi électorale à des organes spécifiques, fonctionnant exclusivement dans le contexte de la loi électorale, l'amendement sous examen fait exception en accordant compétence au Tribunal administratif pour un aspect particulier en matière électorale.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 octobre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder