Projet de loi

portant modification

- 1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**
- 2) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national**

Avis du Conseil d'État

(10 octobre 2017)

Par dépêche du 3 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que des versions coordonnées de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, tenant compte des modifications proposées par la loi en projet sous avis.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 5 avril et 20 juillet 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier la loi électorale modifiée du 18 février 2003, dénommée ci-après « la loi électorale », sur plusieurs points. Ainsi il envisage, notamment, d'étendre le vote par correspondance pour le généraliser, d'autoriser le dépôt de la demande de vote par correspondance et l'inscription sur les listes électorales par voie électronique sécurisée, d'abandonner l'accusé de réception pour ce qui est de l'envoi de bulletins de vote, de modifier les voies de recours en instaurant un seul recours auprès de la Cour administrative contre les décisions en relation avec les listes électorales ou contre les opérations électorales et d'abandonner ainsi le double degré de juridiction en la matière, et d'imposer aux électeurs de se munir à la fois de leur lettre de convocation et d'une pièce d'identité pour être admis au vote.

Pour ce qui est de la généralisation du vote par correspondance, le Conseil d'État tient à rappeler son avis du 9 juillet 2002 au sujet de loi électorale¹, dans lequel il avait souligné que « [...] le vote par correspondance doit rester un mode exceptionnel d'expression du suffrage. Il ne peut pas être généralisé ni banalisé. Les risques d'abus qui l'entourent, qu'il ne s'agit pas de dramatiser, mais qui sont pourtant réels, sont un argument suffisant pour freiner l'accès trop facile au vote par correspondance ».

---

¹ Avis du Conseil d'État n° 45.730 du 9 juillet 2002 relatif au projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée.

Une élection est un moment fondamental dans la vie démocratique d'un pays. Le déroulement correct des opérations électorales est essentiel afin, notamment, de maintenir la confiance des citoyens dans le processus électoral ainsi que dans l'exactitude du résultat des élections.

Le projet de loi, en abandonnant à la fois l'obligation d'envoyer le bulletin de vote avec accusé de réception et l'apposition du paraphe du président du bureau de vote principal de la commune, renforce les risques évoqués en 2002. En banalisant et en généralisant en même temps le vote par correspondance, le projet de loi sous avis risque de mettre en péril le déroulement correct des opérations électorales, ce qui pourrait, le cas échéant, ébranler la confiance des électeurs dans le processus électoral.

Par ailleurs, en matière de secret du scrutin, le vote par correspondance n'est pas entouré des mêmes garanties que le vote dans un bureau de vote. Une généralisation du vote par correspondance risque dès lors de mener à un affaiblissement du principe démocratique fondamental qu'est le secret du vote. Dans ce contexte, il convient de signaler que la cour constitutionnelle allemande (« *Bundesverfassungsgericht* ») a jugé, dans un arrêt du 9 juillet 2013², que le vote par correspondance ne garantit pas la liberté du scrutin et le secret du vote au même degré que le vote traditionnel dans un bureau de vote. Elle n'a admis une généralisation du vote par correspondance que parce que ce système permettait de garantir le respect d'un autre principe fondamental du droit constitutionnel allemand, à savoir celui de l'universalité/généralité des élections (« *Allgemeinheit der Wahl* »), et de contrecarrer une diminution de la participation aux élections. Or, contrairement à l'Allemagne, la participation aux élections est obligatoire au Luxembourg, sous réserve des critères d'âge ; l'universalité des élections n'est dès lors pas affectée, de sorte qu'un affaiblissement des principes du secret et de la liberté du scrutin n'est pas justifié.

Tout en rappelant ses réserves à l'égard d'une généralisation du vote par correspondance, le Conseil d'État reviendra aux éléments de détail, portant notamment sur l'abandon de l'obligation d'envoyer le bulletin de vote avec accusé de réception lors de l'examen des articles correspondants.

Tout en comprenant le souhait des auteurs de supprimer les références à des élections européennes et nationales simultanées, le Conseil d'État recommande de les maintenir. En effet, en cas de dissolution de la Chambre des députés et d'élections anticipées – une éventualité qui ne saurait être écartée – il serait techniquement très difficile, voire impossible, de rétablir ces dispositions dans les délais impartis dans le cas où les hasards du calendrier feraient que ces élections coïncident.

Enfin, le Conseil d'État note qu'il n'est pas saisi par un nouveau projet de loi électorale, mais seulement par une loi modificative. Il souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le fait que d'autres dispositions de la loi électorale, non visées par des modifications, mériteraient une révision.

---

² Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Juli 2013, 2 BvC 7/10, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/07/cs20130709_2bvc000710.html.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis propose de prévoir, outre la possibilité de faire une demande d'inscription sur les listes électorales sur papier libre, également celle du dépôt électronique de la demande sur une plateforme étatique sécurisée.

Le Conseil d'État note qu'à l'article 8 les paragraphes 2 et 3 fixent les pièces qui doivent être fournies par les personnes intéressées, à l'appui de leur demande d'inscription sur une liste électorale. Parmi ces pièces justificatives figurent, notamment, un document d'identité en cours de validité ainsi que, pour les ressortissants étrangers désireux de s'inscrire sur une liste électorale pour les élections communales, un certificat documentant la durée de résidence obligatoire.

Pour ce qui est des documents à fournir à l'appui de la demande, l'article en question n'opère pas de distinction selon la voie choisie pour le dépôt de celle-ci. Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention des auteurs sur le fait que, contrairement à ce qui est indiqué à la fois dans l'exposé des motifs et dans le commentaire de l'article sous avis, la modification telle que proposée ne dispense pas les demandeurs de l'obligation de faire accompagner leurs demandes de documents d'identité ou de certificats de résidence, la seule différence étant que le demandeur reçoit un récépissé en cas de dépôt de toutes les pièces justificatives devant accompagner sa demande d'inscription introduite sur papier libre.

Articles 2 à 15

Sans observation.

Article 16

À l'article 55, dernier alinéa, dans sa nouvelle teneur proposée par l'article sous avis, il est prévu que chaque commune communique au ministre d'État ou au ministre de l'Intérieur le nombre de bureaux de vote sur leur territoire. L'article 55 actuel prévoit que c'est le seul ministre de l'Intérieur qui se voit communiquer ces chiffres. Afin d'éviter toute confusion, le Conseil d'État recommande soit de revenir au texte actuel, soit de préciser dans le cadre de quelle élection qui, du ministre d'État ou du ministre de l'Intérieur, se voit communiquer, respectivement, les chiffres en question.

Articles 17 à 19

Sans observation.

Article 20

Ainsi que l'indique l'article 71 actuel, il convient de préciser à l'article 71, dans sa nouvelle teneur proposée, qu'il s'agit de compartiments ou pupitres « isolés ».

Article 21

Le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value de l'obligation imposée aux électeurs qui se présentent au bureau de vote de se munir à la fois de leur lettre de convocation et de leur pièce d'identité, et ce dans le contexte de l'allègement considérable des formalités pour ce qui est du vote par correspondance. En effet, alors que, en ce qui concerne ce dernier, bon nombre de dispositions, qui permettaient de vérifier que les personnes participant au vote sont bien celles habilitées à le faire et de garantir le caractère personnel et secret du vote, sont abolies, les conditions sont renforcées pour ce qui est du vote dans un bureau de vote.

Article 22

À la lumière de cet article, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles un électeur devrait encore se munir de sa lettre de convocation, si de toute façon il est admis au vote sur présentation de la seule pièce d'identité. Il peut dès lors être fait abstraction de l'obligation de présenter la lettre de convocation, obligation qui ne ressort d'ailleurs pas si clairement de l'article 74 de la loi électorale, dans sa nouvelle teneur proposée. En effet, d'après cet article, tel que modifié par l'article 21 du projet de loi sous avis, les électeurs doivent se présenter munis de la convocation et présenter leur carte d'identité.

Article 23

Sans observation.

Article 24

Le Conseil d'État note que les auteurs proposent de supprimer l'obligation pour les communes de rendre les urnes conformes au modèle approuvé par le Gouvernement. Il estime toutefois que, dans ce cas, les urnes utilisées doivent répondre à un certain nombre de critères prédéfinis afin d'assurer une uniformité des urnes et du déroulement des opérations électorales.

Article 25

Au paragraphe 2 de l'article 116^{ter} que l'article sous avis se propose d'insérer dans la loi électorale modifiée, le Conseil d'État se demande d'après quelle procédure sont désignés le chargé de la direction y prévu ainsi que son adjoint. Il estime que la loi en projet devrait fixer cette procédure de désignation.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État s'interroge sur le rôle des agents de l'État, adjoints au bureau centralisateur, qui, d'après l'alinéa 1^{er}, sont censés faire partie de ce bureau. Il conçoit difficilement que ces personnes soient des membres à part entière des bureaux principaux des communes. Leurs responsabilités sont-elles les mêmes que celles des autres membres ? Signeront-ils les procès-verbaux ? Participeront-ils aux délibérations relatives à la validité des bulletins ? Contribueront-ils à la déclaration de validité des scrutins ? Tel devrait être le cas s'ils font d'office partie de ces bureaux. Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'État se demande si les auteurs ont l'intention de créer deux catégories de membres avec des tâches

différentes. Par ailleurs, si ces agents font d'office partie des bureaux principaux des communes à déterminer par règlement grand-ducal et s'ils sont dès lors des membres de ces bureaux, l'alinéa 3 du paragraphe 4 sera superfétatoire, car ils disposeront de toute façon des informations y désignées. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État insiste à ce que les auteurs remplacent les termes « font d'office partie [...] des » par « sont autorisés à être présents [...] dans les ».

Articles 26 et 27

Sans observation.

Articles 28 et 29

Pour ce qui est de la généralisation du vote par correspondance, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Le Conseil d'État s'interroge sur la procédure de demande du vote par correspondance. En effet, l'article 168 de la loi électorale modifiée, dans sa nouvelle teneur proposée, dispose que, pour être admis au vote par correspondance, il faut en faire la demande. Le nouvel article 169, quant à lui, prévoit l'obligation pour l'électeur admis au vote par correspondance (donc après demande conformément à l'article 168) d'en aviser le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'inscription et de demander sa lettre de convocation.

De la rédaction et d'une lecture combinée de ces articles, il semble donc ressortir qu'il faut d'abord faire une demande pour être admis au vote par correspondance et ensuite une demande additionnelle pour obtenir sa lettre de convocation. Or, l'article 168 n'indique pas auprès de qui la demande d'admission au vote par correspondance doit être introduite et si elle peut, le cas échéant, être refusée. Étant donné que le vote par correspondance devrait, selon les intentions des auteurs, être généralisé, une demande pour y être admis ainsi qu'un refus potentiel sont entièrement sans objet. Si les auteurs entendent persister dans la voie d'une ouverture généralisée du vote par correspondance, le Conseil d'État suggère de reformuler les articles 168 et 169, alinéa 1^{er}, pour préciser simplement que les électeurs qui souhaitent voter par correspondance, doivent introduire leur demande auprès des instances compétentes, à savoir, dans le présent cas, le collège des bourgmestre et échevins.

Étant donné que l'article 170 précise les différents supports sur lesquels la demande peut être introduite, il est superfétatoire de préciser à l'article 169, alinéa 1^{er}, que la demande se fait par simple lettre ou par voie électronique.

Article 30

Le Conseil d'État se demande de quelle plateforme étatique sécurisée il s'agit. Même si le commentaire de l'article fait référence à la plateforme « MyGuichet.lu », le Conseil d'État estime qu'il s'impose d'inclure une référence plus précise dans le texte de loi.

Article 31

Le Conseil d'État note que les auteurs prévoient que la demande de vote par correspondance peut désormais être introduite douze semaines et non plus dix semaines avant le jour du scrutin. La clôture provisoire des listes a certes lieu quatre-vingt-six jours avant le jour du scrutin. Toutefois, d'après l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi électorale, les listes sont définitivement clôturées le soixante-douzième jour avant le jour du scrutin, soit moins de onze semaines avant ledit jour. Une demande de vote par correspondance pourrait dès lors être introduite avant que les listes soient arrêtées définitivement. Le Conseil d'État doit dès lors souligner que les bulletins de vote ne sauraient être envoyés avant la date fixée au prédict article 16, alinéa 1^{er}.

Article 32

L'article sous avis envisage d'abandonner l'obligation d'envoyer avec accusé de réception le bulletin de vote, la lettre de convocation, la liste des candidats, les instructions ainsi qu'une enveloppe électorale. Désormais, il sera impossible d'assurer que la personne qui a demandé le vote par correspondance reçoive elle-même le bulletin de vote ou de retracer l'enveloppe si cette personne ne l'a pas reçu. Par ailleurs, si cet électeur prétend ne pas avoir reçu le bulletin de vote, pourra-t-il simplement en demander un nouveau et ainsi voter deux fois ? S'il s'avère que l'électeur concerné n'a pas reçu le bulletin de vote, une autre personne pourra-t-elle voter deux fois si elle a récupéré la première enveloppe ? Sans accusé de réception, il sera impossible de refuser l'envoi d'un nouveau bulletin. Le Conseil d'État recommande dès lors de ne pas abandonner l'obligation de l'envoi avec accusé de réception. En outre, il recommande de maintenir l'apposition du paraphe du président du bureau de vote principal de la commune, afin de maintenir les garanties actuellement inscrites dans la loi.

Articles 33 et 34

Sans observation.

Article 35

Le Conseil d'État note que, suite aux modifications proposées par cet article, la date limite de la présentation des candidats est fixée à soixante jours avant le jour du scrutin pour les communes où les élections se font d'après le mode de la représentation proportionnelle. Il s'interroge sur les raisons de la différence de traitement par rapport aux communes où les élections se font d'après le système de la majorité relative et recommande de traiter les deux catégories de communes de la même manière.

Articles 36 et 37

Il est renvoyé aux observations relatives aux articles 28 et 29, identiques en substance.

Article 38

Pour ce qui est de la référence à la plateforme étatique sécurisée, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 30.

Article 39

Pour ce qui est du délai de douze semaines prévu par l'article sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 31.

Article 40

Pour ce qui est de la suppression de l'obligation d'envoi avec accusé de réception, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 32.

Articles 41 à 54

Sans observation.

Articles 55 à 59

Pour ce qui est des articles 55 à 59, le Conseil d'État renvoie aux observations relatives aux articles 28 à 32, identiques en substance.

Article 60

Sans observation.

Article 61

À la nouvelle annexe 1 comprenant les instructions pour l'électeur aux élections à la Chambre des députés, le Conseil d'État se demande pourquoi, contrairement à ce qui est prévu aux annexes 2 et 3 pour les élections communales et européennes ainsi qu'à l'annexe 4 pour les instructions pour l'électeur qui vote par correspondance aux élections à la Chambre des députés, il n'est pas prévu que l'électeur peut voter en inscrivant une croix (+ ou x), attribuant ainsi un suffrage à chacun des candidats de cette liste. La manière dont est rédigé le deuxième tiret au deuxième alinéa du point 2 de l'annexe 1 impose à l'électeur de remplir le cercle de la case placée en tête d'une liste s'il entend voter de cette manière et exclut la possibilité d'y inscrire simplement une croix, possibilité pourtant prévue par l'article 143, alinéa 3, de la loi électorale. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de couvrir également cette possibilité, à l'instar de ce que prévoit d'ailleurs l'actuelle annexe intitulée « Instructions pour l'électeur ».

Par ailleurs, le point 1 mentionnée dans chacune des annexes 1 à 3 prévoit que « [l]es électeurs sont admis à voter s'ils se présentent munis de leur convocation et de leur carte d'identité ou de leur passeport avant quatorze heures ». Pour ce qui est de la nécessité de se munir à la fois d'une pièce d'identité et de la lettre de convocation, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives aux articles 21 et 22 du projet de loi sous avis.

Articles 62 et 63

Pour ce qui est de la généralisation du vote par correspondance, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales ainsi qu'à ses observations relatives aux articles 28 et 29.

Article 64

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 25, identique à l'article sous avis.

Article 65

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives aux articles 21 et 22.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe ou alinéa dans le corps du dispositif d'un article, il convient de systématiquement renvoyer au paragraphe ou alinéa « 1^{er} » et non pas au paragraphe ou alinéa « 1 ».

Lors d'un renvoi à un article et à ses subdivisions, tels que les paragraphes, alinéas, points ou lettres, il est indiqué d'insérer une virgule après chacun de ces éléments, pour lire, à titre d'exemple « l'article 3₂, paragraphe 2₂, alinéa 4₂, de la loi du [...] ».

S'il s'agit de modifier des nombres écrits en toutes lettres, il y a lieu de les désigner par le mot « terme » et non par le mot « nombre », pour lire, à titre d'exemple « le terme « vingt » est remplacé par celui de « trente ». »

L'emploi de tirets ou d'autres signes typographiques est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Intitulé

Il est indiqué de numéroter les actes à modifier en ayant recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Par ailleurs, comme les intitulés ne forment pas de phrase, ils ne sont pas à faire suivre d'un point.

Chapitre 1^{er}

À l'intitulé du chapitre, il faut écrire « Chapitre 1^{er} ».

Article 1^{er}

Il est indiqué d'écrire « **Art. 1^{er}** », en mettant les lettres « er » en exposant.

Par ailleurs, étant donné que le projet de loi sous avis entend modifier deux actes différents, il est recommandé de ne pas recourir à une même forme abrégée des intitulés des lois à modifier. De ce fait, le Conseil d'État propose de supprimer les termes « désignée ci-après par « la loi », » et d'employer, lors des modifications subséquentes et après une première citation de l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier, les termes « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. À

titre d'exemple :

« L'article 263 de la même loi est modifié comme suit : [...] ».

Article 16

À l'article 55, alinéa 4, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « ministre ayant l'État dans ses attributions » et « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

Article 18

Au point 1°, il est indiqué d'insérer les termes « première phrase, » après les termes « alinéa 5, ».

Article 20

Au liminaire de l'article sous examen, les auteurs ne font que mentionner le numéro de l'article à remplacer sans pour autant se référer à la loi à modifier. Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 1^{er} et propose d'écrire « [l]'article 71 de la même loi, est remplacé [...] ».

Article 25

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Ceci vaut aussi bien pour ce qui est du renvoi à l'article que pour la forme « Art. 116^{ter}. ».

Article 26

Il y a lieu d'insérer une virgule après le terme « sexe » ainsi qu'après le terme « prénoms » pour lire « le mot « sexe₂ » est inséré entre les mots « prénoms, » et « profession » ».

Article 29

Au liminaire, il faut lire :

« À l'article 169₂ l'alinéa 1^{er} de la même loi est modifié comme suit : [...] ».

Article 34

Il y a lieu d'insérer une virgule après le terme « sexe » ainsi qu'après le terme « prénoms » pour lire « le mot « sexe₂ » est inséré entre les mots « prénoms, » et « domicile » ».

Article 41

Au point 2°, il y a lieu de remplacer les termes « ministre de l'Intérieur » par les termes « ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ».

Article 43

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Ainsi, le terme « supprimé » est à remplacer par celui d'« abrogé ».

Article 45

Dans un souci de cohérence, il est indiqué de supprimer au liminaire la virgule qui précède les termes « sont apportées ».

Au point 2° relatif à l'article 280, alinéa 3, il y a lieu de prévoir que le premier mot suivant la partie de phrase à supprimer prendra une lettre initiale majuscule.

Article 46

Il y a lieu de prévoir que le premier mot suivant la partie de phrase à supprimer prendra une lettre initiale majuscule.

Article 47

Il y a lieu d'insérer une virgule après le terme « sexe » ainsi qu'après le terme « prénoms » pour lire « le mot « sexe, » est inséré entre les mots « prénoms, » et « date et lieu de naissance » ».

Article 54

Suite à l'observation relative à l'article 43, le terme « supprimé » est à remplacer par celui d'« abrogé ».

Article 56

Au liminaire, il faut lire :

« À l'article 329, l'alinéa 1^{er} de la même loi [...] ».

Par ailleurs, étant donné que les auteurs se contentent de modifier l'alinéa 1^{er}, et non l'article dont question dans son ensemble, les termes « Art. 329. » sont à supprimer.

Article 57

Au liminaire, il faut lire :

« À l'article 330, l'alinéa 1^{er} de la même loi [...] ».

Par ailleurs, étant donné que les auteurs se contentent de modifier l'alinéa 1^{er}, et non l'article dont question dans son ensemble, les termes « Art. 330. » sont à supprimer.

Article 62

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 1^{er} et demande de supprimer les termes « désignée ci-après par « la loi », ». En

effet, il est indiqué d'omettre le recours à une forme abrégée de l'intitulé de la loi dont question et de se limiter aux termes « de la même loi » pour chaque modification subséquente.

Article 63

Suite aux observations relatives aux articles 43 et 54, le terme « supprimé » est à remplacer par celui de « abrogé ».

Article 64

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Ceci vaut aussi bien pour ce qui est du renvoi à l'article que pour la forme « Art. 63*bis.* ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 10 octobre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes