

Projet de loi

portant modification :

- 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**
- 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

Avis du Conseil d'État

(22 mars 2022)

Par dépêche du 9 septembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par lui-même.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 que le projet de loi sous revue vise à modifier.

Par dépêche du 7 décembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État, à la demande du ministre des Communications et des Médias, de deux amendements gouvernementaux au projet de loi sous avis.

Au texte des amendements étaient joints des observations préliminaires assorties d'un exposé des motifs, un commentaire pour chacun des amendements, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, une version coordonnée du projet de loi qui tient compte des modifications apportées au texte initial du projet de loi ainsi qu'un texte coordonné des articles 35 et 35*bis* de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Le présent avis traitera en même temps des deux dépêches susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné du projet de loi sous avis annexé aux amendements gouvernementaux du 7 décembre 2021.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Commission nationale de la protection des données, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel et du Conseil national pour étrangers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 14 octobre 2021, 10, 13 et 17 décembre 2021 et 7 janvier 2022.

L'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a encore été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 3 mars 2022.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise principalement à modifier la loi électorale modifiée du 18 février 2003 en vue de faciliter la participation des étrangers aux élections communales. D'après l'exposé des motifs, la part des personnes de nationalité étrangère résidant au Grand-Duché de Luxembourg n'a cessé d'augmenter alors que le taux d'inscription aux élections communales des dites personnes reste, et ce malgré une progression constante, toujours bas. Parmi les modifications prévues, il y a lieu de citer la suppression de la condition de résidence de cinq ans applicable à l'électorat actif et passif, ceci tant au profit des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne qu'au profit des ressortissants d'un pays tiers.

Selon les auteurs du projet de loi, une étude établie par le ministère de la famille et le Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales aurait démontré que trente-trois pour cent des électeurs potentiels ont été exclus du droit de vote à l'occasion des élections communales en 2017 en raison de la condition de résidence précitée. La suppression de ladite condition constituerait, toujours d'après les auteurs du texte, « un gain sensible pour la démocratie locale et la participation citoyenne à la prise de décision locale ». Les auteurs rappellent encore que cette condition de résidence constitue une disposition dérogatoire à la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 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 État membre dont ils n'ont pas la nationalité¹ qui dispose, en son article 3, que tout citoyen de l'Union réunissant les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet État membre et que le Luxembourg est, à ce jour, le seul pays de l'Union européenne qui applique encore cette dérogation.

Une autre modification consiste en la prolongation du délai d'inscription des ressortissants non-luxembourgeois sur les listes électorales à travers le changement du jour de l'arrêt provisoire des listes. Cet arrêt est actuellement fixé à 87 jours avant le jour du scrutin. Le projet de loi sous revue entend désormais fixer ladite date à 55 jours, ce qui augmente le temps utile pour s'inscrire sur les listes électorales de 32 jours. Les changements opérés au niveau du délai d'inscription entraînent toutefois l'obligation de procéder à des adaptations procédurales pour tenir compte de cette modification. Ainsi, certains délais et échéances des différentes étapes de la procédure électorale, dont notamment la date de la clôture définitive des listes électorales ou encore le délai d'évacuation du recours devant la Cour administrative, doivent être adaptés en conséquence. Les adaptations en question s'appliqueront, par ailleurs, tant aux élections communales qu'aux élections législatives et européennes, ceci d'après l'exposé des motifs dans un souci de simplification de l'organisation des élections et de lisibilité de la loi électorale.

Les auteurs du projet de loi entendent en outre profiter de la présente modification pour apporter une précision à l'endroit de l'article 190 de la loi électorale quant à la durée du mandat des conseillers communaux élus suite à la dissolution du conseil communal par le Grand-Duc.

¹ JOUE L-368 du 31/12/1994.

À travers les amendements gouvernementaux, le projet de loi prévoit encore de modifier la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de l'attribution de nouvelles missions à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en relation avec les élections et l'organisation des programmes d'information politique.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue vise à modifier l'article 2 de la loi électorale qui énumère les conditions pour être électeur aux élections communales en vue d'y supprimer la condition de résidence de cinq ans s'appliquant tant aux ressortissants de l'Union européenne qu'aux ressortissants de pays tiers. Il va ainsi au-delà de la directive 94/80/CE précitée, qui ne vise que les ressortissants des États-membres de l'Union européenne, et opère par conséquent une large ouverture de l'électorat potentiel au niveau des élections communales, permettant à tous les résidents d'une commune, quelle que soit leur nationalité et quelle que soit la durée de leur résidence dans cette commune, de s'inscrire sur les listes électorales et de faire valoir leur vote lors desdites élections. Le Conseil d'État considère qu'il revient au législateur d'apprécier l'opportunité de la modification législative proposée.

Il note encore que le renvoi dans la disposition sous examen à la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration pour la définition de la notion de séjour régulier n'est pas suffisamment précise, étant donné que la loi précitée du 29 août 2008, qui, certes, se réfère plusieurs fois à un séjour « régulier » d'un non-ressortissant sur le territoire luxembourgeois, ne donne toutefois pas de définition de ce terme. Ainsi, un séjour « régulier » peut être, tout aussi bien, un séjour qui se répète régulièrement qu'un séjour qui n'est pas contraire à la loi, voire même un séjour contraire à la loi, mais qui se répète. Or, étant donné que le fait de séjourner « régulièrement » au Luxembourg est une condition essentielle pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales, il s'impose de définir cette notion avec toute la précision requise. Le Conseil d'État insiste dès lors, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique résultant de la polysémie de l'adjectif « régulier », de remplacer les termes « qui séjournent régulièrement » par la formulation suivante :

« [...] ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et pour les autres ressortissants étrangers, qui disposent d'un titre de séjour au Grand-Duché de Luxembourg [...]. »

L'article 1^{er} n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 entend adapter l'article 4, alinéa 2, de la loi électorale précitée en supprimant le renvoi aux dispositions des articles 2 et 3 relatives à la durée de résidence au motif que celles-ci deviennent sans objet au vu de la suppression, à l'endroit de l'article 2 de la même loi, des conditions de durée de résidence.

Le Conseil d'État estime toutefois qu'il convient de maintenir le renvoi en question tout en l'adaptant. S'il est vrai que la condition de durée de résidence de cinq ans est supprimée, il convient toutefois de relever que l'article 2 prévoit actuellement, à côté de cette condition de durée, que les ressortissants visés par la disposition en cause soient domiciliés, donc avoir leur principal établissement au sens de l'article 102 du Code civil, dans la commune concernée et doivent résider de fait au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale. La suppression de la référence aux articles 2 et 3 entraînerait une incohérence entre l'article 2 qui prévoit des conditions qui doivent être remplies au moment de la demande d'inscription et l'article 4 qui dispose que les conditions doivent, sans exception, exister au jour des élections. Afin de garantir la cohérence du dispositif sous revue, et afin d'éviter toute insécurité juridique en raison de la formulation actuellement proposée du texte, le Conseil d'État demande de maintenir, sous peine d'opposition formelle, le bout de phrase en question tout en supprimant les termes « durée de ».

Article 3

La modification sous rubrique entend adapter l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée du 18 février 2003. Le certificat documentant la durée de résidence fixée par la présente loi est ainsi remplacé par un certificat documentant le séjour « légal » au Grand-Duché de Luxembourg.

À l'instar de la proposition de reformulation énoncée à l'endroit de l'article 1^{er}, et afin d'éviter toute insécurité juridique quant à la portée des termes utilisés, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, pour que la référence soit faite au titre de séjour.

Articles 4 à 13

Sans observation.

Articles 14 et 15

Le Conseil d'État note que la loi du 4 décembre 2019 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui a introduit dans cette dernière loi des dispositions analogues quant à une procédure judiciaire accélérée, et qui a d'ailleurs servi d'inspiration aux auteurs du projet de loi sous avis, contient des règles procédurales spécifiques mettant en œuvre cette procédure particulière.

Ainsi, la loi précitée du 29 août 2008 précise que « Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive ». Une telle disposition n'est pas reprise dans le projet de loi sous revue alors qu'elle figure à l'heure actuelle à l'article 27 de la loi électorale précitée. Il serait dès lors opportun d'ajouter une telle précision au vu du délai très serré dans lequel la Cour administrative devra statuer. À défaut, il sera fait application du droit commun de la procédure devant les juridictions administratives, et notamment des délais y prescrits pour les dépôts des mémoires.

Articles 16 et 17

Sans observation.

Article 18

L'article 18 vise à modifier l'article 192 qui énonce les conditions d'éligibilité aux élections communales en vue de supprimer, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 2 relatif aux conditions applicables aux électeurs étrangers aux élections communales, la condition de durée de résidence de cinq ans dans le chef des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et les autres ressortissants étrangers. Contrairement à l'électorat actif pour lequel il suffit de résider au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, le candidat aux élections communales doit avoir sa résidence habituelle dans la commune depuis au moins six mois lors du dépôt de sa candidature.

Le Conseil d'État relève que l'article sous revue entend remplacer les termes « la durée de résidence fixée par la présente loi ». Or, ces termes ne figurent pas à la disposition qui est visée, mais bien les termes « la durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg ». Il convient dès lors d'adapter l'article sous revue sur ce point.

Article 19

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'État suggère de compléter la modification proposée à l'article 20 sous examen par l'ajout d'un délai dans lequel l'ALIA devra déposer son rapport, et cela afin de garantir tant la proximité temporelle de ce rapport avec les élections concernées que la possibilité pour que les conclusions du même rapport puissent, le cas échéant, être utilement, donc avant les prochaines élections, suivies d'effet.

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lors du remplacement ou de la suppression de parties de texte, les auteurs de la loi en projet ont recours à la terminologie de « termes », « mots » et « nombres ». Il serait préférable d'harmoniser la terminologie en se référant de façon uniforme à « terme » et « termes ».

Intitulé

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Le point 1 est à terminer par un point-virgule.

Article 2

L'article 2 est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 4, alinéa 2, de la même loi, le bout de phrase « Sous réserve de l'application des dispositions relatives à la durée de résidence prévues aux articles 2 et 3, » est supprimé et le terme « les » est remplacé par le terme « Les ». »

Article 4

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à un paragraphe d'un même article sous un seul numéro comme suit :

« **Art. 4.** À l'article 12 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

- 1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, [...] ;
- 2° Au paragraphe 2 sont apportées les modifications suivantes :
 - a) Les termes « quatre-vingt-sixième au soixante-dix-neuvième » sont remplacés par ceux de « cinquante-quatrième au quarante-septième » ;
 - b) Il est inséré un alinéa 2 nouveau libellé comme suit : [...] ;
- 3° Au paragraphe 3 sont apportées les modifications suivantes :
 - a) À l'alinéa 1^{er}, le terme [...] est remplacé par le terme » [...] ;
 - b) Aux alinéas 2 et 3 [...]. »

Article 10

La formulation précisant qu'«un recours en réformation est ouvert devant [...] qui statue comme juge du fond » est à écarter au profit de la formule « un recours en réformation est ouvert devant [...] » étant donné qu'un recours en réformation est nécessairement, par opposition au recours en annulation, un recours au fond, de telle sorte que la précision est superfétatoire.

Article 15

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « alinéa 1^{er} ».

Article 17

À la phrase liminaire, il faut écrire « il est ajouté un alinéa 2 nouveau qui prend la teneur suivante ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 22 mars 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz