

**A-3589/21-68**

**Doc. parl. n° 7877**



**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

**du 7 octobre 2021**

**sur**

**le projet de loi portant modification de la  
loi électorale modifiée du 18 février 2003**

Par dépêche du 2 septembre 2021, 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.

Le projet en question vise principalement à apporter deux adaptations à la loi électorale dans le domaine des élections communales, à savoir la suppression de la clause de la durée de résidence de cinq ans pour les citoyens non luxembourgeois qui conditionne actuellement leur accès auxdites élections, ainsi que la prolongation du délai d'inscription de ces citoyens sur les listes électorales.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, les buts de ces adaptations sont, d'une part, la mise en conformité de la législation nationale avec l'esprit des normes de l'Union européenne en matière d'élections municipales et, d'autre part, la facilitation et la promotion de la participation des citoyens non luxembourgeois aux élections communales.

L'exposé des motifs énonce que "*l'accès facile aux élections communales ainsi que la promotion de l'intégration des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et des autres ressortissants étrangers ont (...) été identifiés comme volonté du gouvernement, laquelle a également été consacrée dans le programme gouvernemental 2018-2023*".

Si la volonté d'agir en question du gouvernement a bien été exprimée dans le programme gouvernemental, ce dernier prévoit seulement que "*les moyens tendant à améliorer la participation des citoyens étrangers aux élections locales seront étudiés*". Il n'y énonce cependant pas des mesures concrètes et définitives en la matière, contrairement à d'autres domaines pour lesquels il y est par exemple prévu qu'un projet de loi sera finalisé et déposé à la Chambre des députés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande dès lors quelles études ont été réalisées par le gouvernement avant la finalisation du projet de loi sous avis et son dépôt à la Chambre des députés.

Le projet a surgi à l'improviste et il a également été présenté de cette façon par le gouvernement, apparemment sans consultation préalable de parties prenantes. Cela est d'ailleurs confirmé par la fiche d'évaluation d'impact jointe au dossier sous avis, qui indique au point 1 sub "*Mieux légiférer*" qu'aucune partie prenante (organismes divers, citoyens, etc.) n'a été consultée en amont sur les mesures prévues par le projet de loi.



La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le gouvernement aurait dû préparer le terrain au préalable et qu'il aurait été approprié de lancer le cas échéant une campagne d'information du grand public afin de tâter le pouls de la population avant de déposer un projet de loi touchant aux conditions d'accès aux élections (municipales). Il s'agit en effet d'un domaine sensible. La Chambre rappelle dans ce contexte le référendum du 7 juin 2015.

Comme déjà évoqué ci-avant, le premier but du texte sous avis est, selon le gouvernement, de mettre la législation nationale traitant des élections communales en conformité avec l'esprit des normes européennes. En effet, le Luxembourg fait actuellement usage de la dérogation prévue à l'article 12 de la directive modifiée 94/80/CE 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 nationalité. Cet article prévoit que *"si, dans un État membre, (...) la proportion de citoyens de l'Union qui y résident sans en avoir la nationalité et qui ont atteint l'âge de voter dépasse 20% de l'ensemble des citoyens de l'Union en âge de voter et qui y résident, cet État membre peut, par dérogation à la présente directive: a) réserver le droit de vote aux électeurs visés à l'article 3 (c'est-à-dire ceux qui sont citoyens de l'Union européenne sans avoir la nationalité de leur État de résidence) qui résident dans cet État membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser la durée égale à un mandat de l'assemblée représentative municipale; b) réserver le droit d'éligibilité aux éligibles visés à l'article 3 qui résident dans cet État membre pendant une période minimale qui ne peut pas dépasser une durée égale à deux mandats de cette assemblée"*.

Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que l'objectif du projet sous avis est de rendre la législation nationale conforme à l'esprit de la directive européenne susvisée et non pas au texte proprement dit de celle-ci. En effet, les dispositions luxembourgeoises actuellement en vigueur sont bel et bien en accord avec la directive européenne et elles ne posent donc pas de problème d'un point de vue juridique. L'abolition projetée de la clause de résidence en question provient dès lors d'une volonté purement politique et non pas d'une justification à base juridique comme le peut laisser entendre l'exposé des motifs.

Ensuite, les mesures prévues par le projet de loi faciliteront l'accès aux élections communales non seulement pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, mais également pour *"les autres ressortissants étrangers"*, c'est-à-dire pour les ressortissants de pays tiers. À lire l'exposé des motifs joint au projet, on a l'impression que la dérogation susmentionnée inscrite à l'article 12 de la directive 94/80/CE concernerait également les ressortissants de pays tiers. Tel n'est toutefois pas le cas puisque ladite dérogation vise en effet seulement les citoyens de l'Union européenne.

En élargissant les conditions d'accès aux élections municipales aussi pour les ressortissants de pays tiers, le projet de loi dépasse donc de loin le cadre de la directive européenne, cette dernière ne pouvant pas servir de fondement pour justifier les dispositions projetées en faveur desdits ressortissants.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut éventuellement comprendre que le gouvernement entend harmoniser, dans un souci d'égalité de traitement, les conditions d'accès aux élections communales pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et celles pour "*les autres ressortissants étrangers*", elle insiste pour que le gouvernement tire désormais un trait sur toute autre ouverture éventuelle des conditions d'accès des ressortissants étrangers aux élections au niveau communal, mais aussi et surtout au niveau national. La Chambre ne saurait acquiescer à une quelconque autre ouverture dans ce domaine.

Le deuxième objectif du texte sous avis est la facilitation et la promotion de la participation des citoyens non luxembourgeois aux élections communales.

Aux termes de l'exposé des motifs, "*il est incontesté que c'est au niveau de l'échelon local que la participation au processus démocratique, par la désignation de ceux et celles qui sont appelés à gouverner, est la plus importante pour les résidents alors que les décisions prises au niveau local du lieu de résidence sont celles qui intéressent et touchent la population résidente au plus près*".

Si la Chambre peut a priori marquer son accord avec l'affirmation selon laquelle les décisions prises au niveau local sont celles qui intéressent et touchent la population au plus près, elle relève cependant que l'on se trouve actuellement dans une situation sans précédent de désintérêt général pour la politique et pour la participation au processus électoral, ceci dans tous les pays européens notamment. Au Luxembourg, le désintérêt est moins tangible du fait de l'obligation légale de voter des électeurs inscrits sur les listes électorales. Le recul vis-à-vis de la vie politique est encore aggravé par les temps qui courent (mesures de restriction décidées dans le cadre de la pandémie Covid-19, inaction politique face à la crise du logement, hausse des inégalités sociales, etc.), mais aussi par le fait que les citoyens sont de moins en moins impliqués dans les processus de réflexion et de décision sur les questions d'avenir, surtout au niveau européen. Cette situation crée des réticences face aux décideurs politiques qui sont censés agir dans l'intérêt commun de la population.

Le fait que les élections communales n'intéressent qu'une part restreinte des citoyens étrangers au Luxembourg est démontré par les chiffres afférents. Ainsi, d'après le dossier sous avis, le taux d'inscription aux élections communales de 2017 n'était que de 22,8% du nombre total d'électeurs non luxembourgeois potentiels.

Suivant l'exposé des motifs, "*la suppression de la condition de la durée de résidence tant au niveau de l'électorat actif que passif constituera (...) un gain sensible pour la démocratie locale et la participation citoyenne à la prise de décision locale*". La Chambre des fonctionnaires et employés publics exprime ses doutes sur cette affirmation. En effet, la durée de résidence au Luxembourg d'un citoyen étranger devrait, a priori, aller de pair avec son intérêt à la politique locale. Il est donc plus probable qu'une personne étrangère qui vit plus de cinq années au Grand-Duché souhaite participer aux élections communales qu'un ressortissant étranger qui n'y vit que pendant une ou deux années par exemple. Cet argument vaut a fortiori concernant le droit de vote passif.

Selon les auteurs du texte sous avis, *"la participation de nos concitoyens étrangers aux élections communales reste (...) toujours très ténue et ce malgré les nombreux aménagements législatifs opérés tout au long des années aux fins d'une augmentation tangible, sans oublier les multiples campagnes de sensibilisation et actions favorisant l'inscription électorale menées au niveau communal"*.

La Chambre fait remarquer qu'une participation plus large des citoyens étrangers aux élections ne peut pas être achevée à travers des aménagements législatifs ou des campagnes et actions promouvant l'inscription électorale, mais par des mesures destinées à favoriser l'intégration sociale, à lutter contre les inégalités sociales et les discriminations, à enseigner les principes entourant la citoyenneté, les valeurs morales et le respect d'autrui par exemple. Le gouvernement ferait donc mieux d'agir prioritairement dans ces domaines.

Concernant le délai d'inscription des citoyens non luxembourgeois sur les listes électorales pour les élections communales (et européennes), le projet de loi prévoit de prolonger celui-ci de 32 jours, de sorte que le dernier jour pour l'inscription sera reporté du 87<sup>e</sup> au 55<sup>e</sup> jour avant celui des élections.

D'après l'exposé des motifs, l'inscription se situe actuellement à trois mois avant le jour du scrutin, date butoir qui *"est souvent ressentie comme une entrave à la participation aux élections communales des ressortissants non luxembourgeois"* et, *"comme la date des élections semble encore assez loin, de nombreux citoyens non luxembourgeois ne sont pas encore mobilisés pour une participation et pensent qu'une inscription reste toujours possible"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le gouvernement dispose de chiffres concrets pour corroborer ces affirmations. En tout cas, le dossier sous avis ne comporte pas de précisions à ce sujet.

Cela dit, la Chambre doute que la prolongation du délai d'inscription sur les listes électorales aille encourager un plus grand nombre de citoyens non luxembourgeois à se faire y inscrire, ceci pour les raisons plus amplement développées ci-avant concernant l'intérêt à participer aux élections, intérêt qui devrait en général aller de pair avec la durée de résidence.

C'est sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 octobre 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF