

**A-2928/17-41**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

sur

**le 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**

Par dépêche du 2 mars 2017, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact. Comme son intitulé l'indique, il a pour objet de modifier la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. Les modifications proposées visent à *"simplifier la procédure électorale dans l'intérêt de l'électeur et (à) procéder en même temps au toilettage du texte à divers endroits"*.

D'après l'article 51 de la Constitution, *"le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire"*. Les membres de la Chambre des députés (qui *"représente le pays"*) sont élus au *"suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle"*.

Selon le même article 51, c'est la loi qui détermine les règles des élections. Il en est de même au niveau local, l'article 107, paragraphe (2), de la Constitution prévoyant qu'*"il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune"*, d'après les conditions *"régées par la loi"*.

La Constitution, tout en rangeant la législation électorale parmi les matières réservées à la loi, se limite à énoncer les grandes lignes de cette législation. C'est partant la loi électorale qui doit fixer, dans notre régime démocratique, les dispositions relatives aux élections nationales, communales et européennes. La loi électorale constitue ainsi non seulement la base, mais également un élément central

dans le fonctionnement de la démocratie. Aussi convient-il de rester vigilant lorsqu'il s'agit de modifier cette législation et d'examiner d'une façon critique les modifications que le gouvernement et la Chambre des députés entendent y apporter.

Parmi les modifications proposées dans le projet de loi sous avis, celle relative à l'extension du droit de vote par correspondance constitue la plus importante. D'après le texte proposé, tout électeur aura dorénavant la possibilité de voter par correspondance sans devoir indiquer la moindre justification. Pour les auteurs du projet, le texte en vigueur, qui impose à l'électeur d'indiquer les raisons qui l'empêchent de se présenter au bureau de vote le jour des élections et de devoir ainsi se justifier devant le collège des bourgmestre et échevins, n'est plus adapté à notre temps.

Certes, en laissant à l'électeur le libre choix, soit de voter par correspondance, soit de se déplacer au bureau de vote le jour des élections, le législateur lui reconnaît un droit dont il pourra disposer librement sans devoir se justifier. Cette façon de procéder est respectueuse de la décision à prendre par l'électeur lui-même sur la manière dont il entend exercer son droit de vote. Toutefois, il convient de soulever la question si une extension du droit de vote par correspondance ne risque pas de conduire à des situations où le libre choix de l'électeur et le secret du vote ne sont plus garantis. En effet, le vote n'est véritablement libre que s'il est secret, pour empêcher que l'électeur ne soit soumis, dans son choix, à des pressions extérieures. Au Luxembourg, cette exigence est remplie par l'existence de l'isoloir où l'électeur est seul à exprimer son vote, à l'exclusion de toute influence d'une tierce personne. Pour empêcher les fraudes possibles en relation avec le vote par correspondance, certains pays, dont la France, n'admettent plus ce type de vote. Toutefois, en France, l'électeur empêché d'aller voter, peut, sous des conditions de forme très strictes, demander de pouvoir voter par procuration, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un mandataire.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, après avoir pesé les arguments pour et contre une extension du droit de vote par correspondance, marque son accord avec le texte proposé par le gouvernement.

Si le droit de vote par correspondance, tel qu'il est modifié, devait néanmoins conduire à des situations abusives, il faudrait, le cas échéant, prévoir des sanctions pénales, à l'instar des dispositions de l'article 97 de la loi électorale, qui prévoient des sanctions pénales à l'égard des personnes qui ont usé "*de voies de fait, de violences ou de menaces*" pour influencer le vote d'un électeur.

Concernant la nouvelle règle instituée par le projet de loi, selon laquelle les membres des bureaux de vote pourront à l'avenir voter dans le même bureau que celui dans lequel ils sont appelés à exercer leurs fonctions, la Chambre constate qu'il y a une contradiction entre l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 18. En effet, l'exposé des motifs prévoit qu'il "*est possible que le bureau de vote auquel une personne est attribuée en sa qualité de membre du bureau de vote ne soit pas le même que celui où il (sic: elle) doit se rendre en sa qualité d'électeur*", alors que, aux termes du commentaire de l'article 18, les "*membres des bureaux de vote (à l'exception des secrétaires et des secrétaires adjoints) doivent être électeur de 'la' commune où ils sont appelés à remplir leurs fonctions*". Pour le reste, le texte entier du commentaire de l'article 18 est d'ailleurs nébuleux et incompréhensible. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre recommande de rendre le texte de l'exposé des motifs et du commentaire des articles cohérent.

De plus, elle estime qu'il faudra clarifier la situation des membres suppléants des bureaux de vote, l'exposé des motifs prévoyant en effet que la nouvelle règle susvisée ne sera pas applicable aux suppléants. Or, le texte devant remplacer l'article 60, alinéa 6, de la loi électorale (article 18 du projet de loi) vise tous "*les membres des bureaux de vote*", ce qui inclut donc les membres suppléants.

D'autres mesures proposées par le projet de loi – telles que l'introduction de la possibilité de dépôt par la voie électronique de la demande de vote par correspondance, l'abandon de l'accusé de réception pour l'envoi des bulletins de vote par correspondance, l'instauration d'un seul recours à exercer devant la Cour administrative contre les décisions en relation avec les listes électorales ou contre les opérations électorales – constituent des mesures visant à simplifier les procédures électorales et trouvent à leur tour l'accord de la Chambre.

Le projet de loi procède en outre à "*un toilettage*" des textes de la loi électorale et de la loi relative aux référendums. Les modifications en question n'appellent pas d'observations.

Sous la réserve des commentaires qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 juillet 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF