

Le droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives

Clémence Janssen-Bennynck
Basile Ridard
Estelle Mennicken

Résumé¹

Deux situations juridiques distinctes au sein de l'ensemble des Luxembourgeois résidant à l'étranger

- L'ensemble des Luxembourgeois résidant à l'étranger constitue un groupe hétérogène comprenant deux catégories : d'une part, **les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal au Luxembourg** ; d'autre part, **les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal au Luxembourg**.
- La première situation correspond au **cas classique**. Elle regroupe les Luxembourgeois résidant à l'étranger **qui ne sont pas inscrits sur un registre communal et, partant, ne figurent pas sur une liste électorale**. L'absence d'inscription sur le registre d'une commune luxembourgeoise implique en effet l'absence d'inscription d'office sur les listes électorales de cette commune.
- La seconde situation relève du **cas dérogatoire**. Elle vise les Luxembourgeois résidant à l'étranger **qui sont inscrits sur un registre communal et, partant, figurent sur une liste électorale**. Tel est notamment le cas de **certaines étudiants, des membres de l'armée et des diplomates résidant à l'étranger**. Tel est également le cas **des personnes résidant à l'étranger ayant omis, volontairement ou involontairement, en méconnaissance de l'obligation légale, de se désinscrire du registre communal**.
- Ces deux situations se différencient quant aux modalités d'exercice du droit de vote. Le droit de vote **des Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal** est régi par des dispositions distinctes de celles applicables aux Luxembourgeois ré-

¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand. Il constitue la version faisant foi.

sidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal. **Les inscrits sur un registre communal sont soumis à l'obligation de vote et peuvent exercer leur droit de vote non seulement par correspondance, mais également en personne dans un bureau de vote de leur commune d'inscription.** À l'inverse, les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal relèvent d'un cadre juridique spécifique au cœur de l'analyse.

Délimitation du périmètre de la présente note

- La présente note concerne exclusivement les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal et donc non inscrits sur une liste électorale. Elle est consacrée aux élections législatives.
- **Les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal sont les seuls à être recensés comme établis à l'étranger dans les extraits du Registre national des personnes physiques** – les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal apparaissant comme domiciliés sur le territoire national.
- Dans la suite des développements, les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal sont envisagés **comme les « Luxembourgeois domiciliés à l'étranger »**. L'exercice de leur droit de vote aux élections législatives s'effectue exclusivement **par la voie du vote par correspondance**.

Données chiffrées relatives aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et à leur participation aux élections législatives

- Au 31 mars 2026, parmi les 530.953 Luxembourgeois, **160.116 étaient domiciliés à l'étranger. Ils représentent ainsi 30,2 % des personnes de nationalité luxembourgeoise** inscrites au Registre national des personnes physiques, soit une part significative de l'ensemble des personnes de nationalité luxembourgeoise.

- La répartition géographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger fait apparaître **une concentration marquée dans quelques pays** : la France (35.948) arrive en tête, suivie du Brésil (33.205), de la Belgique (28.753), de l'Allemagne (22.546) et des États-Unis (21.880). **Les trois pays frontaliers – la France, la Belgique et l'Allemagne – regroupent à eux seuls 54,5 % de ces ressortissants.**
- **Les chiffres de la participation électorale suggèrent un niveau de participation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger très faible.** S'agissant des élections législatives de 2023, les votes susceptibles de provenir des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger représenteraient **au maximum 2,6 %** des votes exprimés. Ce chiffre appelle toutefois une interprétation prudente pour les raisons exposées aux pages 35 et 36 de la note.

Cadre juridique du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

- Le cadre juridique du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives résulte de la Constitution et de la loi électorale.
- **Depuis la révision constitutionnelle du 27 janvier 1972, la Constitution luxembourgeoise ne mentionne plus l'exigence de domicile comme condition pour être électeur aux élections législatives.**
- C'est dès lors la loi électorale qui structure l'essentiel du régime applicable. À la différence de la Constitution, **la loi électorale prévoit une condition de domicile pour être électeur aux élections législatives, tout en tempérant immédiatement la portée de cette condition en ouvrant aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger la possibilité de participer aux élections.**
- **Faute de remplir la condition de domicile, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne disposent pas automatiquement de la qualité d'électeur.** Ils n'acquiescent cette qualité qu'après avoir été admis à voter par

correspondance par la commune, à la suite d'une demande de leur part.

- Cette absence de qualité d'électeur emporte plusieurs conséquences. D'une part, **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne sont pas inscrits sur les listes électorales d'une commune luxembourgeoise**. D'autre part, **l'obligation de vote ne leur est pas applicable**.
- Dans le cadre du vote par correspondance, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont rattachés à une commune selon un ordre hiérarchisé de critères : la commune de leur dernier domicile, à défaut celle de leur lieu de naissance et, à défaut, la Ville de Luxembourg.

Un droit de vote des expatriés largement reconnu à l'étranger, assorti de modalités d'encadrement juridique variées

- L'analyse comparative du droit de vote aux élections législatives des citoyens établis à l'étranger met en évidence la diversité des solutions retenues par les États. Si tous les États n'autorisent pas la participation de leurs citoyens établis à l'étranger aux élections législatives, **une large majorité des États leur reconnaît désormais ce droit**, certains en le conditionnant, d'autres en l'ouvrant largement.
- **Dans certains États, le droit de vote des citoyens établis à l'étranger est reconnu, mais son exercice est conditionné par le maintien d'un lien avec le pays d'origine** (par exemple en Irlande, au Danemark ou en Allemagne). Ce lien peut se fonder sur **la nature des activités exercées à l'étranger, la durée du séjour hors du territoire national, une résidence antérieure sur le territoire national ou encore une connaissance suffisante de la vie politique nationale**. À l'inverse, de nombreux États reconnaissent le droit de vote depuis l'étranger sans imposer de conditions particulières (par exemple, la France, le Portugal ou depuis très récemment, la Grèce).

- Les suffrages exprimés depuis l'étranger peuvent être pris en compte selon plusieurs modalités. Certains États ont créé **une ou plusieurs circonscriptions spécifiques pour représenter les expatriés** (par exemple, l'Italie, la France, ou le Portugal). D'autres États rattachent les citoyens de l'étranger à **une circonscription nationale préexistante** par l'intermédiaire d'une commune de rattachement telle que leur dernière commune de résidence, la capitale du pays ou encore la commune avec laquelle ils entretiennent les liens les plus étroits.
- Enfin, les modalités concrètes d'exercice du droit de vote des citoyens de l'étranger varient elles aussi fortement selon les États. Le vote peut être réalisé **en ambassade ou en consulat, par correspondance, par procuration, par voie électronique ou encore par obligation de retour sur le territoire national**. Certains États prévoient **plusieurs modalités d'exercice du droit de vote**.

Principales options de réforme envisageables pour le droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

- Les options de réforme envisageables pour le droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger concernent trois axes : la détermination du corps électoral, les circonscriptions électorales et les modalités d'exercice du droit de vote. **Une présentation synthétique des six options envisageables figure en page 68**.
- Parmi les principales options de réforme envisageables, à titre d'exemple, **l'option B consiste à maintenir les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans le corps électoral sous certaines conditions telles qu'une durée minimale de résidence préalable au Luxembourg, une limitation de la durée de séjour à l'étranger ou la démonstration de relations effectives avec le Luxembourg**. L'option D porte sur la création d'une ou plusieurs circonscriptions électorales spécifiques pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

- **Selon les options envisagées, leur mise en œuvre relèverait soit d'une révision constitutionnelle, soit de l'intervention du législateur.** Dans l'hypothèse où les députés retiendraient une option de réforme relevant de la compétence du législateur, la compatibilité de celle-ci à la Constitution doit notamment être appréciée au regard de trois exigences constitutionnelles : la plénitude des droits politiques reconnus aux Luxembourgeois (article 10, paragraphe 1^{er} de la Constitution), le principe d'égalité (article 15, paragraphe 1^{er} de la Constitution) et la clause transversale relative aux limitations des libertés publiques dans son application à l'exercice du principe d'égalité (article 37 de la Constitution).
- À ce stade de l'analyse, et sous réserve d'examens complémentaires, les options de réforme qui relèveraient, le cas échéant, de la compétence du législateur ne paraissent, à priori, pas se heurter au principe d'égalité ni à la clause transversale.
- Les options de réforme qui relèveraient, le cas échéant, de la compétence du législateur devront également être examinées au regard de l'exigence de plénitude des droits politiques reconnus aux Luxembourgeois. La référence, au sein de l'article 10, paragraphe 1^{er} de la Constitution consacrant cette exigence, à l'exercice de ces droits dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois, pourrait être entendue comme permettant une intervention du législateur pour encadrer les modalités d'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Cette appréciation appelle néanmoins une analyse plus approfondie.

Zesummeffaassung²

Zwou ënnerschiddlech rechtlech Situatioune bei de Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland

- D'Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland stellen eng heterogeen Grupp duer, déi sech an zwou Kategorien ënnerdeele léisst: engersäits **d'Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi net an engem Gemengeregëster zu Lëtzebuerg agedroe sinn**, an anerersäits **d'Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi an engem Gemengeregëster zu Lëtzebuerg agedroe sinn**.
- Déi éischt Situatioun entsprécht dem **klassemche Fall**. Si ëmfaasst déi Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, **déi net an engem Gemengeregëster agedroe sinn an déi deemno net op enger Wielerlëscht stinn**. Eng Persoun, déi net am Regëster vun enger lëtzebuergescher Gemeng erfaasst ass, gëtt och net d'office op d'Wielerlëschte vun där Gemeng agedroen.
- Déi zweet Situatioun entsprécht dem **Ausnamefall**. Si betrëfft déi Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, **déi an engem Gemengeregëster an dofir och op enger Wielerlëscht agedroe sinn**. Dëst ass notamment de Fall bei **verschiddene Studenten, bei Membere vun der Arméi a bei Diplomaten, déi am Ausland wunnen**, mee och bei **Persoune mat Wunnsëtz am Ausland, déi et gewollt oder opgrond vun hirer feelender Kenntnis vun der legaler Pflicht ongewollt ënnerlooss hunn, sech aus dem Gemengeregëster sträichen ze loossen**.
- Béid Situatiounen ënnerscheede sech am Hibleck op d'Modalitéite fir d'Ausübung vum Walrecht. D'Walrecht **vu Lëtzebuenger, déi am Ausland wunnen an déi an engem Gemengeregëster agedroe sinn**, ënnerläit anere Bestëmmunge wéi deenen, déi fir

Lëtzebuenger gëllen, déi am Ausland wunnen an déi net an engem Gemengeregëster agedroe sinn. **Eng Persoun, déi an engem Gemengeregëster agedroen ass, ënnerläit der Walflicht a kann hiert Walrecht net nëmme per Bréifwal, mee och perséinlech an engem Walbüro vun där Gemeng ausüben, an där si ugemellt ass.** Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi net an engem Gemengeregëster agedroe sinn, ënnerleien dogéint engem spezifesch Rechtskader, deen am Mëttelpunkt vun dëser Analys steet.

Agrenzung vum Ëmfang vun der virleiender Aarbecht

- Déi virleiend Aarbecht bezitt sech exklusiv op Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi net an engem Gemengeregëster an domat och net op enger Wielerlëscht agedroe sinn. Si beschäftegt sech mat de Chamberwalen.
- **Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi net an engem Gemengeregëster agedroe sinn, sinn déi eenzeg, déi an Extraiten aus dem Nationale Regëster vun den natierleche Persounen als am Ausland usässege opgefëiert ginn**, während Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi an engem Gemengeregëster agedroe sinn, als um Staatsgebitt usässege opgefëiert ginn.
- An den Ausfëierungen heirënner gi Lëtzebuenger mat Wunnsëtz am Ausland, déi net an engem Gemengeregëster agedroe sinn, als **déi „am Ausland usässege Lëtzebuenger“** betruucht. D'Ausübung vun hirem Walrecht bei Chamberwalen erfollegt ausschliisslech a Form vun **enger Ofstëmmung per Bréifwal**.

Zuelenangaben zu den am Ausland usässege Lëtzebuenger an zu hirer Bedeelegung u Chamberwalen

- Vun de 530.953 Lëtzebuenger haten den 31. Mäerz 2026 der **160.116 hire Wunnsëtz am**

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummeffaassung vun dëser Note scientifique.

Ausland. Domat stelle si 30,2 % vun de Lëtzebuenger Staatsbierger duer, déi am Nationale Regëster vun den natierleche Persounen opgefëiert sinn, also e beträchtlechen Deel vun alle Lëtzebuenger Staatsbierger.

- Déi geografesch Verdeelung vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger weist **eng däitlech Konzentratioun a verschiddene Länner** op: Frankräich (35.948) läit vir, duerno komme Brasilien (33.205), d'Belsch (28.753), Däitschland (22.546) an d'USA (21.880). **54,5 % vun dese Staatsbierger sinn eleng an den dräi Nopeschlänner Frankräich, Belsch an Däitschland usässege.**
- **D'Zuelen zur Walbedeelegung deiten op eng immens niddereg Bedeelegung vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger hin.** Esou hätte bei de Chamberwalen am Joer 2023 d'Stëmme vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger **maximal 2,6 %** vun alle Stëmmen uitgemaach. Dës Angab ass awer aus Grënn, déi op de Säite 35 an 36 vun dëser Aarbecht duergeluecht sinn, mat Virsiicht ze interpretéieren.

Rechtskader fir d'Walrecht vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger

- De Rechtskader fir d'Walrecht vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger bei Chamberwalen ergëtt sech aus der Verfassung an aus dem Walgesetz.
- **Säit der Verfassungsrevisioun vum 27. Januar 1972 nennt déi Lëtzebuenger Verfassung de Wunnsätz net méi als Viraussetzung fir d'Bedeelegung u Chamberwalen.**
- D'Reegelung, déi unzewenden ass, gëtt deemno am Weesentlechen duerch d'Walgesetz strukturéiert. Am Géigesaz zur Verfassung **gesäit d'Walrecht zwar eng Wunnsätzvoraussetzung fir d'Walberechtigung bei Chamberwale vir, schränkt där hire Geltungsberäich awer gläichzäiteg an, andeems et de Lëtzebuenger mat Wunnsätz am Ausland**

eng Bedeelegung un de Walen erméiglecht.

- **Opgrond dovun, dass am Ausland usässege Lëtzebuenger d'Wunnsätzvoraussetzung net erfëllen, hu si net automatesch d'Wielereegenschaft.** Si kréien dës erfëllt mat hirer Zouloossung zur Bréifwal, déi bei der Gemeng unzefroen a vun hir ausstellen ass.
- Dës feelend Wielereegenschaft féiert zu e puer Konsequenzen. Engersäits **sinn déi am Ausland usässege Lëtzebuenger net op d'Wielerschte vun enger lëtzebuergescher Gemeng agedroen.** Anerersäits **gëllt fir si keng Walflicht.**
- Am Kader vun der Bréifwal ginn am Ausland usässege Lëtzebuenger no enger hierarchescher Reiefolleg vu Krittären enger Gemeng zougeuerdent: der Gemeng vun hirem leschte Wunnsätz, hirer Gebuertsgemeng oder der Stad Lëtzebuerg.

Walrecht vun den Auslandsbierger – am Ausland wäitgoend unerkannt an ënnerschiddleche rechtliche Ramebedéngungen ënnerleidend

- Déi vergläichend Analys vum Walrecht vun den am Ausland usässege Staatsbierger bei Parlamentswale verdäitlecht d'Villfalt vun de Léisungen, déi vu Staaten ugewant ginn. Zwar erlaben net all d'Staaten hiren am Ausland usässege Bierger d'Bedeelegung u Parlamentswalen, **mee eng grouss Majoritéit vun de Staate gesteet hinnen dëst Recht méttlerweil zou** – deels ënner Oploen, deels mat ëmfaassendem Zougang.
- **A verschiddene Staate gëtt d'Walrecht vun den am Ausland usässege Bierger unerkannt, mee seng Ausübung ënnerläit der Bedéngung vum Weiderbestoe vun enger Verbindung zum Hierkonftsland** (zum Beispill an Irland, Dänemark oder Däitschland). Dës Verbindung kann op **der Aart vun den Aktivitéiten, déi am Ausland ausgeübt ginn, der Dauer vum Openthalt ausserhalb vum Staatsgebitt, engem fréiere Wunnsätz um Staatsgebitt oder**

enger Kenntnis vum nationale politesche Liewe berouen, **déi grouss genuch ass**. Am Géigesaz dozou erkenne vill Staaten d'Auslandswalrecht un, ouni dëst u besonnesch Bedéngungen ze knäppen (zum Beispill Frankräich, Portugal oder säit Kuerzem Griicheland).

- D'Stëmmen, déi am Ausland vergi ginn, kënnen op verschidden Aart a Weise berücksichtegt ginn. Verschidde Staaten hunn **een oder méi spezifesch Walbezierker geschaf, an deenen d'Auslandsbierger vertrauede sinn** (zum Beispill Italien, Frankräich oder Portugal). Aner Staaten uerdnen hir Auslandsbierger iwwer eng Verbindungsgemeng wéi beispillsweis d'Gemeng vun hirem leschte Wunnsätz, d'Hauptstad vum Land oder och d'Gemeng, zu där si déi enkst Bezéiungen hunn, **engem scho bestoenden nationale Walbezierker** zou.
- Schliisslech ënnerscheede sech och déi konkret Modalitéite fir d'Ausübung vum Walrecht duerch Auslandsbierger vu Staat zu Staat staark vuneneen. Seng Stëmm kann een ofginn **an enger Ambassade oder engem Konsulat, per Bréifwal, iwwer eng Procuratioun, elektronesch oder a Verbindung mat der Flicht, an d'Staatsgebitt ze kommen**. Verschidde Staate gesinn **eng Rei Modalitéite fir d'Ausübung vum Walrecht** vir.

Wichtigst méiglech Optioune fir eng Reform vum Walrecht vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger

- Déi méiglech Optioune fir eng Reform vum Walrecht vun den am Ausland usässege Lëtzebuenger bezéie sech op dräi Beräicher: d'Bestëmmung vun der Wielerschaft, d'Walbezierker an d'Modalitéite fir d'Ausübung vum Walrecht. **Déi sechs Optioune sinn op der Säit 68 zesummeffaassend duergestallt**.
- Ënnert de wichtigste Reformoptioune, déi a Betruecht gezu kënnen ginn, **besteet d'Optioun B** beispillsweis **doran, déi am**

Ausland usässege Lëtzebuenger ënner bestëmmte Bedéngunge wéi zum Beispill enger viregter Mindestopenthaltsdauer zu Lëtzebuerg, enger Aschränkung vun der Dauer vum Auslandsopenthalt oder dem Noweis vun tatsächleche Verbindungen zu Lëtzebuerg weiderhin als Deel vun der Wielerschaft unzegesinn. D'Optioun D betrëfft **d'Schafung vun engem oder méi spezielle Walbezierker fir déi am Ausland usässege Lëtzebuenger**.

- **Jee no betruechter Optioun wär fir eng Ëmsetzung entweder eng Verfassungsrevisioun oder en Agräife vum Gesetzgeber néideg**. Sollten d'Deputéiert sech fir eng Reformoptioun entscheiden, déi an d'Zoustännegkeet vum Gesetzgeber fält, muss hir Kompatibilitéit mat der Verfassung besonnesch am Hibleck op dräi verfassungsrechtlech Erfuerdnerisse gepréift ginn: sämtlech politesch Rechter, déi de Lëtzebuenger zougestane ginn (Artikel 10 Paragraf 1 vun der Verfassung), de Gläichheetsprinzip (Artikel 15 Paragraf 1 vun der Verfassung) an d'Clause transversale a Bezuch op d'Restriktioun vum Exercice vun de Grondrechter bei hirer Uwendung op d'Ëmsetzung vum Gläichheetsprinzip (Artikel 37 vun der Verfassung).
- Zum Zäitpunkt vun der Analys an ënnert dem Virbehalt vu weideren Ënnersichunge schéngen d'Reformoptioune, déi gegebenefalls an d'Zoustännegkeet vum Gesetzgeber falen, a priori net am Widersproch zum Gläichheetsprinzip oder zu der Clause transversale ze stoen.
- Dës Reformoptioune, déi gegebenefalls an d'Zoustännegkeet vum Gesetzgeber falen, wäerten och am Hibleck op d'Erfuerdnerisse no sämtleche politesche Rechter, déi de Lëtzebuenger zougestane ginn, ënnersicht musse ginn. Den Artikel 10 Paragraf 1 vun der Verfassung, an deem dëst Erfuerdneris verankert ass, verweist dorop, dass dës Rechter no de Konditioune vun der Verfassung an de Gesetzer ausgeübt ginn, wat esou ausgeluecht kéint ginn, dass de Gesetzgeber agräife kann, fir d'Modalitéite

fir d'Ausübung vum Walrecht fir Lëtzebuerger mat Wunnsätz am Ausland ze reegelen. Dës Interpretatioun muss awer méi am Detail analyséiert ginn.

Zusammenfassung³

Zwei unterschiedliche Rechtssituationen bei den im Ausland ansässigen Luxemburgern

- Die im Ausland ansässigen Luxemburger stellen eine heterogene Gruppe dar, die sich in zwei Kategorien unterteilen lässt: zum einen **die Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die nicht in einem kommunalen Melderegister in Luxemburg eingetragen sind**, und zum anderen **die Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die in einem kommunalen Melderegister in Luxemburg eingetragen sind**.
- Die erste Situation entspricht dem **klassischen Fall**. Sie umfasst diejenigen Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, **die nicht in einem kommunalen Melderegister und daher auch nicht in einem Wählerverzeichnis eingetragen sind**. Eine Person, die nicht im Melderegister einer luxemburgischen Gemeinde aufgeführt wird, wird auch nicht von Amts wegen in die Wählerverzeichnisse dieser Gemeinde eingetragen.
- Die zweite Situation entspricht dem **Ausnahmefall**. Sie betrifft diejenigen Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, **die in einem kommunalen Melderegister eingetragen und daher auch in einem Wählerverzeichnis aufgeführt sind**. Insbesondere ist dies der Fall bei **manchen Studenten, bei Armeeangehörigen und bei Diplomaten, die im Ausland wohnhaft sind**, aber auch bei **Personen mit Wohnsitz im Ausland, die es absichtlich oder aufgrund ihrer fehlenden Kenntnis der gesetzlichen Pflicht unabsichtlich versäumt haben, eine Streichung ihres Eintrags im Melderegister vornehmen zu lassen**.
- Diese beiden Situationen unterscheiden sich hinsichtlich der Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts. Das Wahlrecht **von im Ausland wohnhaften Luxemburgern, die in einem kommunalen Melderegister eingetra-**

gen sind, unterliegt anderen Bestimmungen als denen, die für im Ausland wohnhafte Luxemburger gelten, die nicht in einem kommunalen Melderegister eingetragen sind. **Eine Person, die in einem kommunalen Melderegister eingetragen ist, unterliegt der Wahlpflicht und kann ihr Wahlrecht nicht nur per Briefwahl, sondern auch persönlich in einem Wahllokal ihrer Meldegemeinde ausüben**. Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die nicht in einem kommunalen Melderegister aufgeführt sind, unterliegen hingegen einem besonderen Rechtsrahmen, der im Mittelpunkt dieser Analyse steht.

Eingrenzung des Umfangs der vorliegenden Arbeit

- Die vorliegende Arbeit bezieht sich ausschließlich auf Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die nicht in einem kommunalen Melderegister und somit auch nicht in einem Wählerverzeichnis eingetragen sind. Sie beschäftigt sich mit Parlamentswahlen.
- **Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die nicht in einem kommunalen Melderegister eingetragen sind, sind die einzigen, die in Auszügen aus dem Nationalen Register natürlicher Personen als im Ausland ansässig aufgeführt werden**, wohingegen Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die in einem kommunalen Melderegister eingetragen sind, als im Staatsgebiet ansässig aufgeführt werden.
- In den folgenden Ausführungen werden Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland, die nicht in einem kommunalen Melderegister eingetragen sind, als **die „im Ausland ansässigen Luxemburger“** betrachtet. Die Ausübung ihres Wahlrechts bei Parlamentswahlen erfolgt ausschließlich in Form **einer Abstimmung per Briefwahl**.

³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser wissenschaftlichen Arbeit.

Zahlenangaben zu den im Ausland ansässigen Luxemburgern und zu deren Beteiligung an Parlamentswahlen

- Von den 530.953 Luxemburgern hatten zum 31. März 2026 **160.116 ihren Wohnsitz im Ausland. Damit stellen sie 30,2 % der luxemburgischen Staatsangehörigen dar**, die im Nationalen Register natürlicher Personen aufgeführt sind, also einen beträchtlichen Anteil aller luxemburgischen Staatsangehörigen.
- Die geografische Verteilung der im Ausland ansässigen Luxemburger zeigt **eine deutliche Konzentration in einigen Ländern** auf: Frankreich (35.948) führt die Liste an, gefolgt von Brasilien (33.205), Belgien (28.753), Deutschland (22.546) und den USA (21.880). **54,5 % dieser Staatsangehörigen sind allein in den drei Nachbarländern** Frankreich, Belgien und Deutschland **wohnhafte**.
- **Die Zahlen zur Wahlbeteiligung deuten auf eine sehr geringe Beteiligung der im Ausland ansässigen Luxemburger hin.** So hätten bei den Parlamentswahlen im Jahr 2023 die Stimmen der im Ausland ansässigen Luxemburger **maximal 2,6 %** der abgegebenen Stimmen ausgemacht. Diese Angabe ist jedoch aus den auf den Seiten 35 und 36 dieser Arbeit dargelegten Gründen mit Vorsicht zu interpretieren.

Rechtsrahmen für das Wahlrecht der im Ausland ansässigen Luxemburger

- Der Rechtsrahmen für das Wahlrecht der im Ausland ansässigen Luxemburger bei Parlamentswahlen ergibt sich aus der Verfassung und aus dem Wahlgesetz.
- **Seit der Verfassungsrevision vom 27. Januar 1972 nennt die luxemburgische Verfassung den Wohnsitz nicht mehr als Voraussetzung für die Beteiligung an Parlamentswahlen.**
- Die anzuwendende Regelung wird demnach im Wesentlichen durch das Wahlgesetz strukturiert. Im Gegensatz zur Verfassung **sieht das Wahlrecht zwar eine Wohnsitzvoraus-**

setzung für die Wahlberechtigung bei Parlamentswahlen vor, schränkt deren Geltungsbereich jedoch gleichzeitig ein, indem es im Ausland ansässigen Luxemburgern eine Beteiligung an den Wahlen ermöglicht.

- **Da im Ausland ansässige Luxemburger die Wohnsitzvoraussetzung nicht erfüllen, besitzen sie nicht automatisch die Wähler-eigenschaft.** Sie erhalten diese erst mit ihrer Zulassung zur Briefwahl, die bei der Gemeindeverwaltung zu beantragen und von dieser zu erteilen ist.
- Aus dieser fehlenden Wählereigenschaft ergeben sich mehrere Konsequenzen. Einerseits **sind die im Ausland ansässigen Luxemburger nicht in die Wählerverzeichnisse einer luxemburgischen Gemeinde eingetragen.** Andererseits **gilt für sie keine Wahlpflicht.**
- Im Rahmen der Briefwahl werden im Ausland ansässige Luxemburger nach einer hierarchischen Reihenfolge von Kriterien einer Gemeinde zugeordnet: der Gemeinde ihres letzten Wohnsitzes, ihrer Geburtskommune oder der Stadt Luxemburg.

Wahlrecht der Auslandsbürger – im Ausland weitgehend anerkannt und unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegend

- Die vergleichende Analyse des Wahlrechts von im Ausland ansässigen Staatsbürgern bei Parlamentswahlen verdeutlicht die Vielfalt der von den Staaten angewandten Lösungen. Zwar gestatten nicht alle Staaten ihren im Ausland ansässigen Bürgern die Teilnahme an Parlamentswahlen, **doch gesteht eine große Mehrheit der Staaten ihnen dieses Recht mittlerweile zu** – teils unter Auflagen, teils mit umfassendem Zugang.
- **In einigen Staaten wird das Wahlrecht der im Ausland ansässigen Bürger anerkannt, doch ist seine Ausübung an die Bedingung des Weiterbestehens einer Verbindung zum Herkunftsland geknüpft** (zum Beispiel in Irland, Dänemark oder Deutsch-

land). Diese Verbindung kann auf **der Art der im Ausland ausgeübten Tätigkeiten, der Dauer des Aufenthalts außerhalb des Staatsgebiets, einem früheren Wohnsitz im Staatsgebiet oder einer ausreichenden Kenntnis des nationalen politischen Lebens** beruhen. Im Gegensatz dazu erkennen zahlreiche Staaten das Auslandswahlrecht an, ohne dieses an besondere Bedingungen zu knüpfen (zum Beispiel Frankreich, Portugal oder unlängst Griechenland).

- Die im Ausland abgegebenen Stimmen können auf verschiedene Weise berücksichtigt werden. Einige Staaten haben **einen oder mehrere spezifische Wahlbezirke geschaffen, in denen die Auslandsbürger vertreten sind** (zum Beispiel Italien, Frankreich oder Portugal). Andere Staaten ordnen ihre Auslandsbürger über eine Verbindungsgemeinde wie etwa die Gemeinde ihres letzten Wohnsitzes, die Hauptstadt des Landes oder auch die Gemeinde, zu der sie die engsten Verbindungen haben, **einem bereits bestehenden nationalen Wahlbezirk** zu.
- Schließlich unterscheiden sich auch die konkreten Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts durch Auslandsbürger von Staat zu Staat erheblich voneinander. Die Stimmabgabe kann **in einer Botschaft oder einem Konsulat, per Briefwahl, durch Stimmrechtsvertretung, elektronisch oder in Verbindung mit der Pflicht** erfolgen, **sich ins Staatsgebiet zu begeben**. Manche Staaten sehen **mehrere Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts** vor.

Wichtigste mögliche Optionen für eine Reform des Wahlrechts der im Ausland ansässigen Luxemburger

- Die möglichen Optionen für eine Reform des Wahlrechts der im Ausland ansässigen Luxemburger beziehen sich auf drei Bereiche: die Bestimmung der Wählerschaft, die Wahlbezirke und die Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts. **Die sechs möglichen Optionen sind auf Seite 68 zusammenfassend dargestellt.**

- Unter den wichtigsten Reformoptionen, die in Betracht gezogen werden können, **besteht Option B beispielsweise darin, die im Ausland ansässigen Luxemburger unter bestimmten Bedingungen wie etwa einer vorherigen Mindestaufenthaltsdauer in Luxemburg, einer Einschränkung der Dauer des Auslandsaufenthalts oder dem Nachweis tatsächlicher Verbindungen nach Luxemburg weiterhin als Teil der Wählerschaft anzusehen. Option D betrifft die Schaffung eines oder mehrerer spezieller Wahlbezirke für die im Ausland ansässigen Luxemburger.**
- **Je nach betrachteter Option wäre für eine Umsetzung entweder eine Verfassungsrevision oder ein Eingreifen des Gesetzgebers erforderlich.** Sollten die Abgeordneten sich für eine Reformoption entscheiden, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt, muss deren Vereinbarkeit mit der Verfassung insbesondere im Hinblick auf drei verfassungsrechtliche Erfordernisse geprüft werden: die Gesamtheit der den Luxemburgern zugestandenen politischen Rechte (Artikel 10 Absatz 1 der Verfassung), das Gleichheitsprinzip (Artikel 15 Absatz 1 der Verfassung) sowie die Querschnittsklausel betreffend die Einschränkung der Ausübung von öffentlichen Freiheiten in ihrer Anwendung auf die Umsetzung des Gleichheitsprinzips (Artikel 37 der Verfassung).
- Zum Zeitpunkt der Analyse und vorbehaltlich weiterer Untersuchungen scheinen die Reformoptionen, die gegebenenfalls in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen, a priori nicht im Widerspruch zum Gleichheitsprinzip oder zu der Querschnittsklausel zu stehen.
- Diese Reformoptionen, die gegebenenfalls in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fallen, werden auch im Hinblick auf das Erfordernis nach der Gesamtheit der den Luxemburgern zugestandenen politischen Rechte erörtert werden müssen. Artikel 10 Absatz 1 der Verfassung, in dem dieses Erfordernis verankert ist, verweist darauf, dass diese Rechte unter den durch die Verfassung und die Gesetze geregelten Bedingungen ausgeübt werden,

was so ausgelegt werden könnte, dass der Gesetzgeber eingreifen kann, um die Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts für Luxemburger mit Wohnsitz im Ausland zu regeln. Diese Auslegung bedarf jedoch einer ausführlicheren Analyse.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée. Les auteurs ont pu, le cas échéant, recourir à des outils d'intelligence artificielle afin d'améliorer la lisibilité de leur travail et de compléter leurs recherches de ressources et de références.

© **Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, 2026**

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [Creative Commons Attribution-Utilisation non commerciale 4.0 International](#).

Pour citer le présent document : Clémence Janssen-Bennynck, Basile Ridard, Estelle Mennicken, « Le droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 22 mai 2026.

Auteurs :

Dr Clémence Janssen-Bennynck, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg, parties 1, 2 [section 2.1.1], 3, 4 & 6

Dr Basile Ridard, Maître de conférences en droit public à l'Université de Lille, partie 5

Dr Estelle Mennicken, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg, partie 2 [sections 2.1.2 & 2.2]

Éditrice :

Dr Clémence Janssen-Bennynck, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteurs :

Dr Marie Marty, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, parties 1, 2, 3, 4, 5 & 6

Dr Hicham Rassafi-Guibal, avocat à la Cour, parties 1, 2, 3, 4, 5 & 6

Dr Maude Pauly, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, partie 2 [sections 2.1.2 & 2.2]

Dr Élise Mouriesse, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, partie 5

Requérant :

Claude Wiseler, Président de la Chambre des Députés

ISSN : 3122-1300 pour collection « Note de recherche scientifique »

Luxembourg, le 22 mai 2026.

Sommaire

1 – La distinction fondamentale entre les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal et les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal	17
1.1 – Les registres communaux : objet et rôle dans l'établissement des listes électorales	19
1.2 – Le cas classique : les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne sont pas inscrits sur un registre communal	19
1.3 – Les cas dérogatoires : les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal	20
1.3.1 – L'exception prévue par la loi : les Luxembourgeois considérés comme temporairement absents	20
1.3.2 – Les situations illégales : les omissions involontaires ou volontaires de se désinscrire	21
1.4 – Spécificités du droit de vote des Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal	22
1.5 – Périmètre de la recherche : le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, envisagé comme les Luxembourgeois résidant à l'étranger et non inscrits sur un registre communal	24
2 – Quelle est la réalité démographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et quelle est leur participation aux élections législatives ?	27
2.1 – Effectifs des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger	27
2.1.1 – Le rôle clé du registre national des personnes physiques (RNPP) dans l'identification des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger	27
2.1.2 – Données quantitatives et répartition géographique	29
2.2 – Participation aux élections législatives	34
2.2.1 – Statistiques	34
2.2.2 – Constats et interprétation	39
3 – Depuis quand les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger disposent-ils du droit de vote ?	43
4 – Quel est le cadre juridique actuel du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ?	46
4.1 – Le cadre constitutionnel	46

4.1.1 – Les conditions constitutionnelles pour être électeur : nationalité, majorité et absence d'interdiction prononcée par les tribunaux (art. 64)	46
4.1.2 – L'absence de condition constitutionnelle de domicile	46
4.1.3 – La division du pays en quatre circonscriptions électorales (art. 63, para. 4)	47
4.2 – Le cadre législatif tel qu'il résulte de la loi électorale	47
4.2.1 – Les conditions légales pour être électeur et l'admission des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger au vote par correspondance (art. 1 ^{er})	47
4.2.2 – L'absence d'inscription sur les listes électorales des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger	48
4.2.3 – Le caractère non obligatoire du vote	50
4.2.4 – Les règles relatives au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (art. 168 à 181)	50
4.2.5 – La répartition des soixante députés entre les quatre circonscriptions (art. 117)	52
5 – Quels dispositifs sont prévus à l'étranger ?	55
5.1 – La possibilité pour les citoyens domiciliés à l'étranger de participer aux élections législatives	56
5.1.1 – Les États qui ne reconnaissent pas le droit de vote à leurs citoyens établis à l'étranger	56
5.1.2 – Les États qui reconnaissent le droit de vote de leurs citoyens établis à l'étranger de manière restreinte	56
5.1.3 – Les États qui reconnaissent le droit de vote sans condition	60
5.2 – L'intégration des votes des citoyens domiciliés à l'étranger dans les circonscriptions électorales	61
5.2.1 – Des circonscriptions électorales réservées aux citoyens de l'étranger	61
5.2.2 – Le rattachement à des circonscriptions électorales existantes	63
5.3 – Les modalités d'exercice du droit de vote	64
6 – Quelles sont les principales options de réforme du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ?	68
6.1 – Les principales options de réforme envisageables	69
6.1.1 – Redéfinir le corps électoral	69
6.1.2 – Réformer les circonscriptions électorales	73
6.1.3 – Réformer les modalités d'exercice du vote	75
6.2 – Éléments d'appréciation de la conformité de ces réformes à la Constitution	76
6.2.1 – Appréciation générale au regard de la plénitude des droits politiques reconnue aux Luxembourgeois (art. 10, para. 1 ^{er})	77
6.2.2 – Appréciation générale au regard du principe d'égalité devant la loi (art. 15, para. 1 ^{er})	78
6.2.3 – Appréciation générale au regard de la clause transversale relative aux limitations des libertés publiques (art. 37)	83

Le droit de vote des ressortissants luxembourgeois domiciliés à l'étranger s'inscrit dans un contexte marqué par **l'importance numérique croissante des Luxembourgeois établis hors du territoire national**. Les données disponibles indiquent qu'un peu plus de 30 % des citoyens luxembourgeois sont domiciliés à l'étranger⁴, principalement dans les pays voisins mais également dans des États plus éloignés, tels que le Brésil ou les États-Unis. Cette situation soulève différentes questions relatives à l'exercice des droits politiques de ces ressortissants, en particulier quant à leur place au sein du corps électoral et aux modalités selon lesquelles ils participent aux élections législatives.

Dans ce contexte, il a été demandé à la Cellule scientifique de réaliser une analyse approfondie portant **sur le droit de vote des ressortissants luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives**. Cette analyse porte principalement sur le cadre juridique applicable, les données disponibles relatives aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et à leur participation aux élections législatives, les modalités prévues dans d'autres États ainsi que les évolutions envisageables au Luxembourg.

Avant d'aborder ces différentes questions, il convient toutefois de préciser que tous les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne se trouvent pas dans la même situation au regard des listes électorales, lesquelles sont établies sur base des registres communaux. Il importe, à cet égard, de distinguer ceux qui sont inscrits sur le registre d'une commune luxembourgeoise de ceux qui ne le sont pas (1). Les Luxembourgeois résidant à l'étranger tout en étant inscrits au registre d'une commune luxembourgeoise – certains en méconnaissance des exigences légales – ne sont pas considérés comme des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ; leur situation n'est pas examinée dans la présente note en dehors de la première partie.

Une fois cette précision apportée, seront ensuite examinés successivement la réalité démographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et leur participation aux élections législatives (2), depuis quand ces ressortissants disposent du droit de vote aux élections législatives (3) ainsi que le cadre juridique actuellement applicable à l'exercice de ce droit (4).

La note présentera ensuite les dispositifs normatifs en vigueur dans d'autres États pouvant utilement inspirer le Luxembourg (5).

Enfin, quelques pistes de réflexion relatives à l'évolution du droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger seront esquissées, cette question relevant en définitive du choix du législateur (6).

⁴ Extrait du RNPP – Luxembourgeois habitant à l'étranger – 2026.03.31, [Registre national des personnes physiques RNPP : Nombre de Luxembourgeois habitant à l'étranger – Portail Open Data](#).

1 – La distinction fondamentale entre les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal et les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal

CLÉMENCE JANSSEN-BENNYNCK

La présente note de recherche porte sur le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Cette terminologie est celle retenue par la loi électorale, dont l'article 1^{er} dispose que **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis à participer aux élections législatives par la voie du vote par correspondance**⁵.

Si la notion de domicile⁶ recouvre, en principe, une réalité distincte de celle de résidence⁷ ou de celle de résidence habituelle, **les notions de domicile et de résidence habituelle coïncident en matière électorale. Pour définir le domicile électoral, l'article 10 alinéa 1^{er} de loi électorale renvoie, en effet, à la résidence habituelle**, en indiquant que « le domicile électoral du citoyen est au lieu de sa résidence habituelle, c'est-à-dire

où il habite d'ordinaire »⁸. Ce faisant, le droit électoral assimile donc le domicile électoral à la résidence habituelle du citoyen.

La notion de « résidence habituelle », employée à l'article 10 alinéa 1^{er} de la loi électorale et sur laquelle il sera apportée quelques précisions ci-après, s'entend, au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, du lieu où une personne « réside de manière réelle et continue »⁹.

La résidence, pour sa part, désigne, de manière plus générale, « l'endroit où une personne demeure effectivement, pendant un temps plus ou moins long »¹⁰. Par rapport à la notion de résidence habituelle, la notion de résidence suppose une moindre stabilité et permanence. En effet, « toute personne qui séjourne de manière un peu prolongée dans un endroit y a sa résidence »¹¹.

⁵ Art. 1^{er} de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁶ Sur la notion de domicile, voir : T. HOSCHEIT, « Le domicile dans la procédure civile », *Annales de droit luxembourgeois*, n° 12, 2002, pp. 71 et s. ; J. CARBONNIER, *Droit civil*, vol. 1, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2004, pp. 455 et s. ; F. TERRÉ, D. FENOUILLET, *Droit civil : les personnes, la famille, les incapacités*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2005, pp. 192 et s. ; A. BATTEUR, *Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés*, 9^e éd., Paris, LGDJ, 2017, pp. 65 et s. ; P. MALAURIE, *Droit des personnes et de la famille*, 9^e éd., Paris, L.G.D.J., 2017, pp. 87 et s.

⁷ La Cour de cassation l'a notamment rappelé dans [son arrêt du 14 juin 2007, n° 32/07, numéro 2412 du registre](#). Voir aussi : T. HOSCHEIT, *op. cit.*, p. 78 ; J. CARBONNIER, *op. cit.*, p. 464 ; F. TERRÉ, D. FENOUILLET, *op. cit.*, p. 192 ; A. BATTEUR, *op. cit.*, p. 66.

⁸ Art. 10, alinéa 1^{er} de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁹ Art. 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁰ T. HOSCHEIT, *op. cit.*, p. 78. En doctrine, voir également notamment : J. CARBONNIER, *op. cit.*, p. 464 ; F. TERRÉ, D. FENOUILLET, *op. cit.*, pp. 192 et s. ; A. BATTEUR, *op. cit.*, p. 64 ; V. d'HUART, « Le domicile, une notion plurielle », *Répertoire notarial. Encyclopédie juridique permanente*, tome 1 (les personnes), livre VII, Larcier, 2001, pp. 35-38.

¹¹ V. d'HUART, *op. cit.*, p. 35.

Les Luxembourgeois résidant à l'étranger sont ceux dont la résidence, entendue en ce sens, est située hors du territoire national. Ces ressortissants constituent **un ensemble hétérogène** réparti entre :

- ceux qui ne sont pas inscrits sur le registre d'une commune luxembourgeoise ;
- et ceux qui sont inscrits sur le registre d'une commune luxembourgeoise.

En principe, les ressortissants luxembourgeois résidant à l'étranger **ne sont pas inscrits sur le registre d'une commune luxembourgeoise**. La présence sur les registres communaux de ressortissants luxembourgeois résidant **dans les faits à l'étranger** constitue dès lors **une exception**.

Les développements qui suivent ont pour objet de préciser la portée de la distinction entre les non inscrits et les inscrits sur un registre communal. Ils portent successivement sur le rôle des registres communaux, le cas classique de non inscription sur les registres communaux des Luxembourgeois résidant à l'étranger, les situations dérogatoires au cas classique et le cadre juridique applicable aux Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur ces registres. La présente partie vise, *in fine*, à circonscrire le périmètre de la présente note. Celle-ci porte exclusivement **sur les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal, seuls envisagés, eu égard à l'assimilation en droit électoral des notions de domicile et de résidence habituelle, comme « Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ».**

Pourquoi est-il important de distinguer les Luxembourgeois résidant à l'étranger qui ne sont pas inscrits sur un registre communal de ceux qui y sont inscrits ?

Cette distinction revêt une importance particulière pour au moins deux raisons :

D'une part, elle emporte des conséquences juridiques quant **au caractère obligatoire ou non du vote ainsi qu'aux modalités de son exercice**, comme nous le verrons ci-après.

D'autre part, le dénombrement des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger repose sur cette distinction. **Seuls les ressortissants luxembourgeois résidant à l'étranger sans être inscrits sur un registre communal apparaissent comme Luxembourgeois établis à l'étranger dans les extraits du registre national des personnes physiques (RNPP)¹²**. Les personnes qui sont inscrites sur un registre communal, même lorsqu'elles résident effectivement hors du territoire national, ne figurent pas comme Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans les extraits du registre national des personnes physiques. Il en résulte donc que cette distinction conditionne l'appréciation démographique du corps électoral établi à l'étranger.

¹² Voir *Infra*, section 2.1 – Effectifs des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

1.1 – Les registres communaux : objet et rôle dans l'établissement des listes électorales

Les registres communaux, qui ont remplacé en 2013 les anciens registres de la population, ont pour principal objet **la collecte des données des personnes établissant « leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune [luxembourgeoise] »**¹³. Cette notion de « **résidence habituelle** », employée par le législateur, fait l'objet d'une définition légale précise. Elle est caractérisée comme le « lieu où [la personne] réside **de façon réelle et continue** »¹⁴, c'est-à-dire **pour une durée d'au moins « six mois sur douze sur le territoire d'une commune »**¹⁵.

Toute personne établissant sa résidence habituelle dans une commune luxembourgeoise est soumise à l'obligation d'en faire la déclaration auprès de cette commune¹⁶. Le transfert de la résidence habituelle vers une autre commune doit être déclarée auprès de la commune de destination¹⁷. **En cas de déménagement à l'étranger, une déclaration de départ doit être effectuée avant le départ auprès de la commune où la personne est inscrite**¹⁸.

Les données inscrites au registre communal sont destinées « à l'organisation des services d'une commune »¹⁹ et sont aussi prises en compte pour les recensements de la population²⁰.

En matière électorale, les registres communaux remplissent **un rôle central en ce qu'ils constituent le premier et principal support de l'établissement des listes électorales**. Les données qu'ils contiennent « servent [en effet] de base à l'exécution de la loi électorale du 18 février 2003 »²¹.

Ce rôle des registres communaux découle de la loi électorale qui, comme indiqué ci-dessus, définit le domicile électoral en renvoyant au lieu de la résidence habituelle²².

1.2 – Le cas classique : les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne sont pas inscrits sur un registre communal

L'inscription sur un registre communal est réservée aux personnes établissant leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune luxembourgeoise. Il en résulte que, par principe, **les ressortissants luxembourgeois résidant à l'étranger ne sont pas inscrits sur un registre communal**.

Les ressortissants luxembourgeois nés à l'étranger et ayant toujours résidé à l'étranger n'ont jamais été inscrits sur un registre communal. Ceux qui quittent le territoire national pour établir leur résidence habituelle à l'étranger sont, quant à eux, tenus de déclarer leur départ auprès de la commune d'inscription²³, ce qui entraîne leur ra-

¹³ [Art. 18, alinéa 1^{er}](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁴ [Art. 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁵ [Art. 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 2](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁶ [Art. 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁷ [Art. 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 2](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁸ [Art. 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 4](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

¹⁹ [Art. 18, alinéa 2](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²⁰ [Art. 18, alinéa 3](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²¹ [Art. 18, alinéa 2](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²² [Art. 10, alinéa 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

²³ [Art. 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 4](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

diation du registre communal. À défaut de déclaration, la radiation peut intervenir :

- soit sur la base d'une information transmise par le Centre des technologies de l'information de l'État dans le cadre de sa gestion du RNPP²⁴;
- soit à la suite d'une vérification de la résidence habituelle initiée par le bourgmestre ou un agent délégué²⁵.

1.3 – Les cas dérogatoires : les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal

Par principe, les Luxembourgeois établis à l'étranger ne figurent pas sur les registres communaux. Il existe cependant des situations dérogatoires, dont seules certaines trouvent leur fondement dans la loi.

1.3.1 – L'exception prévue par la loi : les Luxembourgeois considérés comme temporairement absents

Certains ressortissants luxembourgeois, dont la liste est fixée par la loi, peuvent **rester inscrits sur les registres communaux** avec leur résidence habituelle précédente alors même que leur lieu de vie se trouve en dehors du territoire : ils sont « **considérés comme temporairement absents** »²⁶.

Il s'agit :

- des personnes absentes du territoire luxembourgeois pour moins d'un an pour des raisons de santé (par exemple, une hospitalisation dans un établissement spécialisé à l'étranger) ou de tourisme²⁷,
- des personnes effectuant, de manière exceptionnelle et unique, pour des raisons professionnelles, une mission déterminée à l'étranger²⁸,
- des étudiants résidant temporairement à l'étranger pour y poursuivre leurs études, lorsque ceux-ci demeurent couverts par la sécurité sociale de leurs parents et n'ont pas demandé leur inscription à l'étranger²⁹,
- des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire à l'étranger sous réserve qu'elles disposent encore d'un logement dans la commune³⁰,
- des membres de l'Armée luxembourgeoise, de la Police grand-ducale et de l'Administration des douanes et accises détachés à l'étranger auprès d'un organisme international, supranational ou d'une base militaire en pays étranger³¹,
- des agents diplomatiques, des membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques et consulaires luxembourgeoises, des fonctionnaires consulaires et des employés consulaires de carrière, ainsi

²⁴ Art. 31, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²⁵ Art. 31, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. L'article 22, paragraphe 2 décrit la procédure de vérification de la résidence habituelle mise en œuvre par le bourgmestre ou l'agent délégué en cas de doute sur la réalité de cette résidence.

²⁶ La formulation est utilisée à l'article 23, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²⁷ Article 23, paragraphe 2, point b) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²⁸ Article 23, paragraphe 2, point c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

²⁹ Article 23, paragraphe 2, point d) et article 23, paragraphe 3, point b) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

³⁰ Article 23, paragraphe 2, point e) et article 23, paragraphe 3, point c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

³¹ Article 23, paragraphe 2, point f) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

que leur conjoint ou partenaire légal et leurs descendants³²,

- des personnes envoyées par le ministre compétent en mission de coopération pour la durée de cette mission³³.

Pour ces sept hypothèses³⁴, à l'exception des personnes détenues dans un établissement pénitentiaire, avoir un logement dans la commune n'est nullement requis pour le maintien de l'inscription au registre communal.

À notre sens, c'est la volonté de retour qui joue ici un rôle prépondérant. La résidence habituelle est maintenue dans la commune précédemment quittée, indépendamment de l'éloignement matériel, en vertu d'une fiction qui fait prévaloir le souhait d'y revenir, lorsque la cause de l'absence aura cessé.

Réputés se trouver absents à titre temporaire, ces Luxembourgeois, inscrits, par dérogation, sur le registre communal de leur dernière commune de résidence habituelle, n'apparaissent pas, dans les extraits du registre national des personnes physiques, comme Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, mais comme domiciliés sur le territoire national.

En pratique, ces Luxembourgeois réputés temporairement absents peuvent signaler leur absence temporaire auprès de leur commune ; toutefois, une telle démarche ne revêt aucun caract

ère obligatoire en droit³⁵ et est, dans les faits, très rarement effectuée.

1.3.2 – Les situations illégales : les omissions involontaires ou volontaires de se désinscrire

Certains ressortissants luxembourgeois qui déménagent à l'étranger et y établissent leur résidence habituelle **omettent, volontairement ou non, de se désinscrire auprès de leur commune** – alors même que la loi prévoit que « toute personne qui transfère sa résidence habituelle à l'étranger **est tenue de faire une déclaration de départ auprès de la commune où elle est inscrite avant son départ** »³⁶.

Cette obligation est, d'ailleurs, assortie d'une sanction pénale, la loi prévoyant qu'en cas d'absence de déclaration ou de déclaration tardive, une amende de 25 à 250 euros peut être infligée³⁷.

Faute de radiation du contrevenant mise en œuvre selon les modalités rappelées plus haut, l'omission de se désinscrire entraîne **le maintien erroné sur le registre communal d'un Luxembourgeois désormais résidant à l'étranger.**

³² [Article 23, paragraphe 2, point g\)](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

³³ [Article 23, paragraphe 2, point h\)](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

³⁴ [L'article 23, paragraphe 2](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoit, en réalité, huit hypothèses de maintien au registre communal pour absence temporaire du territoire communal. Le premier cas de figure visé à la lettre a) – relatif notamment aux personnes admises dans les hôpitaux, établissements hospitaliers spécialisés, foyers de réadaptation, établissements de convalescence, établissements de cures thermales – n'entre, toutefois, pas, à notre sens, dans le champ du présent document de recherche, puisqu'il concerne des établissements de santé situés au Luxembourg et non à l'étranger. Voir, sur ce point, le [projet de loi relative à l'identification des personnes physiques déposé le 15 septembre 2011](#), commentaire de l'article 23, doc. parlementaire n° 6330/01, p. 30.

³⁵ Voir sur ce point, le [projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques déposé le 28 octobre 2008](#), commentaire de l'article 20, doc. parlementaire n° 5949/01, p. 23 : « Les personnes temporairement absentes n'ont aucune obligation d'en faire la déclaration mais ont toutefois la possibilité de le faire si elles le souhaitent ».

³⁶ [Art. 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 4](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

³⁷ [Art. 43](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

À l’instar des Luxembourgeois considérés comme temporairement absents, ces Luxembourgeois qui ne se sont pas conformés à leur obligation de désinscription et n’ont pas été radiés ne figurent pas, dans les extraits du RNPP, comme Luxembourgeois domiciliés à l’étranger. Ils y apparaissent **comme domiciliés sur le territoire national, alors même qu’ils résident effectivement à l’étranger.**

1.4 – Spécificités du droit de vote des Luxembourgeois résidant à l’étranger inscrits sur un registre communal

L’inscription sur un registre communal d’un Luxembourgeois résidant à l’étranger emporte des conséquences sur l’exercice de son droit de vote aux élections législatives, distinctes de celles applicables aux Luxembourgeois résidant à l’étranger non inscrits sur un tel registre³⁸. **Pour les Luxembourgeois ainsi inscrits, ce droit s’exerce dans les mêmes conditions que celui des Luxembourgeois résidant sur le territoire national.**

Pour rappel, les données du registre communal servent à l’établissement des listes électorales³⁹. Ainsi, lorsqu’un Luxembourgeois résidant *de facto* à l’étranger demeure inscrit **sur le registre communal de sa précédente commune de résidence habituelle, il est – sous réserve de remplir les conditions pour être électeur – inscrit d’office sur les listes électorales de cette commune, comme le sont aussi les Luxembourgeois résidant sur le territoire national.**

Ce principe de l’inscription d’office résulte de la loi électorale, qui prévoit que « **les ressortissants luxembourgeois sont inscrits d’office sur la liste électorale de leur commune de résidence au Grand-Duché de Luxembourg** dès qu’ils remplissent les conditions requises par la loi pour être électeur »⁴⁰. Il implique que l’administration communale n’attend pas de demande des électeurs potentiels pour l’établissement des listes électorales. Elle prend l’initiative et établit une liste, tout en conservant la faculté de la modifier, notamment pour accueillir les éventuelles réclamations introduites par les personnes qui auraient été, par erreur, omises ou indûment inscrites sur la liste⁴¹.

De cette inscription d’office sur les listes électorales des Luxembourgeois résidant à l’étranger inscrits sur un registre communal, il découle :

- **le caractère obligatoire du vote (1) et**
- **l’existence de deux modalités de vote (2).**

³⁸ En témoignage, en pratique, un document d’information publié par l’Ambassade du Luxembourg en France relatif aux élections législatives du 8 octobre 2023, qui prévoit des instructions distinctes selon que le Luxembourgeois de l’étranger est inscrit ou non sur un registre communal. [Ambassade du Luxembourg en France, Participation aux élections législatives du 8 octobre 2023, document d’information relatif aux modalités de participation des Luxembourgeois résidant en France aux élections législatives, disponible en ligne.](#)

³⁹ Voir *Supra*, section 1.1 – Les registres communaux : objet et rôle dans l’établissement des listes électorales.

⁴⁰ [Art. 8, paragraphe 1](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Le principe de l’inscription d’office a été introduit dès la loi électorale du 13 juillet 1913 portant révision de la loi électorale ([art. 15 al. 3](#)).

⁴¹ [Art. 12 et s.](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Il s'agit là de deux différences substantielles avec le cadre juridique applicable aux expatriés non-inscrits sur un registre communal, et, par conséquent, non inscrits sur une liste électorale, dont le régime sera examiné dans la partie 4⁴².

- **Sur le caractère obligatoire du vote (1)**

Comme les Luxembourgeois résidant sur le territoire national, les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal et, par conséquent, inscrits d'office sur une liste électorale, **sont soumis à l'obligation de vote**.

L'article 89 de la loi électorale prévoit en effet, dans le prolongement de l'obligation constitutionnelle⁴³, que « le vote est obligatoire **pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales** »⁴⁴. Cette obligation s'applique donc également aux Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur une liste électorale. La méconnaissance de cette obligation est, en principe, susceptible d'être sanctionnée par une amende de 100 à 250 euros, portée à 500 à 1 000 euros en cas de récidive dans un délai de cinq ans⁴⁵.

Les électeurs empêchés de participer au scrutin doivent faire connaître leurs motifs au procureur d'État, qui apprécie la validité des excuses invoquées. Sont excusés de droit les électeurs ayant atteint l'âge de 75 ans, ceux qui, au moment de l'élection, sont domiciliés dans une autre commune que celle où ils sont appelés à voter ainsi que ceux sous tutelle⁴⁶.

En pratique toutefois, et depuis plusieurs décennies, aucune poursuite n'est engagée, le Ministère public pouvant, en vertu du principe d'opportunité des poursuites, décider de ne pas mettre en mouvement l'action publique⁴⁷. À cet égard, un auteur a relevé qu'« une telle attitude laxiste des autorités de justice et des instances politiques est difficilement justifiable »⁴⁸.

Selon les explications fournies dans le rapport d'activité des juridictions judiciaires (2024), cette situation s'explique par des contraintes matérielles liées au nombre très élevé de non-votants, excédant les capacités de traitement des autorités judiciaires. La mise en œuvre systématique de poursuites supposerait un volume très important de vérifications et de procédures, au détriment de la poursuite d'infractions plus graves⁴⁹.

- **Sur l'existence de deux modalités de vote (2)**

Deux modalités de vote sont ouvertes aux Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal et, par conséquent, inscrits d'office sur une liste électorale :

- **le vote en bureau de vote dans la commune** dans laquelle le ressortissant luxembourgeois est inscrit sur les listes électorales⁵⁰ et
- **le vote par correspondance**, dont peuvent également se prévaloir depuis 2018 l'en-

⁴² Voir *Infra*, partie 4 – Quel est le cadre juridique actuel du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ?

⁴³ [Art. 63, paragraphe 3, alinéa 2](#) de la Constitution.

⁴⁴ [Art. 89, alinéa 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Nous soulignons. Le vote obligatoire a été introduit en 1919 ([art. 68 de la loi du 16 août 1919 concernant la modification de la loi électorale](#)). Pour une présentation du caractère obligatoire du vote, voir F. DELPÉRÉE, M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2025, p. 51 ; A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions*, Ehlerange, Éditions Paul Bauler, 2024, p. 65.

⁴⁵ [Art. 90, alinéa 3](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁴⁶ [Art. 89, alinéas 2 et 3](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁴⁷ Voir, à cet égard, [réponse à la question parlementaire n° 3417 intitulée « Vote obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales »](#), 22 novembre 2017 ; [réponse à la question parlementaire n° 153 intitulée « Non-participation aux élections législatives »](#), 5 février 2024.

⁴⁸ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions*, Ehlerange, Éditions Paul Bauler, 2024, p. 65.

⁴⁹ Juridictions judiciaires, [Rapport d'activité 2024](#), pp. 13-14. Le Rapport indique qu'« en 2023, année d'élections communales et législatives, le nombre total de non-votants a été approximativement de 80.000, donc a dépassé celui des affaires pénales dont les parquets ont été saisis ».

⁵⁰ [Art. 73 et s.](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Voir spécifiquement l'alinéa 1^{er} de [l'art. 76](#) de la loi électorale : « Nul ne peut être admis à voter, s'il n'est inscrit sur les listes électorales de la commune ».

semble des électeurs résidant sur le territoire national⁵¹.

1.5 – Périmètre de la recherche : le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, envisagé comme les Luxembourgeois résidant à l'étranger et non inscrits sur un registre communal

La présente note de recherche est principalement consacrée **au droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal**. Il s'agit donc des Luxembourgeois ayant établi leur résidence habituelle à l'étranger et **recensés comme Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans le registre national des personnes physiques**⁵².

Comme indiqué ci-avant, la loi électorale définit le domicile électoral en référence à la résidence habituelle⁵³, faisant ainsi correspondre les deux notions. C'est ainsi à la lumière de la notion de résidence habituelle que les termes « être domicilié dans le Grand-Duché de Luxembourg » et « domiciliés à l'étranger », employés à l'article 1^{er} de la loi électorale, doivent être appréhendés.

L'article 1^{er} de la loi électorale est l'article clef en matière de droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Il dispose que pour être électeur aux élections législatives, il faut notamment « **être domicilié dans le Grand-Duché de Luxembourg** », tout en prévoyant immédiatement que « **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis au vote aux élections législatives par la voie du vote par correspondance** »⁵⁴.

Le terme « domicilié à l'étranger » sera, par conséquent, retenu dans les développements qui suivent, dès lors qu'il correspond à celui employé par la loi électorale pour désigner les Luxembourgeois établis à l'étranger.



Pour pouvoir voter par correspondance aux élections législatives, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger doivent introduire une demande auprès de leur commune de rattachement dans les conditions prévues par la loi électorale ; après vérification de la complétude des pièces transmises et du respect des conditions définies par la loi, la commune leur adresse le matériel électoral afin de leur permettre d'exercer leur droit de vote⁵⁵.

Outre les élections législatives, **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger peuvent également participer par la voie du vote par correspondance aux élections européennes**⁵⁶, mais non aux élections communales⁵⁷. **S'agissant du référendum**, il convient de relever que le cadre juridique applicable au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger en

⁵¹ [Art. 168](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁵² Voir *Infra*, section 2.1.1 – Le rôle clef du registre national des personnes physiques (RNPP) dans l'identification des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

⁵³ [Art. 10, alinéa 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁵⁴ [Art. 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (nous soulignons).

⁵⁵ Pour plus de détails, voir *Infra*, section 4.2.4 – Les règles relatives au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (art. 168 à 181).

⁵⁶ [Art. 3](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

⁵⁷ Pour comparaison, voir l'article 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. V. sur ce point : F. DELPÉRÉE, M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2025, p. 50 (note de bas de page n° 85).

matière de référendum a été modifié par la loi du 8 mars 2018, qui semble avoir conduit à la disparition des dispositions prévoyant expressément une telle possibilité. Dès lors, la question de l'admission des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger – en tant qu'ils ne sont pas des électeurs inscrits sur les listes électorales – au vote par correspondance lors d'un référendum pourrait soulever quelques interrogations⁵⁸. Dans l'hypothèse où la loi du 8 mars 2018 aurait effectivement supprimé cette faculté, le recours à la loi spécifique adoptée pour l'organisation d'un référendum pourrait, le cas échéant, permettre de prévoir l'admission au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger lors d'un référendum⁵⁹.

Étant donné l'étendue de la présente recherche – qui analyse à la fois le droit luxembourgeois, les données chiffrées, plusieurs droits étrangers et les évolutions envisageables du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives –, il a été choisi d'en **délimiter le périmètre aux seules élections législatives**. Les élections européennes⁶⁰ et le référendum, bien qu'ils soulèvent des questions connexes, ne sont dès lors pas traités de manière spécifique et pourraient faire l'objet d'une étude distincte.

Le champ de la recherche ayant été précisé, l'analyse suppose à présent d'examiner la réalité démographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et leur participation aux élections législatives.

⁵⁸ Ce point est mentionné à titre incident et n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi, la présente analyse étant centrée sur les élections législatives. L'article 47 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national prévoyait l'admission au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Cet article a été abrogé par l'article 78 de la loi du 8 mars 2018 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et de la loi précitée du 4 février 2005. Les conséquences exactes de l'abrogation opérée par la loi du 8 mars 2018 sur l'admission au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger devraient faire l'objet d'un examen plus détaillé.

⁵⁹ Selon l'intention du constituant, telle qu'exprimée dans le commentaire des articles de la révision constitutionnelle, la loi spécifique adoptée pour l'organisation d'un référendum déterminé peut désormais « étendre le champ d'application du référendum au-delà du cercle actuel des électeurs », dans la mesure où « il n'est plus fait mention des électeurs » à l'article 80 issu de la révision constitutionnelle. [Rapport de la Commission des Institutions et de la révision constitutionnelle](#), 14 juin 2022, commentaire de l'article 68, doc. parlementaire n° 7777/08, p. 16. Partant, l'admission au vote par correspondance lors d'un référendum des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger – qui ne sont pas des électeurs inscrits sur les listes électorales – pourrait être envisagée dans le cadre de la loi spécifique adoptée pour l'organisation d'un référendum déterminé.

⁶⁰ Il convient de constater que les dispositions de la loi électorale applicables au vote par correspondance aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont identiques à celles applicables au vote par correspondance aux élections européennes des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Pour comparaison, voir pour les élections législatives : [art. 1^{er}](#) (conditions pour être électeur aux élections législatives) et [art. 168](#) à [181](#) (modalités du vote par correspondance aux élections législatives) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; pour les élections européennes : [art. 3](#) (conditions pour être électeur aux élections européennes) et [art. 328](#) à [341](#) (modalités du vote par correspondance aux élections européennes) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Synthèse de la première partie

Parmi les Luxembourgeois résidant à l'étranger, il convient de distinguer ceux qui ne sont pas inscrits sur le registre d'une commune luxembourgeoise de ceux qui y sont inscrits. Cette distinction revêt une importance particulière **tant pour l'exercice du droit de vote que pour le dénombrement des Luxembourgeois établis à l'étranger.**

En principe, **les ressortissants luxembourgeois qui transfèrent leur résidence habituelle à l'étranger sont radiés du registre communal**, puisque l'inscription sur ces registres est réservée aux personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune.

Certains Luxembourgeois établis à l'étranger peuvent toutefois **demeurer inscrits sur un registre communal**, soit parce qu'ils sont considérés comme « temporairement absents » par la loi – par exemple, les étudiants poursuivant leurs études à l'étranger, les membres de l'Armée luxembourgeoise ou les agents diplomatiques –, soit en raison d'une omission de déclaration de leur départ à l'étranger, qu'elle soit volontaire ou involontaire.

Les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal sont considérés comme domiciliés au Luxembourg et inscrits d'office sur les listes électorales de cette commune. Ils sont soumis à l'obligation de vote et peuvent exercer leur droit de vote soit par correspondance, soit en se rendant au bureau de vote.

La situation des Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal, seuls envisagés comme domiciliés à l'étranger, est distincte et fait l'objet des développements qui suivent.

2 – Quelle est la réalité démographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et quelle est leur participation aux élections législatives ?

CLÉMENCE JANSSEN-BENNYNCK ET ESTELLE MENNICKEN

La présente partie s'attache, dans un premier temps, à présenter les données disponibles relatives aux effectifs des Luxembourgeois établis à l'étranger, avant d'examiner, dans un second temps, leur participation aux scrutins législatifs.

2.1 – Effectifs des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

L'analyse des effectifs des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger suppose d'examiner la source permettant de les identifier et de les quantifier. La présente subdivision rappelle donc d'abord le rôle précieux du registre national des personnes physiques (RNPP) dans l'identification de ces ressortissants, avant de présenter les données disponibles relatives à leurs effectifs et à leur répartition géographique.

2.1.1 – Le rôle clé du registre national des personnes physiques (RNPP) dans l'identification des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

Le registre national des personnes physiques (RNPP) recense l'ensemble des personnes disposant d'un numéro d'identification national luxembourgeois⁶¹ (encore appelé « matricule »), parmi lesquelles figurent également les ressortissants luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Les ressortissants luxembourgeois domiciliés à l'étranger inscrits au RNPP sont :

- ceux qui ont effectué une démarche **auprès d'une mission diplomatique ou consulaire à l'étranger ou auprès du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE)** en déclarant une adresse située à l'étranger⁶² ;
- ceux, qui lors d'un déménagement à l'étranger, effectuent, conformément à l'exigence légale, **une déclaration de départ auprès de**

⁶¹ Art. 1^{er}, paragraphe 1 et art. 5, paragraphe 1 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

⁶² Art. 1^{er}, paragraphe 1, point c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

la commune luxembourgeoise dans laquelle ils étaient inscrits⁶³ ;

- et, ceux, ayant une adresse hors du territoire luxembourgeois, auxquels **un numéro d'identification a été attribué, parce qu'ils sont enregistrés dans le fichier d'un organisme public tenu par une loi ou un règlement d'utiliser ce numéro**⁶⁴.



Une personne qui obtient la nationalité luxembourgeoise par naturalisation, option ou recouvrement en vertu de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise⁶⁵, est inscrite au RNPP, dans la mesure où l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise dans ces cas requiert un acte de volonté, c'est-à-dire l'accomplissement d'une démarche auprès d'une administration⁶⁶. Même lorsque la nationalité luxembourgeoise est attribuée de plein droit par le seul effet de la loi⁶⁷, c'est-à-dire automatiquement et sans formalité préalable – par exemple lorsqu'un enfant naît d'un parent luxembourgeois –, une démarche positive de l'intéressé, ou de ses représentants légaux s'il est mineur, demeure nécessaire pour que cette nationalité soit formellement établie par une autorité luxembourgeoise. **À cette occasion, un numéro d'identification est attribué et enregistré dans le RNPP.**

Comme l'a résumé en 2021 le ministre des Affaires étrangères et européennes dans une réponse à une question parlementaire, **grâce aux données collectées par le RNPP**,

*« l'État luxembourgeois est donc informé du nombre de citoyens luxembourgeois résidant à l'étranger officiellement enregistrés »*⁶⁸.

En cela, les années postérieures à 2013 – date d'entrée en vigueur du RNPP⁶⁹ – marquent une rupture avec la situation antérieure : en 2008, le Gouvernement indiquait ne pas disposer de données sur les Luxembourgeois établis hors du territoire et espérait, à l'avenir, pouvoir compter sur le RNPP⁷⁰.

Parmi les informations centralisées par le RNPP figure, entre autres, l'adresse de la personne, qui, pour les Luxembourgeois domiciliés hors du territoire national, est une adresse située à l'étranger⁷¹.

Le RNPP n'est toutefois pas exempt de limite, dans la mesure où l'exactitude des données qu'il contient repose en partie sur la diligence des ressortissants luxembourgeois à transmettre spontanément les informations nécessaires à sa bonne tenue :

⁶³ [Art. 21, paragraphe 1, alinéa 4](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Voir *Supra*, section 1.2. – Le cas classique : les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne sont pas inscrits sur un registre communal et section 1.3.2 – Les situations illégales : les omissions involontaires ou volontaires de se désinscrire.

⁶⁴ [Art. 1^{er}, paragraphe 1, point b\)](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Par exemple, un propriétaire domicilié à l'étranger d'une parcelle située au Luxembourg dispose d'un numéro d'identification national et est, par conséquent, nécessairement inscrit au RNPP, puisque l'extrait de l'acte notarié devant être déposé par voie électronique auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA exige la mention de ce numéro (cf. [art. 17](#) de la loi du 8 juillet 2021 portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement des domaines et de la TVA).

⁶⁵ Voir, en particulier, [le chapitre 2 « De l'attribution de la nationalité luxembourgeoise à la suite d'un acte de volonté »](#) de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

⁶⁶ Voir en particulier [l'article 65](#) et [l'article 66](#) de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

⁶⁷ [Chapitre 1^{er} « De l'attribution de la nationalité luxembourgeoise par le seul effet de la loi »](#) de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

⁶⁸ [Réponse à la question parlementaire n 3658 intitulée « Luxembourgeois vivant à l'étranger », 11 mars 2021](#) (traduction personnelle).

⁶⁹ Pour être tout à fait précis, le RNPP est entré en vigueur en 2013, tandis que les dispositions relatives au numéro d'identification national (art. 1^{er}) sont entrées en vigueur en 2014. Cf. [art. 54](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

⁷⁰ [Réponse à la question parlementaire n 2856 intitulée « Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et élections », 11 novembre 2008.](#)

⁷¹ [Art. 5, paragraphe 2, point c\)](#) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

- Le changement de résidence d'un État étranger à un autre repose sur une déclaration auprès des autorités luxembourgeoises, qui n'est pas systématiquement effectuée⁷² ; les adresses des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger – et, à fortiori, les pays de résidence – enregistrés au RNPP peuvent, en conséquence, ne pas être considérés comme parfaitement fidèles à la réalité⁷³.
- En l'absence de signalement du décès aux autorités luxembourgeoises par un tiers, un ressortissant résidant à l'étranger peut rester inscrit au RNPP, alors même qu'il est décédé⁷⁴.
- Lorsqu'un Luxembourgeois s'installant à l'étranger n'accomplit pas les formalités de déclaration de départ auprès de sa commune d'inscription⁷⁵, ni de démarches auprès d'une mission diplomatique ou consulaire à l'étranger ou du Centre des technologies de l'information de l'État⁷⁶ et qu'aucune radiation n'intervient⁷⁷, il peut demeurer inscrit sur le registre communal de sa précédente commune de résidence habituelle. Il est, en conséquence, maintenu comme domicilié au Luxembourg dans le RNPP.

Les fragilités du RNPP ainsi mises en évidence s'inscrivent dans **une difficulté plus générale tenant à la mesure des phénomènes migratoires**. Comme l'a relevé la doctrine, « l'imprécision des statistiques concernant l'émigration est une des caractéristiques qui marquent l'incertitude de la relation des gouvernements avec leurs émigrants »⁷⁸.

Malgré ces limites, le registre national des personnes physiques constitue une source très précieuse pour appréhender **le nombre de Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**.

2.1.2 – Données quantitatives et répartition géographique

Les extraits du RNPP, disponibles en ligne et arrêtés au 31 mars 2026 au moment de la rédaction de la présente note, permettent de quantifier le nombre de Luxembourgeois domiciliés à l'étranger⁷⁹. Ces fichiers fournissent, pour chaque pays étranger, le nombre de personnes de nationalité luxembourgeoise, en distinguant les hommes et les femmes. Seuls sont toutefois renseignés les pays comptant au moins dix résidents luxembourgeois.

⁷² Réponse à la question parlementaire n 3658 intitulée « Luxembourgeois vivant à l'étranger », 11 mars 2021.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Voir *Supra*, section 1.2 – Le cas classique : les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne sont pas inscrits sur un registre communal ; et *Supra*, section 1.3.2 – Les situations illégales : les omissions involontaires ou volontaires de se désinscrire.

⁷⁶ Art. 1^{er}, paragraphe 1, point c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

⁷⁷ Voir *Supra*, section 1.2 – Le cas classique : les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne sont pas inscrits sur un registre communal ; et *Supra*, section 1.3.2 – Les situations illégales : les omissions involontaires ou volontaires de se désinscrire.

⁷⁸ M.-C. PELTIER-CHARRIER, *Les Français de l'étranger comme catégorie politique*, thèse, Paris, LGDJ, 2021, p. 12.

⁷⁹ Extrait du RNPP – Luxembourgeois habitant à l'étranger – 2026.03.31, [Registre national des personnes physiques RNPP : Nombre de Luxembourgeois habitant à l'étranger – Portail Open Data](#). Les données du RNPP sont actualisées de manière trimestrielle.

2.1.2.1 – Données quantitatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

Au 31 mars 2026, **160.116 Luxembourgeois étaient enregistrés comme domiciliés hors du territoire national**, dont 79.998 hommes et 80.118 femmes, soit une répartition par sexe quasi égalitaire. **76,9 % de ces Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont majeurs** (123.161 personnes majeures sur un total de 160.116 personnes de nationalité luxembourgeoise domiciliées à l'étranger)⁸⁰.

Au total et à la même date, 88 pays comptaient au moins 10 résidents luxembourgeois, contre seulement 60 en 2018. Cela témoigne d'une **diversification progressive de la répartition géographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**.

Comme mentionné en section 2.1.1, les chiffres du RNPP appellent quelques précisions. Certaines évolutions de situations individuelles (tels que des déménagements vers un autre pays) peuvent ne pas être reflétées dans les données, lesquelles n'intègrent pas non plus les personnes pouvant se prévaloir de la nationalité luxembourgeoise en vertu de la loi sans en avoir fait la démarche formelle de reconnaissance.



À titre de mise en perspective, au 31 mars 2026, **370.837 personnes de nationalité luxembourgeoise résidaient au Luxembourg**⁸¹. Ce chiffre inclut les personnes détenant plusieurs nationalités, parmi lesquelles la nationalité luxembourgeoise. Rapportés à la population totale du pays (692.402 personnes à la même date⁸²), les personnes de nationalité luxembourgeoise représentaient ainsi 53,6 % de l'ensemble des résidents du Luxembourg. Le nombre de personnes étrangères (c'est-à-dire ne détenant pas la nationalité luxembourgeoise) domiciliées au Luxembourg s'élevait par conséquent à 321.565 habitants, soit 46,4 % de la population totale du Grand-Duché.

Sur l'ensemble des personnes de nationalité luxembourgeoise inscrites au RNPP, la part de celles domiciliées à l'étranger **est significative. Près d'un tiers** (30,2 % exactement, 160.116 personnes) **des personnes de nationalité luxembourgeoise inscrites au RNPP sont domiciliées à l'étranger**, pour un peu moins de 70 % au Luxembourg (370.837 personnes sur un total de 530.953 Luxembourgeois)⁸³.

En comparaison avec la majorité des États d'Europe occidentale, la part des citoyens luxembourgeois domiciliés à l'étranger (160.116), rapportée à la population totale résidente (692.402) apparaît nettement plus élevée (23,1 %) que celle mesurée dans des pays tels que la France, l'Espagne ou les Pays-Bas. La part observée au Luxembourg demeure toutefois inférieure à celle observée dans les pays à forte tradition d'émigra-

⁸⁰ Sur demande de la Cellule scientifique, les chiffres correspondant aux personnes mineures et majeures domiciliées à l'étranger ont été extraits du RNPP par le CTIE, que nous tenons à remercier chaleureusement pour sa collaboration.

⁸¹ Calcul propre basé sur les extraits du RNPP – Nombre de ressortissants par nationalité et par commune – 2026.03.31, [Registre national des personnes physiques RNPP : Nombre de ressortissants par nationalité et par commune – Number of citizens per nationality and municipality – Portail Open Data](#).

⁸² À noter que les chiffres de la population agrégés au niveau national peuvent très légèrement varier (par un ordre de grandeur de moins de 100 personnes) selon le fichier du RNPP extrait (population par commune, localité, code postal ou groupe d'âge). Ces différences mineures relèvent, toutefois, de différences techniques liées au traitement des données (bruits de traitement) et ne traduisent pas de divergences réelles dans le nombre total de résidents. Le chiffre présenté ici est la somme des résidents par commune au Luxembourg [<https://data.public.lu/fr/datasets/registre-national-des-personnes-physiques-mpp-population-par-commune-population-per-municipality/>].

⁸³ Calcul propre basé sur les extraits du RNPP cités précédemment : 160.116 Luxembourgeois domiciliés à l'étranger + 370.837 Luxembourgeois résidant au Grand-Duché de Luxembourg = 530.953 personnes de nationalité luxembourgeoise au registre.

tion comme le Portugal, l'Irlande ou la Roumanie⁸⁴.

À noter enfin que depuis 2019, l'effectif de Luxembourgeois domiciliés à l'étranger est en augmentation continue (figure 1), et que cet effectif augmente plus rapidement que celui des Luxembourgeois résidant au pays, dont la croissance est moins marquée (figure 2).

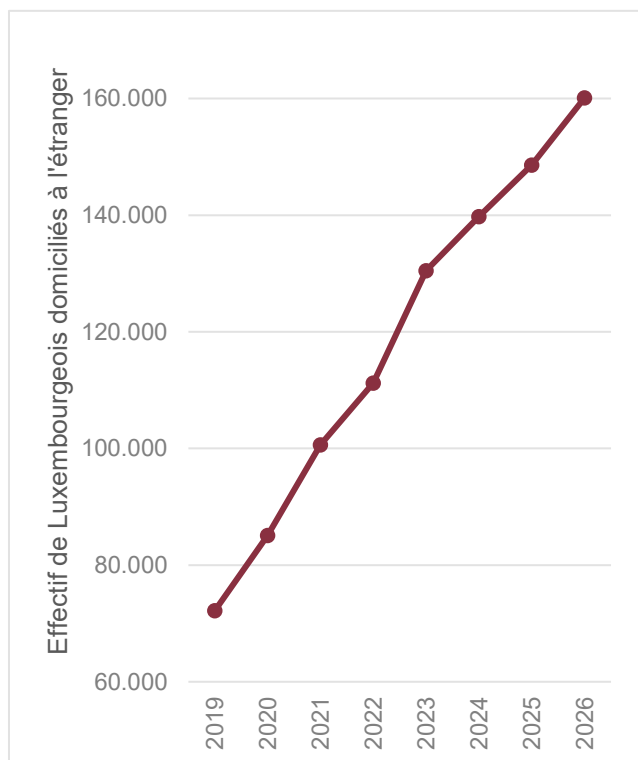


Figure 1 : Évolution annuelle de l'effectif des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (effectifs au 31 mars de chaque année)

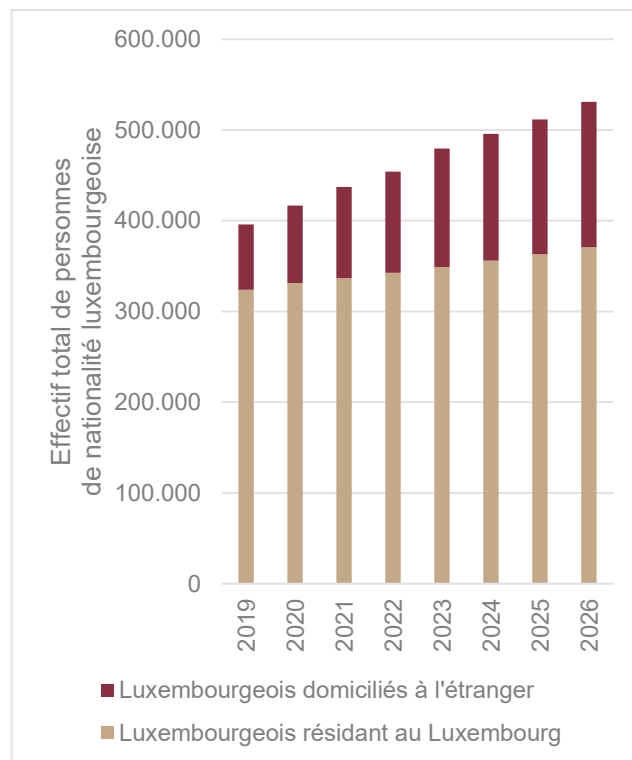


Figure 2 : Évolution annuelle de l'effectif total de personnes de nationalité luxembourgeoise (effectifs au 31 mars de chaque année)

Deux facteurs principaux peuvent être avancés pour expliquer cette dynamique. D'une part, la croissance démographique générale, dans un contexte de forte mobilité internationale, accroît mécaniquement le nombre de Luxembourgeois résidant à l'étranger. D'autre part, l'augmentation du nombre d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, sous l'effet de la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, contribue à élargir le nombre de Luxembourgeois domiciliés en dehors du territoire national.

⁸⁴ Les proportions peuvent varier selon les estimations, tous les pays ne disposant pas d'un registre de leurs citoyens domiciliés en dehors du territoire national. **La comparaison entre les États est par conséquent particulièrement complexe.** Selon le rapport du Sénat français, qui rassemble les données pour plusieurs États, **mais à des dates de référence différentes**, la France, l'Espagne et les Pays-Bas présentent des proportions de citoyens établis à l'étranger inférieures à 6 % de leur population totale. Sénat français, *La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays*, étude de législation comparée n° 318, mars 2023, pp. 44-45. À l'opposé, cette proportion atteindrait 25,2 % pour le Portugal, 29 % pour l'Irlande, et 42 % pour la Roumanie. Néanmoins, les estimations de la Banque Mondiale, reprises par l'Observatório da Emigração, 2024, *Estimativas do número total de emigrantes portugueses*, 1960-2024, Lisbonne, suggèrent que la proportion de citoyens portugais établis à l'étranger serait plutôt de l'ordre de 16,5 %.

2.1.2.2 – Distribution géographique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

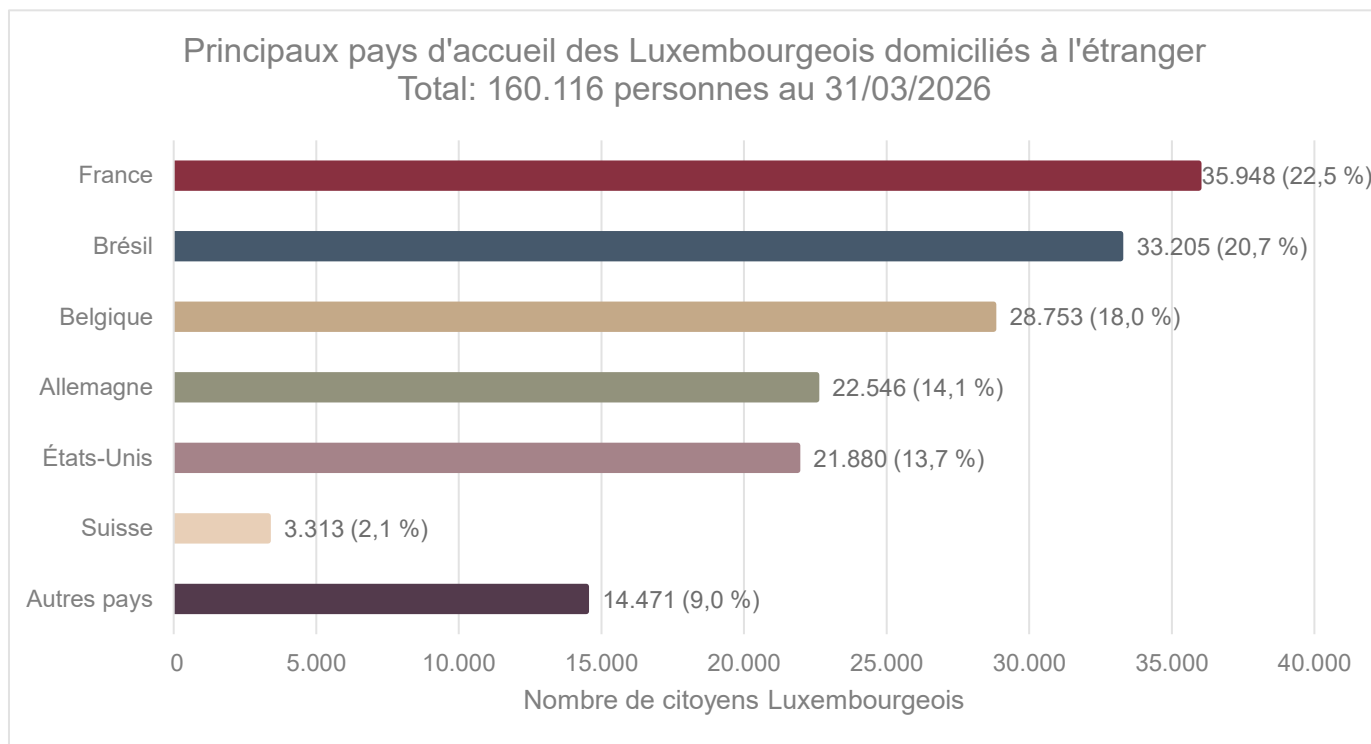


Figure 3 : Principaux pays d'accueil des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, au 31/03/2026 (effectifs et proportions du total des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger)

Source des données : Registre National des Personnes Physiques (RNPP)

Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger se répartissent de manière différenciée selon les pays de résidence.

Les pays limitrophes du Luxembourg regroupent à eux seuls une part importante de ces effectifs : 35.948 citoyens luxembourgeois sont établis en France (premier pays d'accueil), 28.753 en Belgique (troisième pays d'accueil) et 22.546 en Allemagne (quatrième pays d'accueil). **Ces trois pays frontaliers regroupent ainsi 54,5 % des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**⁸⁵.

Si l'on se concentre sur la **Grande Région**, **62.345 Luxembourgeois (38,9 % du total des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger)** sont domiciliés dans la périphérie directe du Luxembourg : 23.227 en Lorraine (départements de Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle et Vosges) pour la France, 19.034 en région wallonne pour la Belgique et 20.084 dans les Länder de Sarre et Rhénanie-Palatinat pour l'Allemagne⁸⁶. Parmi ces personnes, 23.065 possèdent la nationalité

⁸⁵ Calcul propre basé sur les extraits du RNPP – Luxembourgeois habitant à l'étranger – 2026.03.31, [Registre national des personnes physiques RNPP : Nombre de Luxembourgeois habitant à l'étranger – Portail Open Data](#).

⁸⁶ Sur demande de la Cellule scientifique, les chiffres correspondant au territoire de la Grande Région ont été extraits du RNPP par le CTIE.

luxembourgeoise sans posséder en plus la nationalité de leur pays de résidence⁸⁷.



Parmi ces Luxembourgeois établis dans la Grande Région figurent des travailleurs frontaliers de nationalité luxembourgeoise. Au total en 2024, **14.690 travailleurs frontaliers de nationalité luxembourgeoise étaient domiciliés dans les pays limitrophes tout en exerçant leur activité professionnelle au Grand-Duché.** Parmi eux ont été recensés 5.110 travailleurs frontaliers luxembourgeois résidant en France, 4.800 en Allemagne et 4.780 en Belgique⁸⁸.

Au-delà de ces zones frontalières, **d'autres États beaucoup plus éloignés géographiquement accueillent également des communautés significatives de Luxembourgeois.**

Le deuxième pays concentrant l'effectif de Luxembourgeois le plus important derrière la France, est le **Brésil, avec 33.205 Luxembourgeois**, soit 20,7 % de l'ensemble des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. La cinquième position est occupée par les **États-Unis, où sont domiciliés 21.880 Luxembourgeois (13,7 %)**⁸⁹.

À titre de comparaison, les Luxembourgeois domiciliés aux États-Unis représentent un effectif à peine inférieur (différence de 666 personnes) à celui observé en Allemagne. Ensuite, un écart marqué apparaît avec le sixième pays accueillant le plus de Luxembourgeois. Il s'agit de la Suisse, qui compte 3.313 résidents Luxembourgeois (2,1 %).

À côté de cette répartition par pays, il est également possible d'observer la distribution des Luxembourgeois à l'échelle continentale. **L'Europe concentre ainsi la large majorité des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**, avec 100.414 personnes, soit 62,7 % de l'ensemble des Luxembourgeois domiciliés en dehors du territoire national. Ensuite, le continent américain représente un poids de 57.335 Luxembourgeois, ou 35,8 % du total de Luxembourgeois à l'étranger. L'Asie accueille seulement 1.294 personnes, ou 0,8 % des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Enfin, l'Afrique et l'Océanie représentent des parts marginales, avec respectivement 686 personnes (0,4 % du total) et 387 personnes (0,2 % du total)⁹⁰.

La carte thématique ci-dessous (figure 4) illustre la répartition des Luxembourgeois par pays à l'échelle mondiale.

⁸⁷ Les personnes ayant la nationalité luxembourgeoise sans posséder la nationalité de leur pays de résidence étaient au nombre de 4.445 résidents en Lorraine (en 2022), de 3.344 résidents en Wallonie (2025), de 4.470 résidents en Sarre (en 2020), et de 10.796 en Rhénanie-Palatinat (en 2024). Voir Estelle Mennicken, « [Les Luxembourgeois dans la Grande Région](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 19 décembre 2025.

⁸⁸ IBA-OIE, Les frontaliers atypiques dans la Grande Région. <https://www.iba-oie.eu/fr/themes/mobilite-des-frontaliers/grande-region/frontaliers-atypiques>, 2025.

⁸⁹ Pour un article de presse récent sur l'évolution du nombre de Luxembourgeois résidant aux États-Unis, voir [RTL Infos, « 3.574 Luxembourgeois de plus aux États-Unis, en un an »](#).

⁹⁰ Calculs propres basés sur les extraits du RNPP – 2026.03.31, [Registre national des personnes physiques RNPP : Nombre de Luxembourgeois habitant à l'étranger – Portail Open Data](#). La somme des pourcentages peut ne pas être exactement égale à 100 % en raison des arrondis au dixième effectués séparément pour chaque catégorie.

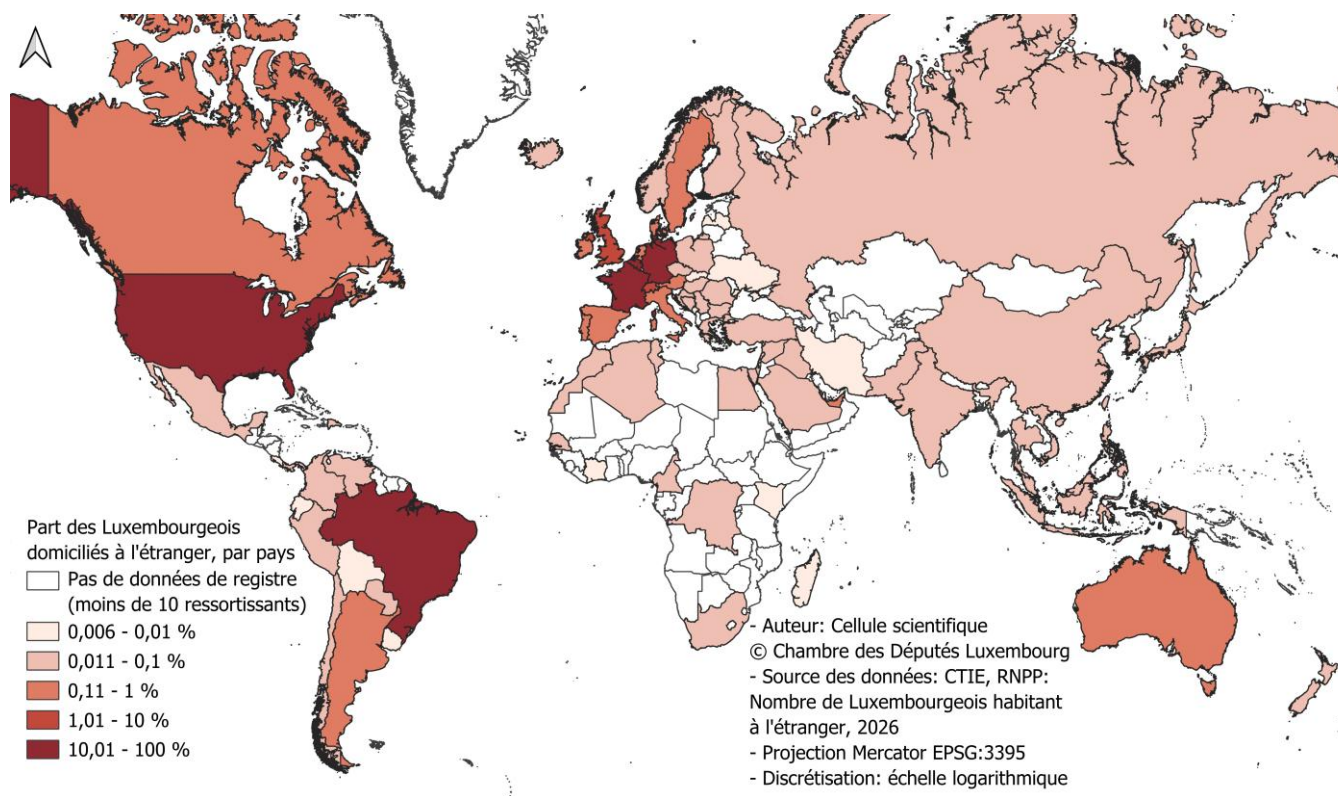


Figure 4 : Répartition géographique dans le monde des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, en date du 31 mars 2026

Sources des données : Calcul propre basé sur les données du RNPP produites par le CTIE, correspondant aux données les plus récentes disponibles à ce jour.

Cette carte permet de visualiser les pays étrangers accueillant au moins 10 ressortissants luxembourgeois. La gradation de rouge indique, pour chaque pays, la part que représentent les Luxembourgeois qui y sont domiciliés sur l'ensemble des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Plus la couleur est foncée, plus cette part est élevée. Les classes de couleurs sont définies sur une échelle logarithmique, afin de représenter à la fois les quelques pays concentrant une très forte part des Luxembourgeois de l'étranger (France, Brésil, Belgique, Allemagne, États-Unis), et la majorité n'en accueillant qu'une fraction infime.

2.2 – Participation aux élections législatives

2.2.1 – Statistiques

L'analyse de la participation électorale des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger repose sur **un corpus de données jusqu'ici plutôt fragmentaire**. En dehors de quelques chiffres ponctuels pour les élections législatives luxem-

bourgeoises de 2004, 2013 et 2018, mentionnés dans des réponses à des questions parlementaires ou dans un procès-verbal de commission⁹¹, aucun document synthétique n'a été publié.

À la demande de la Cellule scientifique, le Ministère d'État a communiqué, dans le cadre de la présente recherche, **des données inédites**, permettant de rassembler des éléments jusqu'ici épars et d'y ajouter des informations nouvelles⁹².

⁹¹ Réponse à la question parlementaire n 2856 intitulée « Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et élections », 11 novembre 2008 (élections législatives de 2004) ; [Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 25 octobre 2017](#) ; P.V. IR 02, p. 6 (élections législatives de 2013) ; [Réponse à la question parlementaire n 3658 intitulée « Luxembourgeois vivant à l'étranger », 11 mars 2021](#) (élections législatives de 2018).

⁹² Nous remercions vivement le Ministère d'État pour la transmission, dans le cadre de la présente recherche, de données détaillées relatives à la participation électorale des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, qui ont permis d'enrichir utilement la présente analyse.

Ces données sont relatives :

- à la participation électorale des Luxembourgeois depuis l'étranger, à travers des informations chiffrées portant sur l'envoi, à l'étranger, du matériel électoral permettant le vote par correspondance ;
- s'agissant de la Ville de Luxembourg, au nombre de personnes domiciliées à l'étranger auxquelles du matériel électoral aux fins de vote par correspondance a été

adressé, ainsi qu'au pays de destination à l'étranger de ces envois.

Ces données apportent ainsi une base chiffrée plus complète pour l'analyse de la participation électorale des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Il convient, au préalable, de rappeler que pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, la participation aux élections législatives s'exerce uniquement par le vote par correspondance⁹³.

Les chiffres relatifs à la participation électorale des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger **doivent être appréhendés avec une très grande prudence** : ils ne constituent qu'un indicateur de leur participation électorale potentielle. Cette prudence s'explique par plusieurs raisons.

En premier lieu, les données disponibles ne portent pas sur les votes effectivement exprimés, mais sur les envois à l'étranger du matériel électoral aux fins de vote par correspondance. **Il peut ainsi exister un écart entre ces envois et les votes effectivement exprimés**, dans la mesure où une personne ayant sollicité un vote par correspondance et ayant reçu son matériel électoral n'exerce pas nécessairement son droit de vote. À titre illustratif, lors des élections législatives de 2023, la part des envois de matériel électoral effectués par la Ville de Luxembourg, qu'ils aient été adressés à l'étranger ou sur le territoire national, n'ayant pas donné lieu à l'expression d'un vote s'élève à 11,7 % (6.666 votes exprimés par correspondance pour 7.549 envois de matériel électoral)⁹⁴.

En second lieu, ces données **ne permettent pas d'isoler les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**, c'est-à-dire les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal et, partant, non inscrits sur une liste électorale, des autres situations. Elles ne permettent en particulier **pas de les distinguer des Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal** (par exemple, les diplomates ou les étudiants). **Elles ne permettent pas non plus de les distinguer des Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg, ayant sollicité un vote par correspondance avec envoi du matériel électoral à l'étranger** (par exemple, un Luxembourgeois séjournant à l'étranger pour des motifs personnels tels que des vacances). Cette limite tient au fait que les données distinguent uniquement la destination d'envoi du matériel de vote par correspondance, à savoir soit le territoire national, soit l'étranger. Une exception, qui sera examinée plus loin, doit toutefois être signalée pour la Ville de Luxembourg s'agissant des élections législatives de 2023.

À cet égard, une précision complémentaire doit encore être apportée. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2018, le vote par correspondance n'était pas ouvert à l'ensemble des électeurs, mais seulement aux électeurs âgés de plus de 75 ans, aux électeurs qui, à titre dérogatoire, étaient empêchés de se présenter en personne au bureau de vote pour des raisons dûment justifiées, ainsi qu'aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger⁹⁵.

⁹³ Art. 168 et s. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. À cet égard, voir *Infra*, section 4.2.4 –, relative aux règles applicables au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

⁹⁴ Données issues du site officiel des élections législatives du Grand-Duché de Luxembourg, résultats officiels pour les élections législatives de 2023 pour la Ville de Luxembourg.

⁹⁵ Art. 168 de la loi électorale du 18 février 2003 (acte de base).

Il en résulte que, avant la réforme de 2018, les données relatives à la participation électorale des Luxembourgeois depuis l'étranger reflétaient vraisemblablement plus fidèlement la participation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, dans la mesure où elles intégraient de manière plus limitée les votes par correspondance de Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg ayant sollicité un envoi du matériel électoral à l'étranger. Depuis l'ouverture du vote par correspondance à l'ensemble des électeurs⁹⁶, ces données semblent intégrer de manière beaucoup plus significative de tels envois, ce qui constitue un facteur supplémentaire de prudence dans l'interprétation des chiffres relatifs à la participation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

En troisième et dernier lieu, les chiffres disponibles sont communiqués au Gouvernement par les communes à une date donnée avant les élections. Il n'est dès lors pas exclu qu'ils puissent encore évoluer, à la marge, jusqu'au jour du scrutin.

Ces observations faites, l'ensemble des données recueillies permet de fournir des éléments d'analyse, offrant une appréciation d'ensemble de la participation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives.

2.2.1.1 – Les données pour l'ensemble des communes



Pour les élections législatives de 2004, 2.397 envois de matériel électoral à l'étranger ont été comptabilisés⁹⁷. Certaines communes de la circonscription Centre n'avaient toutefois pas communiqué leurs données.



Pour les élections législatives de 2013, 5.972 envois de matériel électoral ont été adressés à l'étranger⁹⁸, ce qui équivaut à 32,7 % du total des votes par correspondance (18.238 votes par correspondance au total⁹⁹). La plus grande part du matériel

électoral aux fins de vote par correspondance envoyé à l'étranger provient de communes relevant de la circonscription Centre (38,9 %). L'une des explications envisageables, **parmi d'autres**, pourrait être le rattachement, à défaut d'autres critères, des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger à la Ville de Luxembourg, relevant de la circonscription Centre¹⁰⁰. Au total, pour ces élections législatives de 2013, 218.874 votes ont été exprimés, dont les votes par correspondance, y compris ceux émis depuis l'étranger¹⁰¹.



Pour les élections législatives de 2018, les documents du Ministère d'État indiquent que 5.497 envois de matériel électoral à l'étranger ont été recen-

⁹⁶ Art. 31, modifiant l'art. 168 de la loi électorale, de la loi du 8 mars 2018 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.

⁹⁷ Réponse à la question parlementaire n 2856 intitulée « Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et élections », 11 novembre 2008.

⁹⁸ Un rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 25 octobre 2017 fait état d'environ 6.000 envois de matériel électoral à l'étranger lors des élections législatives de 2013 (Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 25 octobre 2017, P.V. IR 02, p. 6). Ce chiffre constitue une approximation. Le chiffre plus précis de 5.972 envois est issu des données transmises par le Ministère d'État à la demande de la Cellule scientifique.

⁹⁹ Données communiquées par le Ministère d'État à la demande de la Cellule scientifique.

¹⁰⁰ À cet égard, voir *Infra*, section 4.2.4.1, relatif aux règles applicables au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

¹⁰¹ Ce total résulte de l'addition des bulletins de vote comptabilisés dans chacune des circonscriptions (Est, Nord, Sud et Centre), soit : 30.911 (Est) + 39.917 (Nord) + 87.574 (Sud) + 60.472 (Centre) = 218.874. Ces chiffres sont ceux issus des procès-verbaux de recensement général établis pour les élections législatives de 2013 pour chacune des circonscriptions.

sés, sur un total de 40.400 envois de matériel de vote par correspondance¹⁰².

À titre de comparaison, d'après les données communiquées par le Ministère d'État, 34.943 envois de matériel de vote par correspondance ont été effectués sur le territoire national. Au total, pour ces élections législatives de 2018, 232.886 votes ont été exprimés, dont les votes par correspondance, y compris ceux émis depuis l'étranger¹⁰³.



Pour les élections législatives de 2023, 6.378 envois de matériel de vote par correspondance vers l'étranger ont été effectués, sur un total de 70.244 envois de matériel de vote par correspondance. Au total, pour ces élections législatives de 2023, 250.034 votes ont été exprimés, dont les votes par correspondance, y compris ceux émis depuis l'étranger¹⁰⁴.

Lors de ces mêmes élections législatives de 2023, sur la totalité des envois de matériel électoral à l'étranger, aux fins de vote par correspondance, près d'un quart (23,3 %) a été envoyé par la seule Ville de Luxembourg¹⁰⁵.

Les données transmises pour les élections législatives de 2023 permettent également de mettre en évidence, par commune, la part des envois de

matériel électoral à l'étranger, rapportée à l'ensemble des envois de matériel électoral effectués dans le cadre du vote par correspondance.

Alors que 9,1 % du matériel électoral destiné au vote par correspondance est envoyé à l'étranger à l'échelle nationale, cette proportion s'élève à 19,6 % pour la Ville de Luxembourg¹⁰⁶.

Après la Ville de Luxembourg, ce sont les communes d'Hesperange avec 13,2 %, Esch-sur-Alzette avec 11,1 %, Dudelange avec 8,2 % et Differdange avec 6,9 % qui enregistrent les volumes les plus élevés d'envois de matériel de vote par correspondance vers l'étranger¹⁰⁷.

Les données communiquées par le Ministère d'État permettent également d'observer la répartition des envois de matériel électoral à l'étranger par circonscription électorale. S'agissant toujours des élections législatives de 2023, la circonscription Centre concentre 43,2 % des envois de matériel de vote par correspondance à l'étranger, contre 29,8 % pour la circonscription Sud, 14,5 % pour la circonscription Est et 12,4 % pour la circonscription Nord¹⁰⁸. Comme déjà mentionné pour les élections de 2013, il pourrait être avancé que les chiffres relatifs à la circonscription Centre

¹⁰² Une réponse à une question parlementaire fait état pour les élections législatives de 2018 de 1.529 envois de matériel de vote par correspondance « à des citoyens luxembourgeois qui habitent à l'étranger » ([réponse à la question parlementaire n 3658 intitulée « Luxembourgeois vivant à l'étranger », 11 mars 2021](#)). Un écart sensible apparaît ainsi entre ce chiffre et celui de 5.497, issu des données transmises par le Ministère d'État à la demande de la Cellule scientifique, sans que cet écart puisse être expliqué à ce stade de l'analyse.

¹⁰³ Ce total résulte de l'addition des bulletins de vote comptabilisés dans chacune des circonscriptions (Est, Nord, Sud et Centre), soit : 33.316 (Est) + 43.293 (Nord) + 92.789 (Sud) + 63.488 (Centre) = 232.886. Ces chiffres sont ceux issus [des procès-verbaux de recensement général établis pour les élections législatives de 2018 pour chacune des circonscriptions](#).

¹⁰⁴ Ce total résulte de l'addition des bulletins de vote comptabilisés dans chacune des circonscriptions (Est, Nord, Sud et Centre), soit : 35.609 (Est) + 47.483 (Nord) + 98.327 (Sud) + 68.615 (Centre) = 250.034 bulletins de vote. Ces chiffres sont ceux issus [des procès-verbaux de recensement général établis pour les élections législatives de 2023 pour chacune des circonscriptions](#).

¹⁰⁵ Le nombre d'envois de matériel électoral à l'étranger, par la Ville de Luxembourg (1.486 bulletins), rapporté au nombre d'envois de matériel électoral à l'étranger, au niveau national (6.378 bulletins) équivaut à 23,3 %.

¹⁰⁶ Au niveau national, le nombre d'envois de matériel de vote par correspondance vers l'étranger (6.378) rapporté au nombre d'envois de matériel de vote par correspondance total (70.244), équivaut à 9,1 %. Pour la Ville de Luxembourg, le nombre d'envois de matériel de vote par correspondance à l'étranger (1.486) rapporté au nombre d'envois de matériel de vote par correspondance total (7.582) équivaut à 19,6 %.

¹⁰⁷ La commune d'Hesperange a recensé 190 envois de matériel de vote par correspondance à l'étranger sur un total de 1.245 envois de matériel de vote par correspondance (soit 13,2 %). Esch-sur-Alzette en compte 229 sur 1.842 (11,1 %), Dudelange 214 sur 2.404 (8,9 %) et Differdange 147 sur 1.969 (7,5 %).

¹⁰⁸ La circonscription Centre a envoyé 2.758 matériels de vote par correspondance à l'étranger sur 6.378 au niveau national, (soit 43,2 %). La circonscription Sud en a envoyé 1.903 (soit 29,8 %), la circonscription Est en a envoyé 925 (soit 14,5 %) et la circonscription Nord 792 (soit 12,4 %).

s'expliquent, au moins en partie, par le fait que la Ville de Luxembourg constitue, à défaut d'autres critères, la commune de rattachement des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

2.2.1.2 – Les données plus affinées de la Ville de Luxembourg

Parmi les documents transmis par le Ministère d'État à la demande de la Cellule scientifique figure un document établi par la Ville de Luxembourg relatif aux élections législatives de 2023. Deux éléments novateurs doivent être relevés s'agissant de ce document :

- D'une part, ce document **distingue**, pour les envois de matériel électoral à l'étranger, **les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur le registre communal de la Ville de Luxembourg (les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger) de ceux résidant à l'étranger inscrits sur ce registre.**
- D'autre part, il permet d'identifier **les pays de destination à l'étranger des envois de matériel électoral, sans distinction, toutefois, de la situation des Luxembourgeois au regard du registre communal, selon qu'ils y sont inscrits ou non.**

S'agissant de la première distinction, les données font apparaître, sur un total de 1.486 envois de matériel électoral à l'étranger, 683 envois de matériel électoral à des Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur le registre communal de la Ville de Luxembourg, contre **803 à des Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur ce registre (les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger)**, soit une proportion un peu plus importante d'envois au bénéfice des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (54,0 %).

S'agissant du pays de destination des envois de matériel électoral, les données permettent d'établir, sur un total de 1.486 envois de matériel électoral à l'étranger, la répartition suivante :

- l'Allemagne arrive en tête avec 276 envois, soit 18,6 % des envois à l'étranger,
- suivie de la France (214), soit 14,4 %,
- du Brésil (188), soit 12,7 %,
- de la Belgique (149) soit 10,0 %,
- des États-Unis (149), soit 10,0 %, et
- de la Suisse (111), soit 7,5 % des envois à l'étranger.

Ces destinations correspondent globalement aux pays d'accueil principaux des Luxembourgeois à l'étranger, sans toutefois en reproduire exactement la hiérarchie. Pour rappel, ces données relatives au pays de destination des envois de matériel électoral incluent des Luxembourgeois résidant à l'étranger mais inscrits sur le registre communal de la Ville de Luxembourg.

Ces deux types de distinction ne semblent pas, en l'état des données communiquées par le Ministère d'État, disponibles pour les autres communes du pays.

2.2.2 – Constats et interprétation

Ces éléments statistiques amènent à plusieurs observations notables :

- **L'analyse se heurte à un manque de données systématiques relatives au pays de destination des envois de matériel électoral ainsi qu'à l'absence de distinction entre les différentes catégories de destinataires du matériel électoral à l'étranger.**

En particulier, comme déjà indiqué ci-dessus, les données disponibles, fondées sur les envois de matériel électoral à l'étranger, agrègent plusieurs catégories de destinataires du matériel électoral à l'étranger. Elles ne permettent pas de distinguer les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger – non inscrits sur un registre communal et, partant, sur une liste électorale – des Luxembourgeois résidant à l'étranger tout en demeurant inscrits sur un registre communal (par exemple, les diplomates ou étudiants). Elles ne permettent pas non plus de distinguer les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger des Luxembourgeois résidant au Luxembourg ayant sollicité l'envoi de leur matériel électoral à une adresse à l'étranger.

Il en résulte une visibilité limitée de la participation électorale des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, d'autant plus que les données disponibles portent sur les envois de matériel électoral à l'étranger, et non sur les votes effectivement exprimés.



À cet égard, **une généralisation au territoire national du modèle de la Ville de Luxembourg**, qui distingue en matière d'envoi du matériel électoral à

l'étranger, les Luxembourgeois selon leur inscription sur le registre communal et identifie le pays de destination à l'étranger des envois, améliorerait la qualité des statistiques électorales, bien qu'elle impliquerait une charge administrative accrue.

- **L'immense majorité des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne recourt pas au vote par correspondance.**

Pour les dernières élections législatives de 2023, leur participation supposée n'a atteint que quelques pourcents de l'effectif potentiel de votants domiciliés à l'étranger. **Rapporté à un effectif potentiel de 137.392 Luxembourgeois domiciliés à l'étranger en 2023, il apparaît, en effet, qu'au maximum 4,6 % d'entre eux auraient voté par correspondance lors des élections législatives de 2023**¹⁰⁹.

À nouveau, **ce chiffre doit être interprété avec prudence**, notamment parce qu'il agrège plusieurs catégories de destinataires du matériel électoral à l'étranger. Par ailleurs, l'effectif potentiel de 137.392 Luxembourgeois domiciliés à l'étranger en 2023 inclut potentiellement des personnes mineures¹¹⁰ qui ne sont pas titulaires du droit de vote et, le cas échéant, des personnes privées du droit de vote par décision de justice¹¹¹.

- À l'échelle du corps électoral national, pour les trois dernières élections législatives, **les envois de matériel de vote par correspondance à destination de l'étranger repré-**

¹⁰⁹ Ce pourcentage maximal de potentielle participation électorale (4,6 %) correspond à 6.378 envois de matériel de vote par correspondance vers l'étranger rapportés à un effectif de citoyens domiciliés à l'étranger de 137.392 en 2023. En extrapolant à partir de la structure des envois de matériel de vote par correspondance de la Ville de Luxembourg, où seuls 54 % (804/1.486) des envois à l'étranger effectués ont été adressés à des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, les 6.378 envois de matériel électoral vers l'étranger au niveau national seraient ramenés à 3.446 envois adressés à des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Ces envois correspondent à une participation électorale simulée de 2,5 % des 137.392 citoyens luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

¹¹⁰ La Cellule scientifique ne dispose pas des données relatives aux seuls Luxembourgeois majeurs domiciliés à l'étranger pour l'année 2023, mais uniquement pour l'année 2026.

¹¹¹ À cet égard, voir *Infra*, section 4.1.1 – Les conditions constitutionnelles pour être électeur : nationalité, majorité et absence d'interdiction prononcées par les tribunaux (art. 64) ; voir aussi, *Infra*, section 4.2.1 – Les conditions légales pour être électeur et l'admission des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger au vote par correspondance (art. 1^{er}).

sentent moins de 3 % du total des votes exprimés¹¹².

S'agissant des élections législatives de 2023, une estimation de la part des votes susceptibles de provenir des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger peut être avancée en tenant compte des éléments suivants :

- 250.034 personnes ont effectivement pris part au vote en 2023, y compris par la voie du vote par correspondance,
- 6.378 personnes se sont vu adresser du matériel électoral à l'étranger aux fins de vote par correspondance.

Sur cette base, il est possible d'évaluer qu'au maximum 2,6 % des votes exprimés pourraient provenir des votes par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Une telle estimation appelle toutefois à la **prudence**, comme déjà indiqué à plusieurs reprises ci-avant. D'une part, elle inclut les votes de plusieurs catégories de destinataires du matériel électoral à l'étranger (Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, mais également Luxembourgeois résidant au Luxembourg ayant sollicité l'envoi de leur matériel électoral à une adresse à l'étranger, ainsi que Luxembourgeois résidant à l'étranger tout en demeurant inscrits sur un registre communal). D'autre part, elle repose sur l'hypothèse que l'ensemble des personnes ayant reçu du matériel électoral auraient effectivement renvoyé un bulletin de vote.

Il en résulte que pour les élections législatives de 2023, le pourcentage de votes des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ainsi estimé est, en pratique, nécessairement inférieur à 2,6 %.

- Le nombre d'envois de matériel électoral à l'étranger évolue, lentement et de manière non linéaire (figure 5).

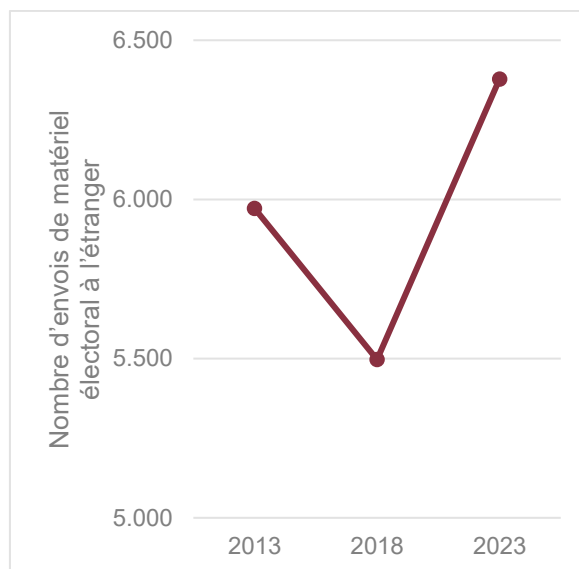


Figure 5 : Nombre d'envois de matériel électoral à l'étranger pour les trois dernières élections législatives

- Pour ce qui concerne d'autres États à travers le monde, les données disponibles mettent en évidence la **difficulté de procéder à des comparaisons directes entre le Luxembourg et les autres pays en matière de participation électorale des citoyens domiciliés à l'étranger**.

Les modalités de comptabilisation des électeurs établis hors du territoire national varient sensiblement d'un État à l'autre, tandis que les informations disponibles sur leur participation électorale demeurent souvent partielles. Quelques exemples peuvent néanmoins être mentionnés, en rapportant les votes exprimés au nombre d'électeurs domiciliés à l'étranger, tout en appelant à la prudence dans leur interprétation. Des taux de participation très élevés sont relevés en Hongrie, où la participation des électeurs domiciliés à l'étranger et inscrits sur le registre électoral atteignait 69,7 % aux élections législatives de 2022¹¹³. Aux Pays-Bas, le taux de participation

¹¹² Plus précisément, pour les élections législatives de 2013, les envois de vote par correspondance à destination de l'étranger représentaient 2,7 % des votes exprimés (5.972/218.874). En 2018, ils représentaient 2,4 % des votes exprimés (5.497/232.886), et en 2023, 2,6 % (6.378/250.034).

¹¹³ En 2022, 456.129 Hongrois étaient domiciliés à l'étranger et présents dans le registre électoral, parmi lesquels 318.083 ont voté. Voir Hungarian Parliamentary *Elections 2022, Letter votes*, <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/levelszavazas?tab=votes>.

des citoyens domiciliés à l'étranger aux élections de 2025 était de 65,1 %¹¹⁴, au Canada il s'élevait à 56,5 % la même année¹¹⁵. Des taux plus modérés sont relevés par exemple au Portugal (22,4 %)¹¹⁶ ou en Espagne (8,9 %)¹¹⁷.

¹¹⁴ En 2025, 133.589 Néerlandais étaient domiciliés à l'étranger et présents dans le registre électoral, parmi lesquels 86.992 ont voté. Voir Nationaal briefstembureau, 2025, *Proces-verbaal van het nationaal briefstembureau voor de Tweede Kamerverkiezing 2025*. La Haye.

¹¹⁵ En 2025, 101.690 Canadiens étaient domiciliés à l'étranger et présents dans le registre électoral, parmi lesquels 57.440 ont voté. Voir Elections Canada, 2025, *Rapport sur la 45e élection générale du 28 avril 2025 – Catégories d'électeurs par bulletin spécial*, Ottawa.

¹¹⁶ En 2025, 1.584.722 Portugais étaient domiciliés à l'étranger et enregistrés pour le vote. Parmi ceux-ci, 355.018 personnes ont exercé leur droit de vote. Voir Diário da República, Comissão Nacional de Eleições, *Mapa Oficial n.º 2-A/2024, de 23 de março*, <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/mapa-oficial/2-a-2024-857147316>.

¹¹⁷ En 2023, 2.288.774 Espagnols étaient domiciliés à l'étranger et enregistrés pour le vote. Parmi ceux-ci, 203.115 personnes ont exercé leur droit de vote. Junta Electoral Central, *Elecciones al Congreso de los Diputados de 23 de julio de 2023*, https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/GENERALES_2023_ResultadosVotoCERAcongreso.pdf.

Synthèse de la deuxième partie

Le RNPP recense les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et, plus largement, centralise les données de toute personne physique disposant d'un numéro d'identification national luxembourgeois, qu'elle réside ou non au Luxembourg. En dépit de ses imperfections, le RNPP est un instrument d'information précieux pour **estimer le nombre de Luxembourgeois domiciliés hors du territoire national**.

Au 31 mars 2026, 160.116 Luxembourgeois sont domiciliés à l'étranger, tandis que 370.837 Luxembourgeois résident sur le territoire national et que 321.565 personnes de nationalité étrangère y sont également établies. Ces éléments mettent en évidence **l'importance numérique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, dont l'effectif représente près d'un tiers de l'ensemble des citoyens**.

La répartition géographique de ces Luxembourgeois domiciliés à l'étranger fait apparaître **une concentration importante dans un nombre limité de pays**. La France constitue le principal pays d'établissement des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (35.948), suivie du Brésil (33.205), de la Belgique (28.753), de l'Allemagne (22.546) et des États-Unis (21.880). **Les trois pays frontaliers (la France, la Belgique et l'Allemagne) regroupent à eux seuls plus de la moitié de ces ressortissants (54,5 %), ce qui témoigne d'une forte concentration dans les pays voisins**.

S'agissant des chiffres de la participation électorale disponibles, ils doivent être **appréhendés avec une grande prudence**, dès lors que les données ne permettent pas d'isoler les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, entendus comme les Luxembourgeois résidant à l'étranger non inscrits sur un registre communal, des autres situations. Elles ne permettent pas, en particulier, de les distinguer des Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal ni de ceux résidant sur le territoire national demandant l'envoi du matériel électoral à une adresse à l'étranger. Cette prudence tient également à ce que ces données ne se rapportent pas aux votes effectivement exprimés, mais aux envois de matériel électoral aux fins de vote par correspondance.

Il n'en demeure pas moins que **ces chiffres conduisent à constater un niveau de participation électorale très faible des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives**. En tenant compte des incertitudes entourant les données, le pourcentage de votes des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger estimé pour les élections législatives de 2023 se situe, en tout état de cause, **au maximum à 2,6 %**.

3 – Depuis quand les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger disposent-ils du droit de vote ?

CLÉMENCE JANSSEN-BENNYNCK

Le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger a été consacré par la loi du 14 mars 1984¹¹⁸. Cette loi a modifié la loi électorale notamment en instaurant le vote par correspondance pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Une telle adaptation de la loi électorale a été rendue possible par la révision constitutionnelle du 27 janvier 1972¹¹⁹, intervenue plus de dix années auparavant. Concrètement, l'article 52, dans la rédaction issue de cette révision constitutionnelle, ne retient plus que trois critères pour être électeur – tout en prévoyant que la loi peut en fixer d'autres – alors qu'il exigeait auparavant, en plus, d'être domicilié au Grand-Duché¹²⁰. À la suite de la révision de 1972, les critères pour être électeur sont précisément les suivants :

- la nationalité luxembourgeoise,

- la jouissance des droits civils et politiques,
- et l'âge minimum de 18 ans.

L'exigence constitutionnelle de domicile au Grand-Duché jusque-là requise pour être électeur est ainsi supprimée, ouvrant la voie à une extension du corps électoral.

Si le constituant a supprimé en 1972 toute référence au domicile parmi les conditions d'électorat, ce n'était toutefois pas initialement dans l'intention d'ouvrir le droit de vote à tous les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Dans l'esprit de la commission préparatoire chargée de la révision constitutionnelle de 1972, il revenait, en effet, à la loi électorale de déterminer « lesquels des nationaux non domiciliés au Grand-Duché pourront bénéficier du droit de vote »¹²¹. Le droit de vote devait, dans cette logique, être réservé aux seuls Luxembourgeois ayant conservé « des attaches solides et durables »¹²² avec le

¹¹⁸ [Loi du 14 mars 1984 complétant la loi électorale et portant organisation du vote par correspondance lors des élections législatives et européennes](#) (dossier parlementaire n° 2583). Voir, sur ce point, P. MAJERUS, *l'État luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif*, 6^e éd., Mamer, Imprimerie Graphic Press, 1990, p. 205.

¹¹⁹ [Loi du 27 janvier 1972 portant révision de l'article 52 de la Constitution.](#)

¹²⁰ Les termes de [l'article 52](#) de la Constitution de 1868 (dans sa version adoptée en 1868) étaient les suivants :

« Pour être électeur ou éligible, il faut :

1° être Luxembourgeois de naissance ou être naturalisé ;

2° jouir des droits civils et politiques ;

3° être âgé de 25 ans accomplis ;

4° être domicilié dans le Grand-Duché.

Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise.

Pour être électeur, il faut réunir à ces quatre conditions celles déterminées par la loi et payer en outre le cens à fixer, lequel ne pourra excéder trente francs ni être inférieur à dix francs » (Nous soulignons).

Avant 1868, l'exigence de résidence au Grand-Duché était aussi explicitement énoncée parmi les conditions requises pour être électeur dans [la Constitution de 1841](#) (articles 3 et 4). Elle figurait aussi dans [la Constitution de 1848](#) (article 53) et [celle de 1856](#) (article 52).

¹²¹ [Rapport de la Commission préparatoire pour la révision constitutionnelle sur le projet de révision de l'article 52 de la Constitution](#), 13 décembre 1971, doc. parlementaire n° 1462, p. 343.

¹²² [Ibidem](#).

pays. Cette approche restrictive fut confirmée lors des débats parlementaires par Monsieur le député Biever, qui jugeait « impensable »¹²³ d'admettre au vote *tous* les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Il visait en priorité :

« [I]es Luxembourgeois qui, en raison de leur appartenance à des institutions internationales ont dû établir leur domicile à l'étranger [...] [ainsi que les] frontaliers qui, tout en habitant l'étranger, exercent leur emploi à Luxembourg [...] »¹²⁴.

L'approche ainsi exprimée par le constituant en 1972 n'a toutefois pas été retenue par le législateur par la suite : après une période (1972-1984) durant laquelle le législateur, **tout en maintenant la condition de domicile dans la loi électorale**, n'adopta pas de disposition permettant aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger de participer aux élections législatives¹²⁵, la loi du 14 mars 1984 a finalement ouvert le vote par correspondance non pas aux seuls Luxembourgeois ayant des liens étroits avec le pays, mais plutôt à **l'ensemble des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**¹²⁶. Cette réforme a trouvé sa première application lors des élections législatives du 17 juin 1984.

Le rapporteur expliquait ce choix en ces termes :

« *La sélection se fera d'elle-même [entre ceux qui sont encore le plus étroitement liés au Luxembourg et ceux qui ne le souhaitent plus] ; et nous ne devons pas la construire artificiellement à l'avance, car nous ne disposerons jamais d'un critère objectif pour mesurer qui est plus Luxembourgeois qu'un autre lorsqu'il réside à l'étranger. C'est pourquoi la commission a retenu la formulation générale : "Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger" »*¹²⁷.

Cette ouverture du vote par correspondance à tous les Luxembourgeois établis à l'étranger n'a, pourtant, pas été accueillie sans réserve. Lors de l'examen du projet de loi en 1984, le Conseil d'État indiquait que ses recherches ne lui avaient pas permis d'identifier un pays étranger accordant indistinctement à tous les nationaux domiciliés à l'étranger un droit de vote par correspondance¹²⁸. Il constatait, ensuite, que la réalité démographique des Luxembourgeois établis à l'étranger était difficile à appréhender. En 1983, une estimation situait entre 7 % et 10 % la part des Luxembourgeois domiciliés hors du territoire national, sans qu'un chiffre exact soit établi¹²⁹. Le Conseil d'État s'interrogeait également sur la question de savoir si les formalités imposées aux

¹²³ [Compte-rendu des séances publiques, mercredi 12 janvier 1972, 32^e séance, p. 2349.](#)

¹²⁴ [Ibidem.](#)

¹²⁵ Une tentative d'introduire le vote par correspondance en 1973 a été abandonnée. [Rapport de la commission juridique sous le projet de loi modifiant la loi du 31 juillet 1924 concernant la modification de la loi électorale](#), 21 mai 1973, doc. parlementaire n° 1338, p. 56 (commentaire sous l'article 145). Selon le rapport de commission juridique, « [I]a commission, à la majorité des voix, a décidé de mettre en réserve la question de l'introduction du vote par correspondance. Sans y être absolument opposés, plusieurs membres ont estimé que le projet va trop loin [...] ». À noter qu'avant 1984, une exception ponctuelle avait permis aux Luxembourgeois domiciliés dans un État membre des Communautés européennes de voter dans un bureau de vote de Luxembourg-Ville lors des élections européennes de 1979. Les élections européennes n'entrent toutefois pas dans le champ d'analyse de la présente note, centrée sur les élections législatives. Voir, à cet égard, l'art. 267 de [la loi du 25 février 1979 relative à l'élection directe des représentants luxembourgeois au Parlement européen](#). Cf. aussi : [Avis du Conseil d'État sous le projet de loi sur les articles 1^{er} et 145 et les annexes de la loi électorale du 31 juillet 1924 \(vote par correspondance\)](#), 15 juillet 1983, doc. parlementaire n° 2583/01, p. 1.

¹²⁶ Article 145-2 issu de la [loi du 14 mars 1984 complétant la loi électorale et portant organisation du vote par correspondance lors des élections législatives et européennes](#) (dossier parlementaire n° 2583).

¹²⁷ [Compte-rendu des séances publiques, mercredi 7 mars 1984, 43^e séance, p. 2368 \(traduction personnelle\).](#)

¹²⁸ [Avis du Conseil d'État sous le projet de loi sur les articles 1^{er} et 145 et les annexes de la loi électorale du 31 juillet 1924 \(vote par correspondance\)](#), 15 juillet 1983, doc. parlementaire n° 2583/01, p. 2.

¹²⁹ [Id.](#), pp. 3-4.

expatriés pour le vote par correspondance suffiraient à « assurer la sélection en fonction des attaches morales et matérielles »¹³⁰. Il questionnait enfin l'intérêt de ces ressortissants pour les affaires du pays ainsi que leur niveau d'information. À cet égard, il soulevait précisément les interrogations suivantes :

« Les Luxembourgeois de l'étranger sont-ils nombreux à s'intéresser au sort de leur patrie, à la gestion des affaires publiques luxembourgeoises et à la vie politique du Grand-Duché ? [...] Les nouveaux électeurs disposent-ils d'une information suffisante concernant l'évolution économique, sociale et politique leur permettant une participation éclairée à la gestion des af-

*fares publiques de leur patrie souvent lointaine ? »*¹³¹.

Formulée il y a plusieurs décennies, ces interrogations semblent conserver leur pertinence aujourd'hui pour appréhender le sujet de cette note de recherche. Elles renvoient à l'exercice même du droit de vote des ressortissants établis hors du territoire national et invitent dès lors à examiner le cadre juridique actuellement applicable au droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Synthèse de la troisième partie

Le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger trouve son origine dans **la révision constitutionnelle du 27 janvier 1972**, qui **a supprimé l'exigence de domicile** parmi les conditions de l'électorat. Cette modification a ouvert la possibilité pour les Luxembourgeois établis à l'étranger de participer aux élections législatives. Les modalités d'exercice de ce droit n'ont toutefois été introduites que par **la loi du 14 mars 1984** instaurant à leur bénéfice le vote par correspondance.

Alors que le constituant de 1972 entendait réserver ce droit aux seuls Luxembourgeois conservant des attaches solides avec le pays, le législateur de 1984 a adopté une conception plus large en l'étendant à **l'ensemble des nationaux domiciliés à l'étranger**.

¹³⁰ *Id.*, p. 4.

¹³¹ *Ibidem.*

4 – Quel est le cadre juridique actuel du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ?

CLÉMENCE JANSSEN-BENNYNCK

L'analyse du cadre juridique actuellement applicable au droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger appelle un examen des principales dispositions constitutionnelles et législatives qui le fondent.

La question de la conformité à la Constitution des dispositions de la loi électorale relatives aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger **n'a pas fait l'objet d'un examen spécifique dans le cadre de la présente analyse**. Elle pourrait, le cas échéant, donner lieu à un examen complémentaire, dans l'hypothèse où un approfondissement de cette question apparaîtrait opportun.

4.1 – Le cadre constitutionnel

Plusieurs dispositions constitutionnelles encadrent le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Sans procéder à un examen exhaustif de l'ensemble de ces dispositions, il convient de s'attarder sur celles qui présentent un intérêt particulier pour l'analyse.

4.1.1 – Les conditions constitutionnelles pour être électeur : nationalité, majorité et absence d'interdiction prononcée par les tribunaux (art. 64)

L'une des dispositions constitutionnelles en matière de droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger est **l'article 64 de la Constitu-**

tion, inséré dans la Section 1^{re} (« De la représentation du pays ») du Chapitre IV relatif à la Chambre des Députés.

L'article 64 de la Constitution dispose :

« (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. [...]

(3) Les juridictions peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité »¹³².

Cet article reprend, pour l'essentiel, l'ancien article 52 de la Constitution, issu de la révision de 1972 évoquée plus haut¹³³, sous réserve de certaines modifications¹³⁴. **Il fixe les conditions constitutionnelles pour être électeur aux élections législatives en retenant cumulativement la nationalité luxembourgeoise, la majorité et l'absence de privation du droit de vote par les tribunaux.**

4.1.2 – L'absence de condition constitutionnelle de domicile

Comme il a été exposé dans la partie 3, **la révision constitutionnelle du 27 janvier 1972 a supprimé l'exigence de domicile parmi les conditions constitutionnelles requises pour être électeur.**

S'il n'existe plus de condition de domicile pour être électeur, il convient toutefois de relever, à titre de remarque, qu'une condition de domicile

¹³² Art. 64 de la Constitution.

¹³³ Voir *Supra*, partie 3 – Depuis quand les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger disposent-ils du droit de vote ?

¹³⁴ Voir, à cet égard, P. SCHMIT, G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, Bertrange, Legitech, 2025, pp. 316-317.

demeure pour être élu député. En effet, l'article 64, paragraphe 2 de la Constitution dispose « pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg ». Il en résulte que **les candidats domiciliés hors du territoire national ne sont pas éligibles**¹³⁵.

4.1.3 – La division du pays en quatre circonscriptions électorales (art. 63, para. 4)

L'article 63, paragraphe 4, de la Constitution dispose que **le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales et prévoit qu'une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre de députés à élire dans chaque circonscription**.

Ses termes sont les suivants :

« Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

1° le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen ;

2° le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;

3° le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;

4° l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions »¹³⁶.

Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 63, paragraphe 1^{er}, au terme duquel la Chambre des Députés se compose de soixante députés.

Le recours à une loi adoptée à la majorité qualifiée, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers des

suffrages des membres de la Chambre, pour fixer le nombre de députés à élire dans chaque circonscription traduit la volonté de « mettre la géographie électorale tracée en 1988 à l'abri des changements de la majorité parlementaire »¹³⁷.

Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle, « le constituant n'a [toutefois] prévu aucun critère concernant la pondération du nombre de députés à élire par circonscription électorale »¹³⁸. Cette absence de critères ne se trouve pas davantage comblée au niveau législatif, puisque la loi électorale n'indique pas non plus de critères de répartition du nombre de sièges entre circonscription, notamment en fonction du nombre d'électeurs ou d'habitants.

Dans ce contexte, il convient à présent d'examiner le cadre législatif, tel qu'il résulte de la loi électorale, dans la mesure où la matière du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger y trouve son principal ancrage.

4.2 – Le cadre législatif tel qu'il résulte de la loi électorale

La loi électorale comporte un ensemble de dispositions déterminantes pour l'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Dans ce cadre, seules les dispositions les plus pertinentes pour l'analyse seront examinées.

4.2.1 – Les conditions légales pour être électeur et l'admission des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger au vote par correspondance (art. 1^{er})

S'agissant du cadre législatif, il convient, d'abord, de mentionner **l'article 1^{er} de la loi électorale, qui constitue la disposition centrale en la matière**. Cet article précise le cadre constitutionnel fixé par l'article 64.

¹³⁵ A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Bertrange, Legitech, 2024, p. 287.

¹³⁶ [Art. 63, para. 4](#) de la Constitution.

¹³⁷ P. SCHMIT, G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, Bertrange, Legitech, 2025, p. 305.

¹³⁸ [Cour constitutionnelle, 12 mai 2021, n° 165/21](#). Pour une analyse de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, voir *Infra*, section 6.2.2.1 – La jurisprudence constitutionnelle récente relative à la portée du principe d'égalité dans le cadre de la répartition des sièges entre circonscriptions électorales.

Les termes de l'article 1^{er} de la loi électorale sont précisément les suivants :

« Pour être électeur aux élections législatives, il faut :

1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise ;

2° être âgé de dix-huit ans accomplis au jour des élections ;

3° jouir des droits civils et politiques ;

4° être domicilié dans le Grand-Duché de Luxembourg ; **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance** »¹³⁹.

Si l'article 1^{er} de la loi électorale reprend, à l'instar de l'article 64, les critères ordinaires de nationalité, d'âge et de jouissance des droits civils et politiques – ce dernier critère impliquant notamment ne pas avoir été déchu de son droit de vote par décision judiciaire, notamment à la suite d'une condamnation pénale¹⁴⁰ –, il ajoute *expressis verbis* la condition du domicile au Luxembourg. Cette exigence de domicile est, toutefois, immédiatement tempérée par l'admission des ressortissants vivant hors des frontières au vote.



Ainsi formulé, l'article 1^{er} de la loi électorale envisage donc le vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger **comme une exception à la condition de domicile au Luxembourg**.

Il résulte de l'article 1^{er} que seuls ont la qualité d'électeur ceux qui satisfont à l'ensemble des conditions qu'il énonce, au nombre desquelles figure la condition de domicile sur le territoire du Grand-Duché.

Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne disposent dès lors pas automatiquement de cette qualité, quand bien même ils rempliraient la condition de nationalité, d'âge et de jouissance des droits civils et politiques. Le Conseil d'État l'a confirmé en indiquant, dans un avis de 2002 relatif à une réforme de la loi électorale, que « normalement, pour pouvoir prendre part au vote par correspondance, il faut d'abord être électeur. Or, **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne sont pas des électeurs** ; ils peuvent le devenir sur leur demande »¹⁴¹.

À cet égard, l'article 1^{er} précise que leur participation au scrutin se fait par la voie du vote par correspondance, cette modalité de vote étant depuis 2018 plus généralement ouverte à tous les électeurs domiciliés sur le territoire national¹⁴².

4.2.2 – L'absence d'inscription sur les listes électorales des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

L'article 8, paragraphe 1^{er} de la loi électorale, aux termes duquel « les ressortissants luxembourgeois **sont inscrits d'office sur la liste électorale** de leur commune de résidence au Grand-Duché de Luxembourg **dès qu'ils remplissent les conditions requises par la loi pour être électeur** »¹⁴³, **n'est pas applicable aux Luxembourg-**

¹³⁹ Art. 1^{er} de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (nous soulignons).

¹⁴⁰ L'article 6 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 précise : « Les personnes qui sont privées du droit de vote par condamnation pénale définitive sont exclues de l'électorat et ne peuvent être admises au vote ».

¹⁴¹ Avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée, 9 juillet 2002, doc. parlementaire n 4885/2, p. 7 (nous soulignons). Voir, dans le même sens, les propos du rapporteur Monsieur le Député Meintz lors de la discussion en séance plénière sur le projet de loi sur les articles 1^{er} et 145 et les annexes de la loi électorale du 31 juillet 1924 (vote par correspondance), ayant conduit à instaurer le vote par correspondance pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger : Compte-rendu des séances publiques, mercredi 7 mars 1984, 43^e séance, p. 2369.

¹⁴² Art. 168 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁴³ Art. 8, para. 1^{er} de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (nous soulignons).

geois domiciliés à l'étranger. Cette inapplicabilité tient au fait que ces derniers ne remplissent pas l'ensemble des conditions requises pour avoir la qualité d'électeur au sens de l'article 1^{er}, en particulier celle tenant au domicile au Grand-Duché de Luxembourg¹⁴⁴.

À aucun moment **les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne sont inscrits sur une liste électorale**¹⁴⁵. Lorsqu'ils souhaitent participer au scrutin par la voie du vote par correspondance, ils avisent le collège des bourgmestre et échevins de la commune à laquelle ils sont rattachés et demandent leur lettre de convocation¹⁴⁶, **sans pour autant faire l'objet d'une inscription sur une liste électorale**. Pour chaque élection législatives, il est dressé « un relevé alphabétique »¹⁴⁷ des personnes ayant été admis à voter par correspondance, parmi lesquelles figurent les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Ce « relevé numéroté des votants par correspondance est déposé au bureau de vote principal de chaque commune »¹⁴⁸.

Dans son avis de 2002 déjà mentionné relatif à une réforme de la loi électorale, après avoir expressément relevé que les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger « ne sont pas des électeurs » et qu'« ils peuvent le devenir sur leur demande [de vote par correspondance] », le Conseil d'État a confirmé qu'« **ils ne sont par conséquent pas enregistrés de plein droit dans les listes électorales** »¹⁴⁹. Plus loin, il ajoute : « **à défaut de figurer sur les listes électorales**, les personnes en question doivent disposer d'une autre voie officielle qui leur permette de se faire connaître des autorités chargées de l'organisation des élections »¹⁵⁰.

Contactées à ce sujet, les cinq communes ayant adressé le plus de matériel électoral à l'étranger aux fins de vote par correspondance lors des élections législatives de 2023 (Luxembourg-Ville, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Hesperange et Differdange) indiquent également qu'en pratique, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne figurent pas sur les listes électorales.

¹⁴⁴ Voir, en ce sens, [Rapport de la commission spéciale sous le projet de loi sur les articles 1^{er} et 145 et les annexes de la loi électorale du 31 juillet 1924 \(vote par correspondance\)](#), 2 mars 1984, commentaire sous l'article II (articles 145-1 et 145-2), doc. parlementaire n° 2583/3, p. 7.

¹⁴⁵ Le relecteur externe, Hicham Rassafi-Guibal, ne partage pas cette conclusion. Il fait valoir qu'aucun article de la loi électorale ne prévoit que les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne sont pas inscrits d'office sur les listes électorales et rappelle que [l'article 4, alinéa 1^{er}](#) de la loi électorale dispose que « la qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur les listes électorales ». Selon lui, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont inscrits sur les listes électorales, après avoir été admis à voter par correspondance. Si tel n'est pas le cas dans la pratique, il s'agit, à son sens, d'une pratique contraire au texte de la loi.

Paul Schmit et Georges Wivenes indiquent également, dans leur ouvrage, que les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger « sont, pour autant qu'ils aient le droit de vote, inscrits sur [une] liste électorale » (P. SCHMIT, G. WIVENES, *op. cit.*, p. 307). Les auteurs précisent également que « les Luxembourgeois qui n'ont pas leur résidence au Grand-Duché doivent faire eux-mêmes les démarches utiles pour s'inscrire sur les listes électorales » (*Id.*, p. 313, note de bas de page n 473).

Ces affirmations ne correspondent pas à la lecture que nous faisons de la loi électorale, telle qu'elle ressort également de sa mise en œuvre en pratique par les cinq communes contactées à cet effet. À cet égard, l'analyse conduit à considérer que [l'article 174 alinéa 3](#) de la loi électorale s'applique uniquement aux électeurs luxembourgeois domiciliés au Luxembourg – donc inscrits sur une liste électorale.

¹⁴⁶ [Art. 169, alinéa 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁴⁷ [Art. 174, alinéa 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Voir aussi [l'article 179, alinéa 1^{er}](#) qui prévoit le pointage sur « le relevé des électeurs admis au vote par correspondance ».

¹⁴⁸ [Art. 174, alinéa 4](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁴⁹ [Avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée](#), 9 juillet 2002, doc. parlementaire n° 4885/2, p. 7 (nous soulignons).

¹⁵⁰ *Ibidem* (nous soulignons).

4.2.3 – Le caractère non obligatoire du vote

L'article 89 de la loi électorale prévoit que « **le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales.** [...] Sont excusés de droit : 1. les électeurs qui au moment de l'élection habitent une autre commune que celle où ils sont appelés à voter ; 2. les électeurs âgés de plus de 75 ans ; 3. les électeurs en tutelle »¹⁵¹.

Cette obligation de vote, qui prolonge l'exigence constitutionnelle posée à l'article 63, paragraphe 3¹⁵², **n'est pas applicable aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.** L'inapplicabilité de l'obligation de vote à leur égard tient au fait qu'ils **ne sont pas inscrits sur les listes électorales.** L'obligation de vote est limitée à « tous les électeurs inscrits sur les listes électorales ».

L'absence d'obligation de vote pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne résulte ainsi d'aucune disposition expresse¹⁵³. L'article 89 ne prévoit en effet pas de dérogation spécifique en leur faveur, à la différence, par exemple, des

électeurs âgés de plus de 75 ans. Leur exclusion du champ de l'obligation de vote découle du seul fait qu'ils ne sont pas inscrits sur les listes électorales.

L'absence d'obligation de vote pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger a été confirmée à de nombreuses reprises¹⁵⁴. À titre d'illustration, le Conseil d'État fait observer, dans son avis de 2002 relatif à une réforme de la loi électorale déjà mentionné, que « le Luxembourgeois domicilié à l'étranger qui fait fruit de la possibilité que lui offre la loi n'est pas obligé, contrairement aux autres électeurs, de prendre part au vote »¹⁵⁵.

4.2.4 – Les règles relatives au vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (art. 168 à 181)

Pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, **le vote par correspondance constitue la seule modalité d'exercice du droit de vote prévue par la loi électorale, à l'exclusion de toute autre modalité**¹⁵⁶.

¹⁵¹ [Art. 89](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁵² [Art. 63, para. 3, alinéa 2](#) de la Constitution.

¹⁵³ Il convient de préciser que l'article 145-16 issu de la loi du 14 mars 1984 ayant instauré le vote par correspondance prévoyait que les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire n'étaient pas applicables au vote par correspondance. Cette dérogation visait tous les Luxembourgeois admis au vote par correspondance et englobait ainsi les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Art. 145-16 de [la loi du 14 mars 1984 complétant la loi électorale et portant organisation du vote par correspondance lors des élections législatives et européennes](#). Cette disposition n'a pas été reprise à l'occasion de la réforme de la loi électorale ayant abouti à la loi électorale du 18 février 2003.

¹⁵⁴ Dans un rapport présenté au Gouvernement luxembourgeois, Francis Delpérée et Michel Verwilghen indiquent : « alors même que le vote est obligatoire, il devient facultatif pour le Luxembourgeois qui est domicilié à l'étranger ». F. DELPÉRÉE, M. VERWILGHEN, « Citoyenneté multiple et nationalité multiple au Grand-Duché de Luxembourg. Rapport présenté au Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg à la demande de Monsieur Luc Frieden, Ministre de la Justice », *Annales du droit luxembourgeois*, 2003, p. 92. Voir aussi, [Réponse à la question parlementaire n° 6067 intitulée « Participation aux élections législatives des Luxembourgeois vivant à l'étranger »](#), 26 avril 2022 : « pour les Luxembourgeois et Luxembourgeoises, qui vivent à l'étranger, le droit de vote est toutefois facultatif et ne peut être exercé que par le biais du vote par correspondance » (traduction personnelle) ; voir encore, [Réponse à la question parlementaire n° 6271 intitulée « participation aux élections législatives »](#), 15 juin 2022.

¹⁵⁵ [Avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée](#), 9 juillet 2002, doc. parlementaire n° 4885/2, p. 8. Dans leur ouvrage, Paul Schmit et Georges Wivenes indiquent que « ce n'est qu'après l'accomplissement des formalités d'inscription sur les listes électorales que l'obligation de voter s'applique également [...] aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ». (P. SCHMIT, G. WIVENES, *op. cit.*, p. 313, note de bas de page n 473). Une telle affirmation nous apparaît inexacte. À notre sens, l'obligation de vote ne s'applique jamais aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

¹⁵⁶ [Art. 1^{er}](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne peuvent, dès lors, exercer leur droit de vote en personne dans le bureau de vote d'une commune.

Le cadre juridique établi aux articles 168 à 181 de la loi électorale – qui régit de manière générale le vote par correspondance lors des élections législatives, tout en comportant certaines dispositions spécifiques pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger – prévoit trois étapes successives :

- le rattachement à une commune ;
- l'introduction d'une demande formalisée de vote par correspondance dans des délais stricts ainsi que ;
- la transmission du vote par voie postale.

4.2.4.1 – Le rattachement à une commune

Le Luxembourgeois domicilié à l'étranger doit adresser sa demande de vote par correspondance au collège des bourgmestre et échevins d'une commune déterminée, qui constitue sa commune de rattachement au sens de la loi électorale.

La loi organise les modalités de rattachement des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger à une commune **en fixant un ordre hiérarchisé de critères** :

- la commune du dernier domicile ;
- à défaut, la commune du lieu de naissance ;
- à défaut, la Ville de Luxembourg¹⁵⁷.

Il en résulte que les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger qui n'ont jamais eu de domicile au Grand-Duché et qui n'y sont pas nés sont rattachés, par défaut, à la Ville de Luxem-

bourg. Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger concernés voient, dans ce cas, leurs suffrages comptabilisés dans la circonscription centre, la Ville de Luxembourg constituant le chef-lieu de cette circonscription conformément à l'article 132 de la loi électorale.

4.2.4.2 – L'introduction d'une demande formalisée de vote par correspondance dans des délais stricts

La demande de vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger peut être introduite par voie de dépôt électronique sur une plateforme étatique sécurisée, sur papier libre ou au moyen d'un formulaire préimprimé délivré par l'administration communale compétente¹⁵⁸.



La demande de vote par correspondance doit obligatoirement indiquer les noms et prénoms, la date et le lieu de naissance, le domicile, ainsi que l'adresse à l'étranger à laquelle le matériel électoral doit être envoyé. Le Luxembourgeois domicilié à l'étranger doit, en outre, déclarer sous la foi du serment qu'il n'est pas déchu du droit électoral en vertu de la Constitution ou de la loi électorale.

Il doit joindre à sa demande **une copie de sa carte d'identité ou de son passeport luxembourgeois en cours de validité, sauf en cas de dépôt via une plateforme étatique sécurisée.**

La demande doit être introduite dans des délais stricts, à peine de déchéance : au plus tôt douze semaines et **au plus tard quarante jours avant le jour du scrutin**¹⁵⁹. Ce délai conditionne l'admission des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger au vote par correspondance.

Dès réception de la demande de vote par correspondance, le collège des bourgmestre et échevins vérifie la complétude de la demande et des pièces, ainsi que le respect des conditions requises pour être admis à voter par correspondance depuis l'étranger. Si le Luxembourgeois domicilié à l'étranger satisfait à ces conditions, la

¹⁵⁷ Art. 169, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁵⁸ Art. 170 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁵⁹ Art. 171 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

commune lui adresse, au plus tard trente jours avant le scrutin, sous pli recommandé :

- la lettre de convocation comprenant la liste des candidats,
- les instructions pour voter par correspondance,
- une enveloppe électorale,
- un bulletin de vote,
- ainsi qu'une enveloppe de transmission portant les mentions requises¹⁶⁰.

À défaut, un refus est notifié au plus tard trente-cinq jours avant le scrutin¹⁶¹.

La commune établit **un relevé alphabétique des électeurs admis à voter par correspondance**, incluant les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Ce relevé est déposé au bureau de vote principal de chaque commune¹⁶².

4.2.4.3 – La transmission du vote par voie postale

Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger remplissent le bulletin de vote conformément aux règles applicables et envoient l'ensemble par courrier ordinaire¹⁶³. L'enveloppe contenant le suffrage doit parvenir au bureau de vote destinataire au plus tard à quatorze heures le jour du scrutin¹⁶⁴.

Le bureau de vote procède à la vérification de la concordance entre le nombre d'enveloppes reçues – incluant celles des Luxembourgeois

domiciliés à l'étranger – et le nombre de personnes admises au vote par correspondance¹⁶⁵. Finalement, il assure le traitement des suffrages dans les conditions prévues par la loi électorale¹⁶⁶.

4.2.5 – La répartition des soixante députés entre les quatre circonscriptions (art. 117)

L'article 117 de la loi électorale fixe, en application de l'article 63, paragraphe 4, alinéa 2 de la Constitution, **le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions comme suit :**

- « - circonscription Sud : 23 députés ;
- circonscription Est : 7 députés ;
- circonscription Centre : 21 députés ;
- circonscription Nord : 9 députés »¹⁶⁷.

Ni la Constitution ni la loi électorale ne prévoient de critères de répartition du nombre de sièges entre les circonscriptions. Comme le rappelle le Rapport de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle relatif à la fixation du nombre des députés par circonscription, cette répartition est le fruit « d'un accord politique largement majoritaire en tenant compte du double critère de la population et de l'électorat »¹⁶⁸.

La doctrine relève que cette répartition « a fait régulièrement l'objet de réflexions critiques »¹⁶⁹. La Cour constitutionnelle a, toutefois, considéré que

¹⁶⁰ Art. 172 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶¹ Art. 172 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶² Art. 174 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶³ Art. 175 et art. 176 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶⁴ Art. 177 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶⁵ Art. 178 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶⁶ Art. 179 et art. 180 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶⁷ Art. 117 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

¹⁶⁸ Rapport de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sous la proposition de loi portant fixation du nombre des députés à élire par chaque circonscription électorale, 29 novembre 1988, doc. parlementaire n° 3239/01, p. 3. Dans le même sens, A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions*, Ehlerange, Éditions Paul Bauler, 2024, p. 58.

¹⁶⁹ P. SCHMIT, G. WIVENES, *op. cit.*, p. 305.

la conformité de cette répartition au principe d'égalité « ne se pose pas »¹⁷⁰ compte tenu du cadre constitutionnel.

L'article 117 de la loi électorale, qui fixe la répartition des sièges entre les circonscriptions dans lesquelles les suffrages sont comptabilisés, s'applique également aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Ainsi qu'il a déjà été exposé, leurs suffrages sont rattachés à une commune selon un ordre hiérarchisé. Ce rattachement détermine la circonscription dans laquelle leurs suffrages sont comptabilisés, pouvant conduire, à défaut, à la Ville de Luxembourg, relevant de la circonscription Centre.

¹⁷⁰ [Cour constitutionnelle, 12 mai 2021, n° 165/21](#). Pour une analyse de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, voir *Infra*, section 6.2.2.1 – La jurisprudence constitutionnelle récente relative à la portée du principe d'égalité dans le cadre de la répartition des sièges entre circonscriptions électorales.

Synthèse de la quatrième partie

Le cadre juridique du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger repose sur la Constitution et la loi électorale.

La Constitution fixe **trois conditions pour être électeur aux élections législatives** : la nationalité luxembourgeoise, la majorité et l'absence de privation du droit de vote par les tribunaux. **Depuis la révision constitutionnelle du 27 janvier 1972, elle ne prévoit plus d'exigence de domicile parmi ces conditions.** La Constitution organise en outre la division du territoire en quatre circonscriptions électorales et renvoie à une loi adoptée à la majorité qualifiée le soin de fixer le nombre de députés à élire dans chacune d'elles, **sans définir de critères de répartition des sièges entre les circonscriptions.**

La loi électorale précise le cadre du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Elle **subordonne la qualité d'électeur à une condition de domicile, tout en ouvrant aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger la possibilité de participer aux élections législatives par la voie du vote par correspondance.**

Ne remplissant pas la condition de domicile, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne disposent pas automatiquement de la qualité d'électeur. Ils n'acquièrent cette qualité qu'à compter de leur admission au vote par correspondance par la commune, à la suite d'une demande de leur part.

Cette particularité emporte deux conséquences :

- **Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne sont pas inscrits d'office sur les listes électorales d'une commune,** cette inscription étant réservée aux Luxembourgeois qui « remplissent les conditions requises par la loi pour être électeur ». Même après être admis au vote par correspondance, ils ne figurent pas sur les listes électorales. Pour l'exercice de leur droit de vote, ils doivent suivre la procédure spécifique prévue en matière de vote par correspondance.
- **Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne sont pas soumis à l'obligation de vote,** celle-ci ne visant que « les électeurs inscrits sur les listes électorales ».

Dans le cadre de leur participation aux élections législatives par la voie du vote par correspondance, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont rattachés à une commune **selon un ordre hiérarchisé de critères : la commune de leur dernier domicile, à défaut celle de leur lieu de naissance et, à défaut, la Ville de Luxembourg.**

5 – Quels dispositifs sont prévus à l'étranger ?

BASILE RIDARD

Le regard au-delà des frontières est utile à titre de source d'inspiration, pour nourrir la réflexion sur les pistes de réforme du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

Certains États se caractérisent **par l'exclusion du droit de vote des citoyens de l'étranger**, tandis que **d'autres, beaucoup plus nombreux, reconnaissent ce droit, tout en le modulant dans des proportions variables.**

Plus d'un quart des États et territoires étudiés par l'*Institute for Democracy and Electoral Assistance* ne prévoient aucune forme de vote depuis l'étranger, quel que soit le type de scrutin concerné. À l'inverse, 73 % d'entre eux avaient, en 2020, adopté au moins une forme de participation électorale pour leurs ressortissants résidant à l'étranger¹⁷¹.

S'agissant plus spécifiquement des élections législatives, la participation des citoyens de l'étranger est autorisée dans 125 des 216 États et territoires étudiés par l'*Institute for Democracy and Electoral Assistance*¹⁷².

La présente analyse comparative, qui se fonde sur des sources légales et doctrinales, vise à présenter la multiplicité des configurations envisageables. Les États retenus dans cette analyse comparative ont été sélectionnés de manière à illustrer la diversité des modèles existants en ma-

tière de participation des citoyens domiciliés à l'étranger aux élections législatives. Il en résulte un champ d'étude particulièrement étendu, portant sur une grande variété de systèmes.

Les systèmes étrangers revêtent un intérêt particulier pour le Luxembourg, dans la mesure où ils permettent d'identifier plusieurs options de réforme, qu'il s'agisse des conditions d'accès au vote, de la création éventuelle de circonscriptions spécifiques ou encore des modalités concrètes d'exercice du droit de vote depuis l'étranger.

Les citoyens de l'étranger sont particulièrement nombreux au sein de certains pays et les multiples réformes électorales adoptées ces dernières décennies leur permettent, en général, de voter plus facilement qu'auparavant. Au-delà de ce constat général, cette étude comparative permet de distinguer une série de modèles.

L'identification de ces modèles appelle toutefois **à la prudence**. Un tel exercice est en effet **nécessairement simplificateur**, au regard de la diversité et de la complexité des situations nationales. Comme le souligne Luc Heuschling, toute tentative de classification se heurte à des limites inhérentes, notamment quant à son exhaustivité, et ne saurait prétendre restituer de manière plei-

¹⁷¹ A. AMAN et M. BAKKEN, *Out-of-Country Voting. Learning from Practice*, Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021, p. 15.

¹⁷² La base de données « *Voting from Abroad* », établie par l'*Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), porte sur le droit de vote des citoyens de l'étranger dans 216 États et territoires à travers le monde, chacun étant examiné indépendamment de la nature de son régime politique. Le périmètre couvert est particulièrement étendu : il englobe l'ensemble des États européens, l'ensemble des États du continent américain, l'ensemble des États d'Océanie, ainsi que la quasi-totalité des États d'Afrique et d'Asie. En sont exclus les États ne prévoyant pas d'élections nationales directes, à savoir principalement la Chine, l'Arabie saoudite, le Qatar, les Émirats arabes unis, l'Érythrée et la Somalie. A. AMAN et M. BAKKEN, *Out-of-Country Voting. Learning from Practice*, Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021, pp. 15-16.

nement fidèle la richesse des configurations existantes¹⁷³.

Dans ce cadre, et malgré ces limites, ces modèles peuvent être appréhendés à travers trois aspects :

- la reconnaissance du droit de participation aux élections législatives, certains États excluant ce droit, d'autres le limitant, d'autres encore l'ouvrant largement ;
- les modalités d'intégration des votes dans les circonscriptions électorales, qu'ils soient rattachés à des circonscriptions existantes ou à des circonscriptions spécifiques ;
- les conditions d'exercice du droit de vote, notamment le vote en personne en ambassade ou en consulat, le vote par correspondance, le vote par procuration et le vote par voie électronique.

5.1 – La possibilité pour les citoyens domiciliés à l'étranger de participer aux élections législatives

Les États adoptent des approches différenciées quant à la participation électorale de leurs citoyens établis à l'étranger. Certains ne reconnaissent pas le droit de vote des expatriés, ce qui a pu être critiqué, au motif qu'« empêcher l'inscription d'un nomade, c'est lui retirer sa citoyenneté et en faire un "non-citoyen" »¹⁷⁴. D'autres États n'en admettent l'exercice que de manière

restreinte, en le réservant à certaines catégories d'expatriés ou en le subordonnant à des conditions particulières. Enfin, de nombreux États reconnaissent le droit de vote des expatriés sans condition limitative d'exercice.

5.1.1 – Les États qui ne reconnaissent pas le droit de vote à leurs citoyens établis à l'étranger

Les citoyens établis à l'étranger sont dans l'impossibilité de participer aux élections, lorsque leur État n'a pas mis en place de dispositif spécifique pour l'exercice de leur droit de vote.

À notre connaissance, cette situation est rarissime en Europe¹⁷⁵ et minoritaire dans le monde.

Elle concerne notamment le **Monténégro**, le **Nigeria**, la **Tanzanie**, **Madagascar**, la **Jordanie**, le **Cambodge** ou encore le **Vietnam**¹⁷⁶.

5.1.2 – Les États qui reconnaissent le droit de vote de leurs citoyens établis à l'étranger de manière restreinte

Dans certains États, la participation des citoyens domiciliés à l'étranger aux élections législatives est admise, mais subordonnée à la vérification de

¹⁷³ L. HEUSCHLING, « "Effectivité", "efficacité", "efficience" et "qualité" d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L. GAY, A. VIDAL-NAQUET (dir.), *L'efficacité de la norme juridique, nouveau vecteur de la légitimité ?*, Actes du colloque organisé à Aix-en-Provence par L'Institut Louis Favoreu (5 et 6 novembre 2010), Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 28.

¹⁷⁴ J.-L. HÉRIN, « *Les exclus du droit de vote* », *Pouvoirs*, 2007, n° 120, p. 106.

¹⁷⁵ A. AMAN et M. BAKKEN, *op. cit.*, p. 16. Ce rapport de l'*Institute for Democracy and Electoral Assistance* de 2021 signalait uniquement, en Europe, l'Albanie et le Monténégro. L'article 1^{er} de la loi albanaise n° 81, adoptée le 26 juillet 2024, a désormais ouvert le droit de vote à tout citoyen se trouvant hors du territoire national le jour du scrutin. La situation apparaît toutefois inchangée au Monténégro, dont l'article 45, paragraphe 1 de la Constitution ne reconnaît le droit de vote qu'aux citoyens domiciliés dans le pays depuis au moins deux ans, cette règle étant confirmée par l'article 11, paragraphe 1 de la loi sur l'élection des conseillers et des représentants.

¹⁷⁶ A. AMAN et M. BAKKEN, *op. cit.*, p. 16. Certains États signalés dans ce même rapport de 2021, à l'instar de l'Uruguay, ne permettent pas le vote des expatriés depuis l'étranger mais l'autorisent sur le territoire national, ce qui implique qu'ils retournent physiquement dans leur État pour pouvoir voter. D'autres États signalés permettent en réalité le vote des expatriés. C'est le cas de la République démocratique du Congo qui autorise le vote de ses ressortissants domiciliés à l'étranger sur la base de l'article 6 de la loi n° 15/001 du 12 février 2015 modifiant et complétant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales. Au Népal, ce droit n'est toujours pas reconnu, alors même que la Cour Suprême a ordonné de prendre des mesures pour permettre le vote des expatriés dans une décision du 21 mars 2018, *Advocate Prem Chandra Rai vs. Government of Nepal*.

conditions destinées à établir le maintien d'un lien avec l'État.

Ces conditions se déclinent selon plusieurs critères tenant notamment à :

- la nature des activités exercées à l'étranger,
- la durée du séjour à l'étranger,
- l'existence d'une résidence antérieure ou actuelle sur le territoire national,
- la démonstration d'une connaissance de la vie politique nationale et du fait d'être affecté par celle-ci, ainsi que
- le respect des règles d'inscription sur les listes électorales.

5.1.2.1 – La nature des activités exercées à l'étranger

Certains États permettent à des catégories spécifiques d'expatriés de participer aux élections depuis l'étranger, en considération des activités particulières qu'ils y exercent, le plus souvent **de nature professionnelle**. Le droit de vote est alors ouvert à un **champ de bénéficiaires limités**.

En **Irlande**, le droit de vote est **notamment** ouvert à certaines catégories spécifiques d'expatriés, telles que les membres de **l'armée**, les membres de **la police** et **les diplomates** en poste à l'étranger, ainsi que leurs conjoints¹⁷⁷. Ce droit peut être exercé durant toute la durée de leur mission¹⁷⁸.

Tel est également le cas à **Malte**, où le droit de vote est **notamment** ouvert aux citoyens domiciliés à l'étranger du fait de leur travail dans **la fonction publique** ou de leur appartenance **aux forces armées** ainsi qu'aux **ambassadeurs et aux consuls**¹⁷⁹.

En ce qui concerne **Israël**, le principe est l'impossibilité pour les expatriés d'exercer leur droit de vote depuis l'étranger. Les Israéliens de l'étranger ne peuvent voter que sur le territoire national, sauf s'ils appartiennent aux catégories suivantes : **les fonctionnaires de l'État et des institutions sionistes en mission à l'étranger** ainsi que leurs conjoints et enfants de moins de 20 ans¹⁸⁰, et les **citoyens se trouvant sur les navires de la marine israélienne**¹⁸¹.

Dans cette même logique, liée à la nature des activités à l'étranger, **au Danemark, les expatriés perdent en principe leur droit de vote après un certain délai suivant leur départ**¹⁸², tandis que certaines catégories de personnes peuvent continuer à l'exercer au-delà de ce délai, en particulier en raison de la nature des activités qu'elles exercent. Depuis 1970, tel est le cas **des diplomates**. À partir de 1980, cette exception a notamment été étendue aux **autres fonctionnaires en poste à l'étranger**, aux personnes séjournant à l'étranger pour des **raisons de santé**, aux **étudiants**, aux **employés d'organisations internationales ou d'entreprises privées danoises**, ainsi que leurs conjoints¹⁸³.

¹⁷⁷ Voir *Infra*, section 5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger.

¹⁷⁸ [Art. 11, paragraphe 4](#), [art. 12](#) et [art. 14](#) de la loi électorale irlandaise n° 23/1992.

¹⁷⁹ [Art. 57 point \(c\)](#), en lien avec l'[art. 47](#) et l'[art. 124, paragraphe 3](#) de la Constitution de Malte. Voir *Infra*, section 5.1.2.3 – Une résidence antérieure ou actuelle dans le pays.

¹⁸⁰ [Chapitre 10 \(2\)](#) de la loi israélienne relative aux élections de 1969.

¹⁸¹ [Chapitre 10](#) de la loi israélienne relative aux élections de 1969. Voir aussi M. S. SHUGART, « [The Electoral System of Israel](#) », in R. Y. HAZAN et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, 2018, pp. 331-349.

¹⁸² Voir *Infra*, section 5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger.

¹⁸³ [Art. 2, alinéa 2](#) et [Art. 2, alinéa 4](#) de la loi danoise sur les élections législatives. Voir J. ELKLIT, A. B. PADE et N. NYHOLM MILLER (Eds.), *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministère de l'Intérieur et de la Santé et Parlement danois, Copenhague, 2011, p. 15.

5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger

Quelques États permettent à leurs citoyens de l'étranger de voter **à condition que la durée de leur séjour ne soit pas trop importante**, de manière à ce que le lien avec leur pays d'origine ne soit pas trop distendu. Plusieurs États exigent, en outre, que ces expatriés expriment **l'intention de retourner vivre sur le territoire national. L'exercice du droit de vote de ces citoyens de l'étranger est alors précisément limité dans le temps.**

Ainsi, **en Irlande**, le droit de vote est ouvert non seulement aux membres de l'armée, aux membres de la police et aux diplomates en poste à l'étranger, comme évoqué ci-avant, mais aussi aux citoyens domiciliés à l'étranger **dont le séjour n'excède pas 18 mois** et qui ont l'intention de revenir s'établir dans l'État¹⁸⁴. L'intention de reprendre sa résidence habituelle peut être signifiée par une simple déclaration écrite¹⁸⁵.

Depuis 2003, **les expatriés danois** ne relevant pas des catégories spécifiques déjà mentionnées peuvent voter **s'ils ont l'intention de retourner vivre au Danemark dans les deux ans suivant leur départ**¹⁸⁶. Cette volonté doit être signifiée par écrit lorsque le citoyen informe les autorités de son départ pour l'étranger et demande à être inscrit sur la liste électorale¹⁸⁷.

Enfin, en **Allemagne**, les expatriés perdent leur droit de vote **au-delà de 25 ans de résidence à l'étranger**, selon les conditions prévues ci-après¹⁸⁸, sauf s'ils font preuve d'une connaissance personnelle et directe de la vie politique nationale et du fait d'être affecté par celle-ci¹⁸⁹.

5.1.2.3 – Une résidence antérieure ou actuelle dans le pays

Plus rarement, certains États exigent que **leurs citoyens aient déjà vécu dans leur pays d'origine** pour pouvoir exercer leur droit de vote.

Pour participer aux élections législatives, **les Suédois vivant à l'étranger doivent déjà avoir été domiciliés dans leur pays**¹⁹⁰. **À Malte**, le droit de vote est, en principe, subordonné à une condition de résidence actuelle ou récente dans le pays. Sous réserve des catégories spécifiques déjà mentionnées¹⁹¹, les citoyens maltais doivent justifier **d'une résidence continue de six mois ou de périodes cumulées atteignant six mois au cours des 18 mois précédents**¹⁹².

En Allemagne, les expatriés ont le droit de voter **s'ils ont résidé dans le pays pendant au moins trois mois sans interruption après avoir atteint l'âge de 14 ans et si ce séjour ne remonte pas à plus de 25 ans**¹⁹³. Les personnes concernées doivent rédiger une déclaration sur l'honneur sous serment et justifier qu'elles remplissent ces critères à l'occasion de

¹⁸⁴ Art. 11, paragraphe 3, point (a) de la loi électorale irlandaise de 1992.

¹⁸⁵ Art. 11, paragraphe 3, point (b) de la loi électorale irlandaise de 1992.

¹⁸⁶ Art. 2, alinéa 3 de la loi danoise sur les élections législatives.

¹⁸⁷ En pratique, les expatriés doivent simplement indiquer s'ils ont l'intention de revenir vivre au Danemark dans les deux ans. Toutefois, aucun contrôle spécifique n'est prévu pour s'assurer que cette intention est bien réelle. J. ELKLIT, A. B. PADE et N. NYHOLM MILLER (Eds.), *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁸⁸ Voir *Infra*, section 5.1.2.3 – Une résidence antérieure ou actuelle dans le pays.

¹⁸⁹ Voir *Infra*, section 5.1.2.4 – La démonstration d'une connaissance personnelle et directe de la vie politique nationale et du fait d'être affecté par celle-ci.

¹⁹⁰ Art. 4, alinéa 1^{er} du chapitre 3 de la Constitution suédoise.

¹⁹¹ Voir *Supra*, section 5.1.2.1 – La nature des activités exercées à l'étranger.

¹⁹² Art. 57 de la Constitution maltaise.

¹⁹³ Art. 12, paragraphe 2, point 1 de la loi électorale fédérale allemande. Voir aussi *Supra*, section 5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger.

leur demande d'inscription sur les listes électorales¹⁹⁴. Ces deux conditions cumulatives visent à s'assurer du maintien d'un lien étroit avec leur pays d'origine.

5.1.2.4 – La démonstration d'une connaissance personnelle et directe de la vie politique nationale et du fait d'être affecté par celle-ci

À notre connaissance, un seul État subordonne l'exercice du droit de vote de ses ressortissants à l'étranger à la démonstration d'une connaissance personnelle et direct de la situation politique de leur pays d'origine ainsi qu'au fait d'être affecté par celle-ci. Il s'agit de l'Allemagne.

En Allemagne, le droit de vote est reconnu aux expatriés qui, **soit remplissent les conditions de résidence évoquées ci-avant¹⁹⁵, soit ont acquis une « familiarité » (Vertrautheit) avec la situation politique du pays et sont affectés par celle-ci.**

À cet égard, l'article 12, paragraphe 2 de la loi électorale fédérale¹⁹⁶ prévoit que sont électeurs les Allemands domiciliés à l'étranger qui :

« 1. après avoir atteint l'âge de 14 ans, ont, pendant au moins trois mois sans interruption, disposé d'un logement en République fédérale d'Allemagne ou y ont séjourné habituellement, et que ce séjour ne remonte pas à plus de 25 ans, ou ;

2. ont, pour d'autres raisons, acquis une connaissance personnelle et directe de la situation politique en République fédérale d'Allemagne et sont affectés par celle-ci ».

La manière de démontrer cette « familiarité » et l'existence d'une incidence sur la situation des intéressés n'est pas explicitée par la loi électorale. En raison de sa rédaction relativement imprécise, cette disposition législative a déjà été jugée **inconstitutionnelle par un auteur¹⁹⁷.**

L'appréciation de la situation relève de l'autorité communale compétente, choisie par le demandeur en fonction du lien le plus étroit qu'il entretient avec une commune allemande¹⁹⁸.

Le seul fait de s'informer, par exemple par la consultation régulière de médias germanophones à l'étranger, ne suffit pas¹⁹⁹. **Le lien doit être motivé et les faits pertinents à cet égard doivent être rendus plausibles.**

L'exposé des motifs du projet de loi électorale mentionne, à titre d'exemples, **les employés des chambres de commerce extérieures, des Goethe-Institute, des écoles allemandes à l'étranger, les journalistes correspondants à l'étranger, les personnes qui s'investissent depuis l'étranger dans un parti politique ou une organisation sociale allemande ou encore les travailleurs frontaliers qui travaillent régulièrement en Allemagne²⁰⁰.** Concrètement, cette situation peut donc concerner un citoyen allemand qui réside au Luxembourg depuis plus de 25 ans et se rend très régulièrement sur son lieu

¹⁹⁴ Bundestag, réponse à une demande adressée par courriel, préparée par la section de recherche WD 3 (droit constitutionnel et administration publique), 26 mars 2026.

¹⁹⁵ Voir *Supra*, section 5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger et section 5.1.2.3 – Une résidence antérieure ou actuelle dans le pays.

¹⁹⁶ Art. 12, paragraphe 2 de la loi électorale fédérale allemande (traduction personnelle).

¹⁹⁷ T. FELTEN, « Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2013, p. 469.

¹⁹⁸ Bundestag, réponse à une demande adressée par courriel, préparée par la section de recherche WD 3 (droit constitutionnel et administration publique), 26 mars 2026. Voir aussi, *Infra*, section 5.2.2.4 – La commune avec laquelle les liens sont les plus étroits.

¹⁹⁹ Bundestag, *Entwurf eines Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes*, Drucksache 17/11820, 2012, p. 5.

²⁰⁰ *Id.*, pp. 5-6. Voir F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité : l'élection des assemblées législatives nationales en droits allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 170.

de travail en Allemagne, ou encore un journaliste correspondant allemand au Luxembourg.

5.1.2.5 – Le respect de conditions d’inscription sur la liste électorale

Certains États exigent que leurs citoyens établis à l’étranger **renouvellent leur inscription sur les listes électorales à intervalles réguliers** en vue de pouvoir voter.

Il arrive donc que le droit de vote des expatriés ne soit pas limité en tant que tel, mais que son exercice soit conditionné à une inscription sur les listes électorales. À titre d’exemple, **l’Autriche impose à ses ressortissants établis à l’étranger de se réinscrire sur les listes électorales tous les dix ans**²⁰¹, alors que les Autrichiens vivant en Autriche sont automatiquement inscrits. Une telle exigence matérielle pourrait ainsi dissuader certains expatriés, en ce qu’elle implique des démarches administratives que d’aucuns pourraient ne pas être enclins à entreprendre pour participer aux élections²⁰².

En résumé, le droit de vote des citoyens établis à l’étranger peut être subordonné au maintien d’un lien particulier avec l’État, mais cette approche demeure minoritaire. Parmi les États qui reconnaissent le vote depuis l’étranger, ce droit est le plus souvent accordé sans condition restrictive particulière, comme il sera présenté dans la partie suivante.

5.1.3 – Les États qui reconnaissent le droit de vote sans condition

Dans la majorité des États, le droit de vote des citoyens depuis l’étranger est reconnu sans être assorti de restrictions particulières. Tel est le cas notamment en Belgique²⁰³, en Bulgarie²⁰⁴, en Croatie²⁰⁵, en Espagne²⁰⁶, en Estonie²⁰⁷, en France²⁰⁸, en Grèce²⁰⁹, en Italie²¹⁰, en Lettonie²¹¹, en Lituanie²¹², au Portugal²¹³, en Roumanie²¹⁴, au Sénégal²¹⁵, en Slovaquie²¹⁶, en Slovénie²¹⁷, en Suisse²¹⁸, en République tchèque²¹⁹, en Tunisie²²⁰ et en Turquie²²¹.

²⁰¹ [Art. 3, paragraphe 3](#) de la loi autrichienne relative au registre électoral.

²⁰² A. W. HERINGA et H.-T. NGUYEN, *Obstacles to participation in elections and the exercise of voting rights, inside the European Union*, European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, 2020, p. 35.

²⁰³ [Art. 1^{er}](#) et [art. 180](#) du Code électoral belge.

²⁰⁴ [Art. 42, paragraphe 1](#) de la Constitution bulgare et [art. 16, paragraphe 1](#) du Code électoral bulgare.

²⁰⁵ [Art. 45, alinéa 2](#) de la Constitution croate et [art. 8](#) de la loi sur les élections des membres du Parlement croate.

²⁰⁶ [Art. 75 de la loi organique du 19 juin 1985 relative au système électoral général](#).

²⁰⁷ [Art. 57](#) de la Constitution estonienne et [art. 4](#) de la loi estonienne relative aux élections législatives.

²⁰⁸ [Art. 24 alinéa 5](#) de la Constitution française.

²⁰⁹ [Art. 51, alinéa 4](#) de la Constitution grecque.

²¹⁰ [Art. 48 alinéa 3](#) de la Constitution italienne.

²¹¹ [Art. 43 alinéa 3](#) de la loi lettone relative aux élections législatives.

²¹² [Art. 58](#) du Code électoral lituanien.

²¹³ [Art. 3](#) de la loi portugaise n° 14/79 relative aux élections de l’Assemblée de la République.

²¹⁴ [Art. 83, paragraphe 2](#) de la loi n° 208/2015 relative aux élections de la Chambre des députés et du Sénat roumain.

²¹⁵ [Art. 59](#) de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 et [art. L. 150](#) du code électoral sénégalais.

²¹⁶ [Art. 57, art. 59, art. 60 et art. 60 a](#) de la loi électorale slovaque n° 180/2014 relative aux conditions d’exercice du droit de vote.

²¹⁷ [Art. 82](#) de la loi slovène n° 109/06 sur les élections à l’Assemblée nationale.

²¹⁸ [Art. 16](#) de la loi fédérale suisse du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l’étranger.

²¹⁹ [Art. 27](#) de la loi tchèque n° 247/1995 relative aux élections à la Chambre des députés.

²²⁰ [Art. 106 ter](#) du décret-loi tunisien n° 2022-55 modifiant la loi organique n° 2014-16 relative aux élections et référendums.

²²¹ [Art. 94, point \(A\)](#) de la loi turque relative aux élections et aux listes électorales.

La reconnaissance du droit de vote sans condition depuis l'étranger peut parfois avoir suivi un processus particulièrement long.

En **Suisse**, par exemple, la question a souvent été discutée depuis la Constitution fédérale de 1848, mais ce droit n'a finalement été concrétisé qu'en 1992²²².

En **Grèce**, alors que le droit de vote des citoyens depuis l'étranger était formellement prévu par la Constitution depuis 1975²²³, la loi nécessaire à son exercice effectif n'a été adoptée que près de 45 ans plus tard²²⁴. De fait, au cours de cette longue période, les expatriés ne pouvaient pas voter depuis l'étranger, mais devaient retourner sur le territoire national pour participer aux élections législatives.

La loi n° 4648/2019 a permis aux expatriés grecs de voter pour la première fois depuis l'étranger aux élections législatives de 2023²²⁵.

Si le droit des expatriés de participer aux élections législatives, lorsqu'il est reconnu, se trouve encadré de manière variable selon les États, la prise en compte de leur vote est également envisagée de différentes manières.

5.2 – L'intégration des votes des citoyens domiciliés à l'étranger dans les circonscriptions électorales

Le vote des citoyens de l'étranger est intégré aux résultats des élections législatives selon des modalités variées. **Bien qu'en-core minoritaires, les États prévoyant des circonscriptions électorales dédiées à la représentation des citoyens de l'étranger sont de plus en plus nombreux**, plusieurs réformes étant intervenues en ce sens ces dernières années.

Cette évolution traduit **la volonté de distinguer le vote des citoyens domiciliés sur le territoire national du vote des expatriés, en prévoyant des députés chargés de représenter spécifiquement ces derniers au sein de circonscriptions dédiées**. Cette volonté apparaît avec une acuité particulière dans les États dont les citoyens domiciliés à l'étranger sont particulièrement nombreux.

Malgré tout, la majorité des États prévoit encore le rattachement des votes des citoyens de l'étranger à des circonscriptions électorales préexistantes.

5.2.1 – Des circonscriptions électorales réservées aux citoyens de l'étranger

Au sein des États prévoyant des circonscriptions électorales spécifiquement dédiées aux citoyens domiciliés à l'étranger, **deux configurations principales peuvent être distinguées** :

²²² « C'est seulement en 1966 qu'a été inséré un nouvel article 45bis donnant à la Confédération la compétence d'édicter une loi d'exécution sur les droits politiques des Suisses à l'étranger. Le 1^{er} juillet 1992 fut octroyé le vote par correspondance au plan fédéral ». Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Liens entre les Européens vivant à l'étranger et leur pays d'origine », document n° 8339, 5 mars 1999, paragraphe 44.

²²³ [Art. 51, alinéa 4](#) de la Constitution grecque.

²²⁴ D. CHRISTOPOULOS, « [At last, a law on expatriate vote in Greece](#) », *GlobalCit*, European University Institute, 2020.

²²⁵ [Art. 2, paragraphe 2](#) de la loi grecque n° 4648/2019 relative à l'exercice du droit électoral des électeurs se trouvant en dehors du territoire grec. Les conditions de résidence antérieure sur le territoire national prévues par cette disposition en 2019 ont été supprimées par [l'art. 1^{er}, paragraphe 4](#) de la loi n° 5044/2023 relative à la levée des restrictions relatives à l'inscription sur les listes électorales spéciales des électeurs résidant à l'étranger. La représentation des expatriés a encore été renforcée depuis, notamment par [l'art. 4](#) et [l'art. 23, paragraphe 1](#) de la loi n° 5285/2026 du 5 mars 2026, qui crée une circonscription électorale des Grecs de l'étranger dans le cadre des élections législatives. Voir *Infra*, section 5.2.1.1 – Une circonscription unique pour assurer la représentation des citoyens de l'étranger.

- soit la création d'une **circonscription unique** regroupant l'ensemble des expatriés concernés,
- soit la création de **plusieurs circonscriptions distinctes**.

Dans les deux cas, ces circonscriptions donnent lieu à l'attribution d'un ou de plusieurs sièges spécifiques au sein de l'assemblée élue.

5.2.1.1 – Une circonscription unique pour assurer la représentation des citoyens de l'étranger

De manière à représenter le plus clairement possible les citoyens domiciliés à l'étranger, certains États ont prévu **une circonscription unique**. C'est le cas en **Italie**, où les votes exprimés par les expatriés sont pris en compte dans le cadre d'une circonscription unique divisée en quatre zones géographiques. **Huit députés sur 400** sont ainsi élus par les Italiens domiciliés à l'étranger, soit 2 % au total²²⁶. La proportion est comparable en **Croatie** où, **sur un total de 151 députés, trois députés sont élus par les Croates de l'étranger** dans le cadre d'une circonscription unique²²⁷.

Ces dernières années, plusieurs États européens ont créé une circonscription spécifique pour représenter les citoyens de l'étranger. C'est notamment le cas de la **Grèce**. **La loi du 5 mars 2026 a créé une circonscription électorale des citoyens de l'étranger, qui doit permettre l'élection de trois députés sur un total de 300 députés**²²⁸. Lors des élections législatives qui suivront celles prévues en 2027, les votes émis depuis l'étranger seront comptabilisés

²²⁶ [Art. 56, alinéa 2](#) de la Constitution italienne.

²²⁷ [Art. 45, alinéa 2](#) de la Constitution croate et [art. 8](#) de la loi sur les élections des membres du Parlement croate.

²²⁸ [Art. 4](#) et [art. 23, paragraphe 1](#) de la loi grecque n° 5285/2026 du 5 mars 2026 relative à la détermination de la circonscription électorale de la diaspora grecque.

²²⁹ Lors des élections prévues en 2027, la circonscription des Grecs de l'étranger n'étant pas encore en place, ceux-ci voteront pour la liste des députés élus dans l'ensemble du pays (Département de la recherche et des études parlementaires du Parlement grec, réponse à une demande adressée par courriel, 8 avril 2026). [Article 54, alinéa 3](#) de la Constitution grecque.

²³⁰ [Art. L. 150](#) du code électoral sénégalais.

²³¹ [Art. 106 ter](#) du décret-loi tunisien n° 2022-55 modifiant la loi organique n° 2014-16 relative aux élections et référendums.

²³² Sénat français, [La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays](#), étude de législation comparée n° 318, mars 2023, p. 30.

²³³ [Art. L 125](#) et [annexe tableau n° 1 ter](#) du code électoral français.

pour la première fois dans la « circonscription électorale de la diaspora hellénique », qui représentera ainsi spécifiquement les expatriés²²⁹.

5.2.1.2 – Plusieurs circonscriptions distinctes pour assurer la représentation des citoyens de l'étranger

Certains systèmes ont aménagé **plusieurs circonscriptions électorales** représentant spécifiquement les citoyens établis à l'étranger. C'est notamment le cas **en France, au Portugal, au Sénégal et en Tunisie**.

L'Assemblée nationale sénégalaise se compose de 112 membres, parmi lesquels **15 députés** représentent « l'extérieur » du pays dans le cadre de huit circonscriptions²³⁰.

Au sein de l'Assemblée des représentants du peuple de **Tunisie**, **10 députés** représentent les citoyens de l'étranger dans 10 circonscriptions distinctes, sur un total de 161 députés²³¹. Avant une réforme intervenue en 2022, les Tunisiens de l'étranger étaient même représentés par 18 députés répartis en six circonscriptions²³².

De manière analogue, la **France** assure la représentation des citoyens de l'étranger en 11 circonscriptions distinctes, qui couvrent l'ensemble des régions du monde. Parmi les 577 députés de l'Assemblée nationale, **11 députés sont élus par les citoyens de l'étranger**²³³.

De manière originale, le Portugal connaît deux circonscriptions des citoyens de l'étranger : l'une pour l'Europe et l'autre pour le reste du monde, chacune permettant l'élection de deux députés²³⁴.

5.2.2 – Le rattachement à des circonscriptions électorales existantes

En l'absence de circonscriptions électorales dédiées à la représentation des citoyens de l'étranger, **leur vote est intégré aux résultats d'une ou plusieurs circonscriptions du territoire national.**

Les modalités de rattachement retenues varient selon les modèles. Sans prétendre à l'exhaustivité, il ressort de l'analyse des États étudiés que les votes des nationaux domiciliés à l'étranger peuvent être rattachés :

- à la dernière commune de résidence de l'électeur ;
- à la capitale administrative de l'État ;
- à plusieurs circonscriptions déterminées par tirage au sort ; et
- à la commune avec laquelle l'électeur entretient les liens les plus étroits.

5.2.2.1 – La dernière commune de résidence de l'électeur

Le vote d'un citoyen de l'étranger peut être intégré aux résultats de **sa dernière commune de résidence dans son pays d'origine**. C'est notamment le cas **au Danemark**²³⁵ et **en Suède**²³⁶. Cette règle est également prévue dans certains États fédéraux particulièrement peuplés, à l'instar **de l'Inde** ou encore **des États-Unis**²³⁷.

5.2.2.2 – La capitale administrative de l'État

De manière plus rare, les votes des citoyens de l'étranger peuvent être intégrés **aux résultats de la circonscription de la capitale administrative de l'État**. C'est notamment le cas **en Lettonie, aux Pays-Bas** ou **en Pologne**, où ces votes sont incorporés respectivement aux circonscriptions de Riga²³⁸, de La Haye²³⁹ et de Varsovie²⁴⁰.

5.2.2.3 – Plusieurs circonscriptions par tirage au sort

De façon encore plus rare, en **République Tchèque**, les votes des citoyens de l'étranger sont répartis dans quatre zones géographiques. Pour chacune de ces zones, **une circonscription électorale existante** est désignée **par tirage au sort à chaque élection, au sein de laquelle sont comptabilisés les votes des expatriés**. Le tirage au sort est limité aux quatre circonscriptions les plus grandes, chacune ne pouvant être désignée qu'une seule fois par élection²⁴¹.

²³⁴ Art. 12, paragraphe 4 et art. 13, paragraphe 3 de la loi portugaise n° 14/79 relative aux élections de l'Assemblée de la République. Voir aussi Sénat français, *La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays*, étude de législation comparée n° 318, mars 2023, p. 38.

²³⁵ Art. 16, alinéa 1^{er} de la loi danoise sur les élections législatives.

²³⁶ Art. 4 alinéa 2 du chapitre 5 de la loi électorale suédoise n° 2005/837.

²³⁷ Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *The Global State of Democracy*, 2025, p. 78.

²³⁸ Art. 8, paragraphe 1 de la loi lettone relative aux élections législatives.

²³⁹ Art. D 2 de la loi néerlandaise relative aux élections.

²⁴⁰ Art. 14, paragraphe 3 du Code électoral polonais.

²⁴¹ Art. 27 et annexe n° 1 de la loi tchèque n° 247/1995 relative aux élections à la Chambre des députés. Il s'agit des quatre circonscriptions qui comptent plus de 30 candidats par liste, à savoir Prague, la Bohême centrale, la Moravie du Sud et la Moravie-Silésie. *Parliamentary Institute* de la Chambre des députés du Parlement de la République tchèque, réponse à une demande adressée par courriel, 26 mars 2026.

5.2.2.4 – La commune avec laquelle les liens sont les plus étroits

Dans certains États, le vote d'un citoyen de l'étranger peut être intégré aux résultats de la commune avec laquelle **il entretient les liens les plus étroits, ce critère pouvant être retenu comme fondement principal du rattachement ou intervenir à titre subsidiaire, à défaut d'autres critères.** Ce mode de rattachement est notamment utilisé pour les citoyens n'ayant jamais résidé sur le territoire national.

En Allemagne, les citoyens de l'étranger sont rattachés, à titre principal, **à la dernière commune dans laquelle ils étaient inscrits avant leur départ du territoire national.** À défaut d'une telle inscription, **les citoyens de l'étranger sont rattachés à la commune à laquelle ils sont le plus étroitement liés**²⁴². Le demandeur détermine lui-même l'autorité communale compétente²⁴³.

Si la représentation des citoyens de l'étranger peut être rendue visible par une reconnaissance spécifique des votes à travers **une ou des circonscriptions électorales dédiées**, elle peut également être facilitée par différentes modalités d'exercice du droit de vote.

5.3 – Les modalités d'exercice du droit de vote

La plupart des États mettent à la disposition des citoyens domiciliés à l'étranger plusieurs modalités d'exercice du droit de vote, qui ne sont pas exclusives les unes des autres. **Un même État peut ainsi prévoir plusieurs modalités de vote.**

Parmi ces modalités, figurent notamment :

- le vote en personne au sein d'une ambassade ou d'un consulat,
- le vote par correspondance,
- le vote par procuration,
- le vote par voie électronique,
- le vote sur le territoire national, ainsi que,
- le vote à bord d'un navire battant pavillon national.

Les exemples du **Danemark**, de l'**Irlande**, d'**Israël**, de la **France** et de la **Suisse** attestent de la grande diversité de ces modalités de vote.

La France met à la disposition des expatriés de nombreuses modalités d'exercice du droit de vote, puisqu'ils peuvent voter en ambassade ou au consulat, par procuration, par correspondance et par voie électronique²⁴⁴.

Au Danemark, où certaines catégories de citoyens, ainsi que ceux ayant l'intention de rétablir leur résidence dans un délai de deux ans suivant leur départ, peuvent voter depuis l'étranger²⁴⁵, **seules deux possibilités sont offertes.** Pre-

²⁴² [Art. 16](#) et [art. 17, paragraphe 2, point 5](#) du règlement électoral fédéral allemand. Ce lien doit être justifié, et les faits déterminants à cet égard doivent être rendus vraisemblables. Pour les Allemands de l'étranger n'ayant jamais résidé au moins trois mois en Allemagne, le rattachement se fait en fonction du lieu où leur affectation par les conditions politiques allemandes se manifeste principalement, notamment le lieu d'exercice d'une activité professionnelle en Allemagne dans le cas des travailleurs frontaliers. À défaut d'un tel lieu, le rattachement peut notamment être établi par référence à la dernière commune d'origine des ascendants en ligne directe. Bundestag, [Entwurf eines Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes](#), Drucksache 17/11820, 2012, p. 6.

²⁴³ Bundestag, réponse à une demande adressée par courriel, préparée par la section de recherche WD 3 (droit constitutionnel et administration publique), 26 mars 2026.

²⁴⁴ Ces modalités d'exercice du droit de vote sont prévues respectivement par l'[art. L. 330-12](#), l'[art. L. 71](#) et, pour les deux dernières, par l'[art. L. 330-13](#) du code électoral français.

²⁴⁵ Voir *Supra*, section 5.1.2.1 – La nature des activités exercées à l'étranger et section 5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger.

mièrement, **les électeurs peuvent voter par anticipation à l'ambassade ou au consulat**. Le vote anticipé est enregistré soit par le personnel consulaire, soit par un « receveur de votes » désigné à cet effet par le Ministère de l'Intérieur et de la Santé²⁴⁶. Ce dernier dispositif permet notamment au personnel militaire en poste à l'étranger de voter, à l'instar des membres des forces de maintien de la paix de l'ONU²⁴⁷.

Deuxièmement, les marins et passagers danois d'un navire dans le commerce extérieur peuvent voter par anticipation à son bord²⁴⁸. Le capitaine du navire, ou une personne qu'il désigne, est chargé de consigner les votes²⁴⁹. Dans le cadre de ces deux possibilités, **le vote anticipé peut avoir lieu jusqu'à trois mois avant l'élection**²⁵⁰. En revanche, aucun délai minimum n'est fixé : les votes anticipés sont pris en compte s'ils sont reçus avant l'ouverture du scrutin²⁵¹.

En Irlande, deux modalités de vote sont aussi prévues pour les citoyens domiciliés à l'étranger : **le vote sur le territoire national et le vote par correspondance**. Par principe, les citoyens de l'étranger doivent voter sur le territoire national, sous réserve d'exceptions strictement circonscrites²⁵². Pour pouvoir voter, les citoyens qui séjournent hors du pays depuis moins de 18 mois et ont l'intention de revenir s'établir en Irlande **doivent se rendre physiquement dans le bureau de vote de la circonscription où ils sont enregistrés**²⁵³. **Seuls les membres des forces armées, les agents de police, les diplomates et leurs conjoints en poste à l'étranger**

ont la possibilité de voter par correspondance²⁵⁴.

Cette approche restrictive résulte d'un vif débat public intervenu au cours des années 1990 au Parlement irlandais, suscité par une émigration importante au cours de la décennie précédente. Le maintien de cette mesure a été justifié par le Gouvernement à travers **le principe « pas de représentation sans imposition »** (« *no representation without taxation* »), établi par le philosophe John Locke. Une majorité de députés avait ainsi rejeté en 1991 une proposition de loi visant à reconnaître le droit de vote des expatriés depuis l'étranger pour une durée maximale de 15 ans après leur départ²⁵⁵.

Dans le cas d'Israël, les expatriés ne peuvent pas voter depuis l'étranger, mais seulement sur le territoire national, à l'exception de quelques catégories de citoyens. **Les fonctionnaires de l'État et des institutions sionistes en mission à l'étranger ainsi que leurs conjoints et enfants de moins de 20 ans peuvent voter dans les bureaux de vote des représentations diplomatiques et consulaires israéliennes** le 12^e jour avant les élections en Israël²⁵⁶. Ce même jour, les citoyens présents sur les navires de la marine israélienne situés à l'étranger peuvent voter à leur bord²⁵⁷.

En ce qui concerne **la Suisse**, les expatriés peuvent voter **selon trois modalités distinctes** : le

²⁴⁶ [Art. 57, alinéa 2](#) de la loi danoise sur les élections législatives.

²⁴⁷ J. ELKLIT, A. B. PADE et N. NYHOLM MILLER (Eds.), *op. cit.*, p. 25.

²⁴⁸ [Art. 58, alinéa 1^{er}](#) de la loi danoise sur les élections législatives.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ [Art. 57, alinéa 3](#) et [Art. 58, alinéa 2](#) de la loi danoise sur les élections législatives.

²⁵¹ [Art. 65, alinéa 1^{er}](#) de la loi danoise sur les élections législatives.

²⁵² Voir *Supra*, section 5.1.2.1 – La nature des activités exercées à l'étranger et section 5.1.2.2 – La durée du séjour à l'étranger.

²⁵³ [Art. 11, paragraphe 3](#) de la loi électorale irlandaise n° 23/1992. Service de bibliothèque et de recherche du Parlement national irlandais, réponse à une demande adressée par courriel, 25 mars 2026.

²⁵⁴ [Art. 14](#) de la loi électorale irlandaise n° 23/1992.

²⁵⁵ M. HICKMAN, « [Why it is finally time to give Irish emigrants the vote](#) », *Irish Times*, 10 Novembre 2015.

²⁵⁶ [Chapitre 10 \(2\)](#) de la loi israélienne relative aux élections de 1969.

²⁵⁷ [Chapitre 10](#) de la loi israélienne relative aux élections de 1969. Voir aussi *Supra*, section 5.1.2.1 – La nature des activités exercées à l'étranger.

vote sur le territoire national²⁵⁸, le **vote par correspondance**²⁵⁹ et, dans certains cantons et sous certaines conditions, le **vote électronique**²⁶⁰. Les Suisses de l'étranger peuvent donc revenir sur le territoire national pour voter dans leur commune de rattachement, mais ils recourent généralement au vote par correspondance, qui leur évite de se déplacer.

Le vote électronique n'est possible que « pour autant que les conditions nécessaires soient remplies »²⁶¹. Cette dernière modalité n'est donc mise en place que dans certains cantons et communes, sous la forme d'expérimentations²⁶².

Le vote électronique par internet a été envisagé par le Gouvernement suisse dès les années 1990, mais sa mise en œuvre s'est notamment heurtée à certaines difficultés techniques²⁶³. **Pourtant, dès les premières expérimentations en 2002, la participation électorale a été forte.** Dans certains cantons, jusqu'à deux tiers des électeurs ont voté par internet. **Des failles de sécurité, en particulier liées à la protection du secret des urnes, ont toutefois conduit à désactiver progressivement les différents projets pilotes**²⁶⁴. En 2023, une fois ces failles de sécurité corrigées, des expérimentations de vote par internet ont finalement été relancées dans plusieurs cantons²⁶⁵.

²⁵⁸ [Art. 3, alinéa 1^{er}](#) de la loi fédérale suisse du 17 septembre 1976 sur les droits politiques.

²⁵⁹ [Art. 8, alinéa 1^{er}](#) de la loi fédérale suisse du 17 septembre 1976 sur les droits politiques.

²⁶⁰ [Art. 18, alinéa 3](#) de la loi fédérale suisse du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger.

²⁶¹ [Art. 18, alinéa 3](#) de la loi fédérale suisse du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger.

²⁶² [Art. 8 a\) alinéa 1](#) de la loi fédérale suisse du 17 septembre 1976 sur les droits politiques.

²⁶³ J. P. GIBSON, R. KRIMMER, V. TEAGUE et J. POMARES, « [A Review of E-voting: the past, present and future](#) », *Annals of Telecommunications*, Vol. 71, n° 7-8, 2016, p. 282.

²⁶⁴ Organisation des Suisses de l'étranger, [Informations relatives au vote électronique](#).

²⁶⁵ Organisation des Suisses de l'étranger, [Fiche d'information : Vote électronique pour les Suisses-ses de l'étranger](#), 2024, pp. 5 et s.

Synthèse de la cinquième partie

L'analyse comparative révèle qu'une large majorité d'États autorise leurs citoyens domiciliés à l'étranger à exercer leur droit de vote aux élections législatives. Cette reconnaissance du droit de vote s'opère à travers des modèles juridiques très variés.

Certains États ne reconnaissent pas le droit de vote des citoyens de l'étranger, tandis que d'autres n'en admettent l'exercice que de façon restrictive. Lorsque la participation des expatriés aux élections est subordonnée à des conditions, celles-ci consistent à s'assurer du **maintien d'un lien avec l'État**. Des critères distincts existent selon les États et tiennent notamment à :

- la nature des activités exercées à l'étranger (par exemple, en Irlande et au Danemark),
- la durée du séjour à l'étranger (par exemple, en Irlande et en Allemagne),
- l'existence d'une résidence antérieure ou actuelle sur le territoire national (par exemple, en Suède et en Allemagne),
- la démonstration d'une connaissance de la vie politique nationale ainsi que du fait d'être affecté par celle-ci (en Allemagne), ainsi que
- le respect des règles d'inscription sur les listes électorales (en Autriche).

Si le droit de vote des expatriés peut ainsi être conditionné au maintien d'un lien particulier avec l'État, **cette approche demeure toutefois minoritaire. Au sein de la grande majorité des États qui reconnaissent le droit de vote à leurs ressortissants établis à l'étranger, ce droit est accordé sans restriction particulière.**

Les modalités d'intégration du vote des citoyens de l'étranger aux résultats des élections législatives sont variables. **Une majorité d'États prévoit l'intégration des votes des citoyens de l'étranger aux résultats des circonscriptions électorales préexistantes**, en se fondant par exemple sur la dernière commune de résidence. **Les États réservant des circonscriptions électorales dédiées à la représentation des expatriés demeurent peu nombreux** (par exemple, France, Italie ou Portugal), **mais ce modèle tend à se développer.**

Pour pouvoir participer aux élections, les citoyens de l'étranger disposent généralement de plusieurs modalités d'exercice du droit de vote. Parmi ces modalités, les États peuvent prévoir notamment le vote en personne au sein d'une ambassade ou d'un consulat, le vote par correspondance, le vote par procuration, le vote par voie électronique, le vote sur le territoire national ou encore le vote à bord d'un navire battant pavillon national.

6 – Quelles sont les principales options de réforme du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ?

CLÉMENCE JANSSEN-BENNYNCK

Les développements qui suivent portent sur les principales options de réforme envisageables ainsi que sur leur compatibilité avec la Constitution. Ils n'ont pas pour objet de se prononcer sur les choix à opérer. **De tels choix, qui impliquent**

des arbitrages de nature politique, relèvent de la compétence de la Chambre des Députés.

Dans ce cadre, la Cellule scientifique se limite donc à fournir des éléments de réflexion d'ordre juridique afin d'éclairer le débat sous l'angle du droit.

Les principales options de réforme du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

1. Redéfinir le corps électoral

Option A. Exclure les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger du corps électoral

Modalités envisageables :

- réintroduire une condition de domicile dans la Constitution
- réintroduire une condition de domicile dans la Constitution, assortie de la mise en place d'un organe de représentation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

Option B. Maintenir les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans le corps électoral sous conditions

Conditions envisageables (alternatives ou cumulatives) :

- limiter la durée de séjour à l'étranger
- exiger une durée minimale de résidence préalable au Luxembourg
- exiger la démonstration de relations effectives avec le Luxembourg

2. Réformer les circonscriptions électorales

Option C. Répartir de manière arithmétique les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger entre les circonscriptions électorales existantes

Option D. Créer une ou plusieurs circonscriptions électorales pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

3. Réformer les modalités d'exercice du vote

Option E. Supprimer le vote par correspondance pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

Option F. Mettre en place le vote électronique à distance par internet (discussion en cours à la Chambre des Députés)

Trois observations préliminaires doivent être formulées.

En premier lieu, les options exposées ci-dessous sont présentées **en termes très généraux, dans une perspective exploratoire**, dans l'attente des orientations que retiendront les députés. Elles s'inspirent pour l'essentiel de dispositifs adoptés dans d'autres États à l'étranger et **ne revêtent pas un caractère exhaustif**, le constituant ou le législateur étant libre d'envisager d'autres options de réforme.

Ensuite, ces options ne sont **pas exclusives les unes des autres et peuvent, le cas échéant, être combinées**. À titre d'illustration, l'option consistant à introduire des conditions spécifiques d'électorat pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (option B.), telle qu'une durée maximale de résidence à l'étranger, pourrait être combinée avec l'option visant à introduire une ou plusieurs circonscriptions électorales des Luxembourgeois de l'étranger (option D).

Enfin, selon les options envisagées, celles-ci relèvent soit d'une révision constitutionnelle, soit de l'intervention du législateur.

6.1 – Les principales options de réforme envisageables

Trois leviers principaux de réforme peuvent être identifiés – les électeurs, les élus et le vote. Plus concrètement, il pourrait être envisagé de :

- **redéfinir le corps électoral** en excluant ou en conditionnant la participation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives,
- **réorganiser les circonscriptions électorales**,
- **modifier les modalités d'exercice du droit de vote**.

6.1.1 – Redéfinir le corps électoral

Deux orientations principales peuvent être envisagées s'agissant de la détermination du corps électoral des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. La première consiste à exclure ces derniers du corps électoral (option A). La seconde repose, à l'inverse, sur leur maintien, sous conditions, dans le corps électoral (option B). Si la première option emporte une exclusion totale des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, la seconde option a pour effet de réduire le nombre des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger admis au vote.

Option A – Exclure les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger du corps électoral

L'option A, consistant à exclure les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger du corps électoral, peut se décliner selon deux modalités : d'une part, la réintroduction d'une condition de domicile dans la Constitution, et, d'autre part, la réintroduction d'une telle condition assortie de la mise en place d'un organe de représentation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

- **Première modalité : réintroduire une condition de domicile dans la Constitution**

La réintroduction d'une condition de domicile dans la Constitution aurait pour conséquence d'exclure **l'ensemble des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger de la participation aux élections législatives**, sans distinction tenant notamment à leur lieu de résidence ou à leur proximité géographique avec le territoire national.

La voie juridique à privilégier consisterait, à cet effet, à réintroduire une condition de domicile au Grand-Duché de Luxembourg parmi les qualités requises pour être électeur, à l'instar du régime en vigueur avant 1972²⁶⁶.

²⁶⁶ Voir, à cet égard, *Supra*, partie 3 – Depuis quand les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger disposent-ils du droit de vote ?

Une telle évolution impliquerait que seuls les Luxembourgeois domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg participeraient aux élections législatives :

- Les personnes qui, bien que résidant dans les faits à l'étranger, demeurent inscrites sur un registre communal et, par conséquent, inscrites d'office sur une liste électorale – notamment celles que la loi considère comme temporairement absentes (par exemple, les étudiants, les membres de l'armée luxembourgeoise ou les diplomates)²⁶⁷ – continueraient à pouvoir exercer leur droit de vote aux élections législatives ;
- Les Luxembourgeois domiciliés dans la Grande Région, y compris ceux exerçant une activité professionnelle au Luxembourg, seraient, en revanche, exclus du droit de vote aux élections législatives.

- **Deuxième modalité : réintroduire une condition de domicile dans la Constitution, assortie de la mise en place d'une structure ad hoc de représentation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**



Cette modalité s'inscrit dans le prolongement de la précédente, mais s'accompagne de la mise en place, en contrepartie, **d'une forme de représentation institutionnelle spécifique, qui pourrait prendre la forme d'un « Conseil des Luxembourgeois de l'étranger ».**

Cet organe pourrait être consulté sur les normes, en particulier les projets et propositions de loi, in-

téressant les Luxembourgeois établis hors du territoire national. Dans ces matières, différentes modalités peuvent être envisagées, telles que la mise en place d'une demande d'avis obligatoire du Conseil des Luxembourgeois de l'étranger ou encore une prise en compte renforcée des avis rendus, par exemple par l'exigence d'une motivation lorsque le législateur s'en écarte²⁶⁸.

En droit étranger, il existe certains dispositifs similaires, quoique rares. **De telles structures existent notamment en France, en Espagne, en Italie ou au Portugal**²⁶⁹. Chargés d'assurer la représentation des intérêts des ressortissants établis à l'étranger auprès des institutions nationales, ils peuvent, dans un champ de compétence limité, formuler des avis, propositions ou recommandations sur les normes les concernant, ainsi qu'être saisis pour consultation par les institutions compétentes. En outre, **dans les États qui prévoient de telles structures, celles-ci ne constituent, en règle générale, qu'un complément à l'exercice effectif du droit de vote par les expatriés.**

Cette modalité, de même que la précédente consistant à réintroduire une condition de domicile dans la Constitution, s'inscrivent en nette rupture avec la tendance générale allant vers une participation aux élections législatives depuis l'étranger, « qui tend à s'accroître grâce à des assouplissements des conditions d'accès ou à des mesures de facilitation »²⁷⁰.

Si une telle option était envisagée par les députés, les modalités de sa mise en œuvre devraient être appréhendées au regard des exigences du droit supranational. **À ce stade de la recherche,** il ne ressort, toutefois, pas des instruments juri-

²⁶⁷ Voir, à cet égard, *Supra*, section 1.3. – Les cas dérogatoires : les Luxembourgeois résidant à l'étranger inscrits sur un registre communal.

²⁶⁸ Voir, à cet égard, par exemple, le cas italien dans la note de législation comparée du Sénat français, *La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays*, étude de législation comparée n° 318, mars 2023, p. 25.

²⁶⁹ Sénat français, *La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays*, étude de législation comparée n° 318, mars 2023, p. 6. Pour l'Espagne, voir spéc. *Id.*, pp. 14 et s. ; pour l'Italie, voir spéc. *Id.*, pp. 21 et s. ; pour le Portugal, voir spéc. *Id.*, pp. 30 et s.

²⁷⁰ *Id.*, p. 5.

diques supranationaux examinés²⁷¹ ni de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁷² qu'il existerait une obligation pour les États de rendre possible l'exercice du droit de vote pour les citoyens domiciliés à l'étranger.

Option B – Maintenir les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans le corps électoral sous conditions

L'option B consisterait à subordonner l'exercice du droit de vote aux élections législatives, pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, **au respect de conditions spécifiques supplémentaires**. Une telle réforme aurait pour effet **de restreindre le nombre des ressortissants de l'étranger admis à participer aux élections législatives**.

Les conditions pourraient porter, de manière alternative ou cumulative, sur plusieurs éléments. Il pourrait, en particulier, s'agir :

- **de la durée de séjour à l'étranger**, l'exercice du droit de vote étant réservé aux ressortissants dont l'établissement hors du territoire national ne dépasse pas une certaine durée (à titre illustratif : 18 mois en Irlande, 2 ans au Danemark, 15 ans au Royaume-Uni jusqu'en 2022, 25 ans en Allemagne) ;
- **de l'intention de retourner au pays**, l'exercice du droit de vote étant réservé aux ressortissants établis à l'étranger justifiant d'une telle intention (à titre illustratif : Irlande, Danemark) ;
- **d'une résidence préalable sur le territoire national**, l'exercice du droit de vote étant réservé aux ressortissants établis à l'étranger justifiant d'une telle résidence, le cas échéant assortie d'une durée minimale (à titre illustratif : 3 mois de résidence après l'âge de 14 ans

²⁷¹ Voir notamment, [art. 21, para. 1^{er}](#) de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; [art. 25](#) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; [art. 3](#) du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; voir aussi, Lignes directrices, [l. 1.1.c. \(condition de résidence\)](#), Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (Conseil de l'Europe). Nous remercions chaleureusement Mme Syrine Touati, étudiante du Master en études parlementaires et stagiaire à la Cellule scientifique, pour la recherche qu'elle a menée sur l'état du droit supranational relatif à la présente question.

²⁷² Voir, en particulier, à cet égard CEDH, [Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce](#), 15 mars 2012, n° 42202/07, spéc. para 72 à 81 ; Voir aussi, CEDH, 7 mai 2013, [Shindler c. Royaume-Uni](#), n° 19840/09.

Une nuance à l'absence d'obligation pour les États de rendre possible l'exercice du droit de vote pour les citoyens domiciliés à l'étranger pourrait toutefois être apportée eu égard aux conclusions dressées par la Cour européenne des droits de l'homme dans [l'affaire Matthews c. Royaume-Uni](#) (CEDH, requête n° 24833/94, 18 février 1999). Dans cette affaire, la Cour a constaté qu'« il n'est pas contesté que les textes résultant du processus législatif communautaire **touchent la population de Gibraltar de la même manière que ceux qui émanent exclusivement de la Chambre de l'Assemblée locale** » (para. 34). La Cour relève aussi que « **la requérante, en sa qualité de résidente de Gibraltar, s'est vue privée de toute possibilité d'exprimer son opinion sur le choix des membres du Parlement européen** », tout en précisant que « sa situation n'est pas la même que celle d'une personne qui ne peut participer à des élections au motif qu'elle réside en dehors du territoire concerné : pareille personne ne peut passer pour avoir affaibli le lien existant entre elle et ledit ressort » (para. 64). La Cour poursuit en indiquant que « **la législation communautaire fait partie du droit de Gibraltar et que la requérante en ressent directement les effets** » (para. 64, nous soulignons). Elle en conclut « qu'il a été porté atteinte à l'essence même du droit de vote tel que le garantit à la requérante l'article 3 du protocole numéro 1 » (para. 65).

Tenant compte de ces constats, il pourrait éventuellement être soutenu que, précisément en raison du fait que les Luxembourgeois frontaliers sont plus fréquemment soumis au droit luxembourgeois que d'autres Luxembourgeois domiciliés à l'étranger ne résidant pas à proximité immédiate du territoire national, leur exclusion du droit de vote soulèverait une difficulté au regard de l'article 3 du protocole n° 1 (voir, à cet égard, *Infra*, section 6.2.2.2 –, L'appréciation des différences de traitement au regard du principe d'égalité : la grille jurisprudentielle classique). Dans l'hypothèse où les Luxembourgeois frontaliers seraient exclus du droit de vote aux élections législatives, ils se trouveraient, en effet, dans l'impossibilité d'influer sur la désignation des membres de la Chambre des Députés qui adoptent les lois susceptibles de les affecter.

Il convient néanmoins de relever que cet arrêt concerne **une situation très spécifique**. Il porte sur le cas d'**une requérante**, privée de participation aux élections du Parlement européen, résidant à Gibraltar, « **territoire dépendant du Royaume-Uni, un des dominions de Sa Majesté la Reine** » (para. 8) et dans lequel « **la législation communautaire pertinente s'intègre au droit de Gibraltar de la même façon que dans d'autres parties de l'Union** » (para. 13). Pour cette raison, une transposition directe de cette jurisprudence à la situation des Luxembourgeois de la Grande Région paraît devoir être envisagée avec une grande prudence.

en Allemagne ; exclusion des ressortissants n'ayant jamais résidé dans le pays en Suède) ;

- **de l'existence d'un lien effectif avec le Luxembourg**, l'exercice du droit de vote étant réservé aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger en mesure de justifier d'un tel lien, notamment par l'exercice d'une activité professionnelle sur le territoire national (en particulier, en tant que frontalier), l'existence d'un domicile dans la Grande Région, l'existence d'attaches familiales ou, plus largement, par d'autres formes de participation à la vie économique, sociale ou publique nationale. **Ces éléments auraient vocation à être précisés si cette approche est retenue** (à titre illustratif : condition retenue en Allemagne à titre alternatif à celle de la résidence préalable).

Une telle option devrait, à priori, impliquer une révision constitutionnelle, en ce qu'elle tend à ajouter, aux conditions prévues à l'article 64 de la Constitution pour être électeur – nationalité luxembourgeoise, majorité et absence de privation du droit de vote par les tribunaux²⁷³ – des conditions supplémentaires pour jouir de cette qualité. Si les conditions spécifiques supplémentaires envisagées au titre de l'option B n'étaient pas elles-mêmes inscrites dans la Constitution, **il pourrait aussi être envisagé de compléter cet article par une disposition laissant le soin à une loi, adoptée à la majorité qualifiée, de pouvoir déterminer des conditions supplémentaires**

pour être électeur. Cette question n'a cependant pas été examinée de manière approfondie dans le cadre de la présente analyse et mériterait, à ce titre, un examen complémentaire²⁷⁴.



Il peut encore être relevé que la condition tenant à une durée maximale de résidence à l'étranger a été examinée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans un arrêt du 7 mai 2013, laquelle a jugé une telle limitation compatible avec les exigences conventionnelles²⁷⁵. À la date de l'arrêt²⁷⁶, **le Royaume-Uni** subordonnait en effet l'exercice du droit de vote de ses ressortissants établis à l'étranger **à une durée maximale de quinze ans de résidence hors du territoire national** (initialement, la durée était de cinq ans). Dans cette affaire, le requérant faisait valoir que le délai de 15 ans le privait de son droit de vote, alors qu'il conservait des liens très étroits avec le Royaume-Uni en tant qu'ancien militaire britannique à la retraite²⁷⁷.

La CEDH a affirmé que l'État disposait d'une large marge d'appréciation pour accorder le droit de vote aux expatriés. Tout en relevant une prise de conscience croissante en Europe de la participation politique des expatriés, **la Cour a estimé légitime l'objectif « de limiter le droit de vote aux citoyens ayant un lien étroit avec le Royaume-Uni et qui seraient donc les plus directement concernés par ses lois »**²⁷⁸. Le délai de 15 ans a été jugé proportionné, notamment en ce que « la législation litigieuse a ménagé **un juste**

²⁷³ Voir, à cet égard, *Supra*, section 4.1.1 – Les conditions constitutionnelles pour être électeur : nationalité, majorité et absence d'interdiction prononcée par les tribunaux (art. 64).

²⁷⁴ Bien qu'il nous semble, à ce stade de l'analyse, que l'option B devrait, à priori, impliquer une révision constitutionnelle, il n'est néanmoins pas totalement exclu que de telles conditions relèvent du pouvoir d'encadrement du législateur. La Constitution prévoit, en effet, que les citoyens luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions qu'elle détermine **ainsi que celles fixées par les lois**. Voir, à cet égard, [l'article 10, para. 1^{er}](#) de la Constitution et pour plus de précisions, *Infra*, section 6.2.1 – Appréciation générale au regard de la plénitude des droits politiques reconnus aux Luxembourgeois (art. 10, para. 1er).

²⁷⁵ CEDH, 7 mai 2013, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09.

²⁷⁶ Une réforme intervenue en 2022 a supprimé la condition tenant à une durée maximale de résidence à l'étranger. Pour plus de précisions à cet égard, voir N. JOHNSTON, [Research Briefing, Overseas Voters](#), House of Commons Library, 24 juillet 2025, p. 28.

²⁷⁷ À ce titre, il percevait en effet une pension de l'État versée sur un compte bancaire britannique sur lequel il payait des impôts et maintenait également des liens affectifs avec le Royaume-Uni, où des membres de sa famille vivaient.

²⁷⁸ CEDH, 7 mai 2013, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, para. 107 (traduction personnelle).

équilibre entre les intérêts contradictoires en présence, à savoir l'intérêt légitime du requérant, en tant que citoyen britannique, à participer aux élections parlementaires dans son pays d'origine, et le choix de politique législative de l'État défendeur de limiter le droit de vote aux élections parlementaires aux citoyens entretenant un lien étroit avec le Royaume-Uni et qui seraient, dès lors, les plus directement affectés par ses lois »²⁷⁹.

6.1.2 – Réformer les circonscriptions électorales

S'agissant des modalités de rattachement des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux circonscriptions électorales, deux principales options de réforme peuvent être envisagées. La première consiste à procéder à leur répartition arithmétique entre les circonscriptions existantes (option C). La seconde repose sur la création d'une ou plusieurs circonscriptions spécifiques pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (option D).

Option C – Répartir de manière arithmétique les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger entre les circonscriptions électorales existantes

Cette option reviendrait à instaurer **une répartition arithmétique des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger entre les circonscriptions électorales existantes**, en lieu et place de la règle de rattachement prévue à l'article 169, alinéa 2 de la loi électorale²⁸⁰. Les Luxembourgeois de l'étranger concernés seraient ainsi affectés aux différentes circonscriptions **sur la base d'une clé de répartition prédéterminée**.

À titre d'exemple, **le nombre total de Luxembourgeois domiciliés à l'étranger pourrait être divisé par le nombre de circonscriptions électorales** – actuellement quatre – afin de les répartir en nombres aussi égaux que possible entre les circonscriptions. Alternativement, ce nombre total pourrait être réparti entre les circonscriptions **en proportion de leur population respective**.

Pour les besoins de l'organisation du vote, les électeurs ainsi attribués seraient rattachés aux communes chefs-lieux des circonscriptions électorales, à savoir Esch-sur-Alzette, Grevenmacher, Luxembourg et Diekirch²⁸¹.

À notre connaissance, aucun État étranger n'a mis en place un mécanisme de répartition arithmétique des électeurs établis à l'étranger entre les circonscriptions nationales préexistantes. Le choix d'une telle option supposerait d'adapter **les dispositions pertinentes de la loi électorale**. À la différence des options relatives à la redéfinition du corps électoral (options A et B) et aux réformes des modalités d'exercice du vote (options E et F), **cette option ne se prête, toutefois, pas à une transposition aux élections européennes**, pour lesquelles les Luxembourgeois

²⁷⁹ CEDH, 7 mai 2013, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, para. 118 (traduction personnelle).

²⁸⁰ Nous tenons à remercier le relecteur externe, Hicham Rassafi-Guibal, pour nous avoir suggéré la présente option, ainsi que l'idée d'un organe de représentation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, lesquelles ont contribué à enrichir cette section consacrée aux principales pistes de réforme envisageables.

²⁸¹ Art. 132, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

domiciliés à l'étranger sont également admis à voter par correspondance²⁸². Ce scrutin se déroule, en effet, **dans le cadre d'une circonscription électorale unique**²⁸³. **Pour la même raison**²⁸⁴, elle ne se prête pas davantage à une transposition au référendum²⁸⁵.

Option D – Créer une ou plusieurs circonscriptions électorales pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

La présente option viserait à instituer **une ou plusieurs circonscriptions électorales spécifiques** pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Chaque circonscription des Luxembourgeois de l'étranger compterait **un nombre déterminé de sièges**.

La création d'une ou de plusieurs circonscriptions électorales impliquerait **soit une nouvelle répartition des 60 sièges entre les différentes circonscriptions électorales, soit, alternativement, une augmentation du nombre total de députés**.

La mise en œuvre d'une telle option implique :

- d'une part, **une révision de la Constitution**, en particulier de l'article 63, paragraphe 4 alinéa 1^{er}, afin d'établir une ou plusieurs circonscriptions électorales pour les Luxembour-

geois domiciliés à l'étranger²⁸⁶, ainsi qu'éventuellement une modification de l'article 63, paragraphe 1^{er} afin d'augmenter le nombre total de députés²⁸⁷ et,

- d'autre part, **l'adoption d'une loi à la majorité qualifiée**, conformément à l'article 63, paragraphe 4, alinéa 2, **en vue de fixer le nombre de députés à élire dans les circonscriptions**.

À titre de simple proposition de rédaction, il pourrait notamment être envisagé de compléter l'article 63, paragraphe 4, comme suit : « Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger relèvent d'une circonscription électorale extraterritoriale [ou de XX circonscriptions électorales extraterritoriale], soumise[s] à un régime spécifique pour la détermination du nombre de sièges qui leur sont attribués »²⁸⁸.

À l'étranger, le recours à une ou plusieurs circonscriptions électorales spécifiques pour représenter les expatriés est encore minoritaire, mais se développe de plus en plus en Europe (à titre illustratif : Italie, Grèce, France et Portugal).

Cette option appelle plusieurs observations. Si elle permet, pour les élections législatives, d'encadrer le poids électoral des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, **un tel encadrement ne pourrait être reproduit lors d'un référendum, dans le cadre duquel chaque électeur dispose d'une voix**²⁸⁹. **S'agissant des élections euro-**

²⁸² [Art. 3](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

²⁸³ [Art. 281](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

²⁸⁴ [Art. 23](#) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

²⁸⁵ Ainsi qu'il a été relevé plus haut, la question de savoir si les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger disposent toujours, en vertu de la loi du 8 mars 2018, de la faculté de participer à un référendum par la voie du vote par correspondance pourrait, à ce stade de l'analyse et sous réserve d'un examen complémentaire, appeler une attention particulière. La loi spécifique adoptée pour l'organisation d'un référendum déterminé pourrait, toutefois, le cas échéant, prévoir l'admission des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger au vote par correspondance. Voir pour plus de précisions, *Supra*, section 1.5 – Périmètre de la recherche : le droit de vote aux élections législatives des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, envisagé comme les Luxembourgeois résidant à l'étranger et non inscrits sur un registre communal.

²⁸⁶ [Article 63, para. 4](#) de la Constitution.

²⁸⁷ [Article 63, para. 1^{er}](#) de la Constitution.

²⁸⁸ Nous remercions chaleureusement Luc Heuschling, professeur à l'Université du Luxembourg, pour son accompagnement dans l'élaboration de cette proposition de texte et pour les remarques éclairantes qu'il a apportées.

²⁸⁹ [Art. 44](#) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. Comme déjà indiqué, la participation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger au référendum par la voie du vote par correspondance ne ressort plus clairement du droit positif depuis l'adoption de la loi du 8 mars 2018. Elle pourrait, le cas échéant, être prévue par la loi spécifique adoptée pour l'organisation d'un référendum.

peennes, la création d'une ou de plusieurs circonscriptions électorales spécifiques pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger pourrait, en théorie, être envisagée, y compris par l'attribution d'un nombre déterminé de sièges sur les six sièges attribués au Luxembourg. Une telle configuration impliquerait toutefois de s'écarter du cadre électoral actuel, fondé sur une circonscription électorale unique²⁹⁰ et **de tenir compte du fait que le nombre de sièges attribué au Luxembourg est fixé au niveau de l'Union européenne**. Cette question, qui excède le cadre de la présente note centrée sur les élections législatives, mériterait, le cas échéant, d'être examinée **au regard des exigences du droit de l'Union européenne**.

6.1.3 – Réformer les modalités d'exercice du vote

En ce qui concerne les modalités d'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, deux options principales peuvent être envisagées : la suppression du vote par correspondance (option E) et la mise en place d'un vote électronique (option F).

Option E – Supprimer le vote par correspondance pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger

L'option E consisterait à mettre fin au vote par correspondance pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et à **exiger leur déplacement sur le territoire national ou dans les ambassades ou consulats**.

À première vue, une telle option pourrait relever **de la loi électorale**, dès lors que c'est elle qui

établit à l'heure actuelle la possibilité pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger d'exercer leur droit de vote par correspondance. En outre, l'article 10, paragraphe 1^{er}, de la Constitution prévoit que les citoyens luxembourgeois exercent leurs droits politiques, parmi lesquels figure le droit de vote, dans les conditions déterminées par la Constitution, **mais également par les lois**²⁹¹. Surtout, l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2 prévoit que les « modalités [du vote] sont déterminées par la loi »²⁹².

À titre de rappel, l'Irlande subordonne la participation aux élections législatives de ses expatriés à un déplacement sur le territoire national, sous réserve d'exceptions limitées, notamment en faveur de certaines catégories de personnes en service à l'étranger (forces de défense, police, diplomates et leurs conjoints), autorisées à voter par correspondance. En Slovaquie, un débat est en cours sur la suppression du vote par correspondance depuis l'étranger au profit d'un vote en ambassade ou en consulat²⁹³.

Option F – Mettre en place le vote électronique à distance par internet

Cette option consiste en l'introduction d'**une modalité de vote électronique permettant aux électeurs de voter à distance par internet**.

Son insertion parmi les options envisagées se justifie par **l'existence d'une discussion en cours au sein de la Chambre des Députés**, matérialisée, notamment, par **l'adoption, en séance publique du 28 avril 2026, d'une mo-**

²⁹⁰ Art. 281 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

²⁹¹ L'article 10, para. 1^{er} de la Constitution dispose que « les citoyens luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent **dans les conditions déterminées** par la Constitution et **les lois** » (nous soulignons). Si une intervention du constituant ne paraît, à ce stade, pas s'imposer, il ne saurait toutefois être entièrement exclu que la mise en œuvre de l'option E relève du constituant, en ce qu'elle rendrait l'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, dans les faits, substantiellement entravé. Voir, à cet égard, *Infra*, section 6.2.1 – Appréciation générale au regard de la plénitude des droits politiques reconnus aux Luxembourgeois (art. 10, para. 1^{er}).

²⁹² Article 63, paragraphe 3, alinéa 2 de la Constitution.

²⁹³ « For Slovaks abroad, voting may soon involve a long journey », *The Slovak Spectator*, 23 mars 2026.

tion relative à la mise en place d'un tel dispositif²⁹⁴.

Le texte de la motion prévoit l'élaboration d'un projet de système de vote électronique à distance par internet **qui, dans un premier temps, serait destiné aux citoyens luxembourgeois domiciliés à l'étranger, en complément du vote par correspondance**. Il repose sur une approche progressive, fondée sur l'élaboration d'une feuille de route identifiant notamment les options technologiques ainsi que les exigences techniques et opérationnelles. Le dispositif devra impérativement garantir la sécurité, la fiabilité, le secret du vote ainsi que la protection des données personnelles.

À titre de comparaison, le recours au vote électronique à distance pour les expatriés demeure relativement limité en droit comparé. Il est notamment prévu, sous des modalités variables, dans des États tels que la France ou la Suisse.

Il convient, à présent, de présenter des éléments d'analyse juridique de la conformité de ces différentes options à la Constitution.

6.2 – Éléments d'appréciation de la conformité de ces réformes à la Constitution

D'emblée, quelques précisions préalables s'imposent :

- Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, les options envisagées **se répartissent entre celles nécessitant une révision constitutionnelle et celles susceptibles de relever du législateur**. Une révision constitutionnelle s'impose avec certitude pour les options A et D. S'agissant de l'option B, une révision constitutionnelle pourrait également devoir s'imposer à ce stade de l'analyse, sous réserve toutefois d'investigations com-

plémentaires. Les options C, E et F apparaissent, en l'état des recherches, relever, à priori, du législateur.

- Lorsque l'option de réforme relève de la compétence du législateur, sa compatibilité avec le cadre constitutionnel doit être examinée. À l'inverse, si le constituant est compétent pour mettre en œuvre l'option de réforme, l'examen de sa compatibilité avec d'autres dispositions constitutionnelles, de même valeur normative, ne se pose, en principe, pas. Il s'agira néanmoins de s'assurer d'une articulation harmonieuse des modifications introduites par la voie constitutionnelle avec l'ensemble des autres dispositions constitutionnelles.

Ainsi, les éléments d'appréciation exposés ci-après sont, avant tout, circonscrits aux options de réformes relevant de la compétence du législateur.

- Ces éléments d'appréciation ne sont **pas exhaustifs** et ne peuvent revêtir qu'un caractère général, dès lors qu'aucune option de réforme déterminée n'a, à ce stade, été choisie. Dans l'hypothèse où la mise en œuvre d'une option de réforme par voie législative serait envisagée et juridiquement possible, un examen plus approfondi de sa conformité aux exigences constitutionnelles serait en amont nécessaire. L'option de réforme choisie devrait, par ailleurs, être étayée par des justifications concrètes.

Dans ce cadre, les options de réforme envisageables par voie législative doivent être essentiellement appréciées **au regard de trois exigences constitutionnelles** :

- l'article 10, paragraphe 1^{er}, qui attribue aux Luxembourgeois la plénitude des droits politiques,
- l'article 15, paragraphe 1^{er}, qui consacre le principe d'égalité devant la loi ainsi que,

²⁹⁴ Une première motion (motion n° 4738 intitulée « élaboration d'un projet de système de vote électronique à distance par Internet ») avait été déposée antérieurement. Son texte visait l'introduction d'une telle possibilité sans traiter spécifiquement de la situation des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Cette motion a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés. La seconde motion, n° 4782, intitulée « Projet de système de vote électronique à distance par internet et de plateforme numérique de test », adoptée en séance publique le 28 avril 2026 et transmise au Gouvernement, prévoit en revanche explicitement, dans un premier temps, une mise en œuvre destinée aux citoyens luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

- l'article 37, qualifié de « clause transversale » relatif aux limitations des libertés publiques dans son application à l'exercice du principe d'égalité.

6.2.1 – Appréciation générale au regard de la plénitude des droits politiques reconnue aux Luxembourgeois (art. 10, para. 1^{er})

L'article 10, paragraphe 1^{er}, de la Constitution dispose :

« Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois »²⁹⁵.

Les droits politiques couverts par cette disposition comprennent notamment le droit de vote aux élections législatives et, selon l'intention du constituant telle qu'elle ressort du commentaire des articles de la révision constitutionnelle, **s'étendent aux « Luxembourgeois ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg »**²⁹⁶. Par ailleurs, le terme « plénitude » renvoie, selon le dictionnaire Larousse, à « l'état de ce qui est à son plus haut degré de

développement, qui est dans toute sa force, son intensité ; intégralité »²⁹⁷.

À la lumière de ces éléments, l'instauration, *par la voie législative*, de limitations ou de conditions au droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger pourrait soulever certaines interrogations au regard de cette exigence constitutionnelle²⁹⁸.

Il conviendrait toutefois aussi d'examiner la portée des termes « **qu'ils [les Luxembourgeois] exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois** ». Une intervention du législateur – et non du constituant – pourrait ainsi, le cas échéant, être envisagée **pour encadrer les modalités d'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger** (par exemple, la suppression de la possibilité de recourir au vote par correspondance ou la mise en place du vote électronique)²⁹⁹.

En revanche, comme indiqué ci-avant en page 72, l'intervention du constituant apparaît, à priori, requise pour ajouter des conditions spécifiques supplémentaires pour être électeur (option B).

Ces appréciations mériteraient, toutefois, d'être examinées de manière plus approfondie.

²⁹⁵ Article 10, para. 1^{er} de la Constitution.

²⁹⁶ Commission des Institutions et de la révision constitutionnelle, Rapport de la commission des Institutions et de la révision constitutionnelle du 13 décembre 2021 sur la proposition de révision du chapitre II de la Constitution, 13 décembre 2021, doc. parlementaire n° 7755/12, p. 12.

²⁹⁷ Définition du mot « plénitude » issue du dictionnaire Larousse en ligne.

²⁹⁸ Une lecture combinée des paragraphes 1er et 2 du même article pourrait être envisagée afin de nuancer l'interprétation selon laquelle l'exigence de plénitude des droits politiques reconnus aux Luxembourgeois ferait obstacle à toute limitation ou condition apportée, par la voie législative, au droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. En effet, le paragraphe 2 de l'article 10 prévoit que « sans préjudice de l'article 64, la loi peut conférer l'exercice des droits politiques à des non-Luxembourgeois ». À la lumière de cette interprétation systématique, et compte tenu de l'intention du constituant relative au paragraphe 2, telle qu'elle ressort du commentaire des travaux préparatoires relatifs à la révision constitutionnelle (voir, à cet égard, notamment, [doc. parlementaire 6030/15](#)), la référence à la « plénitude » des droits politiques pourrait éventuellement être comprise comme visant avant tout à **distinguer la situation des Luxembourgeois de celle des non-Luxembourgeois résidant au Luxembourg**. Dans cette perspective, il pourrait être soutenu, **sous toutes réserves**, que **cette référence n'exclut pas nécessairement que certaines différenciations soient opérées au sein même des Luxembourgeois selon leur lieu de résidence**. Une telle lecture demeure toutefois incertaine à ce stade et appelle un examen plus approfondi. Nous tenons à remercier Luc Heuschling, Professeur à l'Université du Luxembourg, pour nous avoir suggéré cette piste d'interprétation de l'article 10, paragraphe 1^{er} de la Constitution.

²⁹⁹ La compétence du législateur pour supprimer la possibilité de recourir au vote par correspondance ou pour mettre en place le vote électronique ressort également de [l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2](#) de la Constitution, qui prévoit que « [l]es modalités [du vote] sont déterminées par la loi ».

6.2.2 – Appréciation générale au regard du principe d'égalité devant la loi (art. 15, para. 1^{er})

L'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution prévoit :

« Les Luxembourgeois sont **égaux devant la loi**.

La loi peut prévoir **une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but** »³⁰⁰.

Il convient de relever que la Cour constitutionnelle a déjà été amenée à se prononcer sur l'application du principe d'égalité s'agissant de la répartition des sièges entre circonscriptions électorales. Indépendamment de la portée qui peut être reconnue à cette jurisprudence, l'examen des options de réforme relevant de la compétence du législateur peut également être conduit au regard de la grille classique du principe d'égalité dégagée par la jurisprudence constitutionnelle.

6.2.2.1 – La jurisprudence constitutionnelle récente relative à la portée du principe d'égalité dans le cadre de la répartition des sièges entre circonscriptions électorales

La Cour constitutionnelle a déjà eu à connaître de l'application du principe d'égalité en matière de droit électoral.

L'arrêt n° 165 du 12 mai 2021 rendu par la Cour constitutionnelle³⁰¹ a, en effet, examiné **la conformité au principe d'égalité de la répartition du nombre de sièges entre les circonscriptions électorales, telle que fixée par l'article 117 de la loi électorale**³⁰².

Dans cette décision, la Cour relève que l'article 117 de la loi électorale « opère une différence de traitement », dès lors que « le nombre des députés à élire et, partant, le nombre de votes attribué à un électeur dans une circonscription varie de l'une à l'autre ». Elle précise que « cette différence implique que l'électeur inscrit dans la circonscription Est [...] dispose d'un nombre de votes inférieur à celui attribué à l'électeur de chacune des trois autres circonscriptions ».

La Cour juge, toutefois, que **cette différence est « directement générée par les dispositions de l'article 51, paragraphes 3 et 6, de la Constitution**³⁰³ », qui instituent les circonscriptions électorales et confient au législateur le soin de fixer le nombre de députés à élire dans chacune d'elles, **sans prévoir de critère de répartition**.

Elle en déduit que **l'article 117 de la loi électorale « ne saurait être déclaré contraire à l'ar-**

³⁰⁰ [Article 15, para. 1^{er}](#) de la Constitution. Sur la portée générale du principe d'égalité, voir : M. BESCH, *Normes et logistiques en droit public luxembourgeois*, 2e éd., Windhof, Larcier, 2026, pp. 504-506 ; A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Bertrange, Legitech, 2024, pp. 96 et s.

³⁰¹ [Cour constitutionnelle, 12 mai 2021, n° 165/21](#). Pour une analyse récente de cette jurisprudence, voir, sous réserve de publication, H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020–2025, partie II », *Revue luxembourgeoise de droit public*, 2026, à paraître. Nous remercions vivement l'auteur de nous avoir communiqué, avant sa publication, la chronique qu'il a rédigée, étant toutefois précisé que celle-ci demeure susceptible de faire l'objet de modifications avant sa publication.

³⁰² [Art. 117](#) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

³⁰³ [Article 63, para. 4](#) de la Constitution révisée.

ticle 10bis de la Constitution³⁰⁴, disposition générale, par rapport à laquelle celles spéciales de l'article 51, paragraphes 3 et 6, s'imposent en toute occurrence »³⁰⁵. La Cour conclut dès lors que les questions de conformité de la répartition du nombre de sièges entre les circonscriptions électorales prévue par l'article 117 de la loi électorale au principe d'égalité « ne se posent pas ».

Dans ce raisonnement, le principe d'égalité est ainsi écarté dans l'examen de la répartition du nombre de sièges entre les circonscriptions électorales, les dispositions constitutionnelles spéciales relatives à l'organisation des circonscriptions et à la fixation du nombre de députés prévalant sur la disposition générale consacrant l'égalité devant la loi.

Cet arrêt pourrait ainsi être compris comme reconnaissant au législateur une marge d'appréciation très large dans la répartition du nombre de sièges entre circonscriptions électorales, dès lors que les dispositions spéciales s'imposent « en toute occurrence ».

Cette jurisprudence est éclairante dans l'hypothèse de la mise en œuvre de l'option D visant la création d'une ou plusieurs circonscriptions des Luxembourgeois de l'étranger par voie de révision constitutionnelle. Dans le prolongement de cette décision, il pourrait être envisagé, avec toute la prudence requise, que l'attribution par la loi électorale d'un nombre déterminé de sièges à une telle circonscription ou à de telles circonscriptions ne soulève pas de difficulté au regard du principe d'égalité, quand bien même elle entraînerait des différences entre d'une part, les Luxembourgeois do-

miciliés à l'étranger et, d'autre part, les Luxembourgeois domiciliés sur le territoire national.

La décision de la Cour constitutionnelle a toutefois fait l'objet d'une critique doctrinale particulièrement sévère³⁰⁶. Ainsi a-t-il été relevé, à propos de cet arrêt, « dont le raisonnement, très franchement, ne convainc pas »³⁰⁷, qu'« à suivre cette logique, pour le moins contestable, l'article 10 (aujourd'hui, 15), et, plus généralement, le principe d'égalité, ne devrait jamais s'appliquer dès lors que la matière peut être rattachée à une autre disposition constitutionnelle »³⁰⁸. L'auteur conclut en estimant que la répartition du nombre de sièges entre les circonscriptions électorales aurait pu être appréhendée par la Cour constitutionnelle comme « une matière de haute politique »³⁰⁹, échappant au contrôle juridictionnel.

Une telle critique – qui ne paraît pas dénuée de pertinence – conduit, à tout le moins, à s'interroger sur la portée qu'il convient de reconnaître à cette décision en matière de répartition du nombre de sièges entre circonscriptions électorales.

Dans ces conditions, sans que la portée de cette jurisprudence puisse être tenue pour exempte de discussion, l'examen des options de réforme relevant de la compétence du législateur peut également être conduit au regard de la grille d'analyse classique du principe d'égalité, telle que dégagée par la jurisprudence constitutionnelle.

³⁰⁴ Article 15, para. 1^{er} de la Constitution révisée.

³⁰⁵ Nous soulignons.

³⁰⁶ Voir, à cet égard, sous réserve de publication, H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020–2025, partie II », *Revue luxembourgeoise de droit public*, 2026, à paraître.

³⁰⁷ *Ibidem* (sous réserve de publication).

³⁰⁸ *Ibidem* (sous réserve de publication).

³⁰⁹ *Ibidem* (sous réserve de publication).

6.2.2.2 – L’appréciation des différences de traitement au regard du principe d’égalité : la grille jurisprudentielle classique

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la mise en œuvre du principe d’égalité s’apprécie en ces termes :

« la mise en œuvre de la règle constitutionnelle [de l’égalité] suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable. Si tel est le cas, le législateur peut néanmoins, sans violer le principe d’égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives et qu’elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but »³¹⁰.

Dans ce cadre, l’examen des options de réformes relevant de la compétence du législateur pourrait être conduit autour **d’un examen point par point** au regard des critères suivants :

- La situation des Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et celle des Luxembourgeois domiciliés à l’étranger est-elle **comparable au regard de l’exercice du droit de vote aux élections législatives** ? (1)
- **La disparité** entre, d’une part, un droit de vote plein et entier reconnu aux Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et, d’autre part, un droit de vote exclu, limité ou conditionné pour les Luxembourgeois domiciliés à l’étranger **repose-t-elle sur une différence objective de situation** ? (2)
- **La disparité** entre, d’une part, un droit de vote plein et entier reconnu aux Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et, d’autre part, un droit de vote exclu, limité ou conditionné pour les Luxembourgeois domiciliés à l’étranger **peut-elle être justifiée** ? (3)
- **La disparité est-elle adéquate**, c’est-à-dire propre à atteindre l’objectif ou les objectifs poursuivis par le législateur ? (4)
- **La disparité est-elle proportionnée** au regard des droits politiques des Luxembourgeois ou, au contraire, **conduit-elle à restreindre de manière excessive leur droits politiques** ? (5)

Avant d’examiner chacun des critères, il convient de rappeler, comme indiqué plus haut, qu’en l’absence de choix arrêtés par le législateur, seuls des éléments d’appréciation non exhaustifs et de portée générale peuvent être formulés. Par ailleurs, il convient de rappeler que ce n’est que dans l’hypothèse où l’option de réforme est mise en œuvre par la voie législative qu’il y a lieu d’en examiner la compatibilité avec le principe d’égalité garanti par la Constitution.

³¹⁰ Cour constitutionnelle, 3 février 2022, n 169/22.

• Sur la comparabilité des situations (1)

La situation des Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et celle des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger pourrait, à priori, être regardée **comme comparable, en ce que les uns et les autres possèdent la nationalité luxembourgeoise.**

Il n'est toutefois pas entièrement exclu que les Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger **ne se trouvent pas dans une situation comparable, en raison de la différence tenant à leur lieu de domicile**, les premiers étant établis sur le territoire national, les seconds hors de celui-ci. **Dans ce cas, l'examen de la compatibilité de l'option de réforme mise en œuvre par la voie législative au principe d'égalité n'aurait pas lieu d'être.** Comme l'a indiqué un auteur, « si les différences entre les situations sont à ce point importantes que les situations ne répondent pas à ce standard minimum de comparabilité, l'examen de la juridiction constitutionnelle s'arrêtera à ce premier stade »³¹¹.

À supposer toutefois que les situations soient regardées comme comparables, il y a lieu de poursuivre l'analyse au regard des autres critères constitutionnels du principe d'égalité.

• Sur l'existence d'une différence objective de situation (2)

La disparité entre les Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et ceux domiciliés à l'étranger pourrait être regardée comme reposant sur **une différence objective de situation, pour autant qu'elle s'appuie sur des critères objectifs et généraux, excluant tout arbitraire.**

Le critère tiré du domicile tel que déclaré aux autorités luxembourgeoises constitue, à cet égard, un critère objectif et général permettant de distinguer, parmi les Luxembourgeois, ceux qui exerceraient leur droit de vote dans sa plénitude et ceux qui exerceraient leur droit de vote assorti de restrictions ou de limitations.

Selon les options de réforme envisagées, il pourrait également être tenu compte d'autres critères objectifs et généraux afin de différencier les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger entre eux, tels que :

- la durée de séjour à l'étranger ;
- l'existence d'une résidence préalable sur le territoire national ;
- éventuellement, le maintien d'un lien effectif avec le Luxembourg, pouvant notamment résulter de l'exercice d'une activité professionnelle régulière, d'un domicile dans la Grande Région, de l'existence de liens familiaux ou d'autres formes de participation à la vie économique et sociale du pays.

• Sur la justification de la différence de traitement (3)

La disparité entre les Luxembourgeois domiciliés au Luxembourg et ceux domiciliés à l'étranger pourrait être considérée comme **justifiée**, dès lors que les premiers, en raison de leur résidence habituelle sur le territoire national, **se trouvent directement soumis à la plénitude des lois adoptées par le législateur luxembourgeois, tandis que les seconds, ayant transféré leur résidence habituelle à l'étranger, ne se trouvent concernés par ces lois que dans une moindre mesure.**

Il pourrait, dans cette perspective, être considéré que des restrictions ou limitations apportées au droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans le choix des représentants appelés à adopter des lois **concernant au premier chef les personnes résidant sur le territoire luxembourgeois** reposent sur une justification objective.

Le périmètre des lois luxembourgeoises applicables aux ressortissants luxembourgeois domiciliés à l'étranger apparaît, dans son ensemble, restreint et, en tout état de cause, **sensiblement**

³¹¹ P. KINSCH, « L'égalité devant la loi », *Pasicrisie luxembourgeoise*, n° 1, 2008, p. 109.

plus limité que celui des normes applicables aux personnes résidant sur le territoire luxembourgeois³¹².

La situation des travailleurs frontaliers appelle, toutefois, une précision spécifique : ceux-ci sont plus fréquemment soumis au droit luxembourgeois, notamment en droit du travail lorsqu'une activité professionnelle est exercée au Luxembourg, en matière de responsabilité en cas de fait dommageable survenu au Luxembourg, ainsi qu'en matière contractuelle lorsqu'ils concluent avec un cocontractant établi au Luxembourg.

Nonobstant cette spécificité propre à la situation des frontaliers, le périmètre des lois luxembourgeoises applicables aux ressortissants domiciliés à l'étranger demeure plus étroit que celui applicable aux personnes résidant au Luxembourg.



À cet égard, il peut être relevé que la considération tirée de l'exposition directe aux effets de la loi nationale est, du reste, mobilisée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour admettre que la privation du droit de vote des non-résidents n'est pas contraire à la Convention.

Pour reprendre les termes de la Cour : « l'obligation de résidence, qui a motivé la requête, se justifie pour les raisons suivantes : [...] la corrélation existant entre le droit de vote lors d'élections parlementaires et le fait d'être directement visé par les actes des organes politiques ainsi élus [ainsi

que] le souci légitime que peut éprouver le législateur de limiter l'influence des citoyens résidant à l'étranger dans des élections sur des questions certes fondamentales, mais qui touchent en premier lieu les personnes résidant dans le pays »³¹³.

Une autre justification essentielle de la différence de traitement pourrait tenir à des considérations relatives à la préservation du bon fonctionnement du processus démocratique.

Le législateur pourrait en effet chercher à prévenir certains risques susceptibles d'affecter la sincérité du scrutin, lorsque les ressortissants luxembourgeois admis à participer au vote se trouvent durablement éloignés du territoire national et recourent au vote par correspondance. Dans cette perspective, **des préoccupations liées à d'éventuelles influences ou tentatives d'ingérence extérieure pourraient, à priori, être prises en considération.**

À cet égard, il peut être relevé que le Conseil d'État a déjà pu observer que le vote par correspondance ne présente pas les mêmes garanties que le vote en bureau de vote au regard du secret du scrutin³¹⁴.

³¹² À cet égard, il convient d'apporter quelques précisions en distinguant entre le droit public et le droit privé. **En droit public**, prévaut, en principe, un critère de territorialité, de sorte que **les lois luxembourgeoises ont vocation à s'appliquer aux situations rattachées au territoire du Grand-Duché**, sous réserve d'exceptions circonscrites, notamment en matière de nationalité, d'élections et de droit de l'Union européenne. **En droit privé**, les règles de conflit de lois conduisent le plus souvent à **l'application du droit de l'État de résidence des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**, notamment en matière contractuelle ou de responsabilité civile. Certaines matières limitées, telles que le droit du mariage, de la filiation ou de l'adoption, donnent toutefois lieu à l'application du droit luxembourgeois.

Nous adressons nos plus vifs remerciements à Gilles Cuniberti, Professeur à l'Université du Luxembourg, pour les éclairages particulièrement utiles qu'il nous a fournis à cet égard, lesquels ont contribué à la structuration et à l'affinement de l'analyse présentée.

³¹³ CEDH, 7 septembre 1999, *Hilbe c. Liechtenstein*, n° 31981/96 (décision sur la recevabilité de la requête). Voir dans le même sens, Commission européenne des droits de l'homme, 21 mai 1997, *Luksch c. Allemagne*, n° 35385/97 (décision sur la recevabilité de la requête) ; CEDH, 7 mai 2013, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, para. 118.

³¹⁴ Avis du Conseil d'État sous 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, 10 octobre 2017, doc. parlementaire n° 7118/03, p. 2.

On rappellera, à cet égard, qu'il importe, de manière déterminante, que les travaux préparatoires d'une éventuelle réforme législative du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger – et en particulier l'exposé des motifs – précisent clairement les objectifs poursuivis par le législateur. La Cour constitutionnelle l'a rappelé à plusieurs reprises lorsqu'elle a examiné des différences de traitement au regard du principe d'égalité³¹⁵.

- **Sur l'adéquation et la proportionnalité de la différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi (4) et (5)**

L'appréciation de l'adéquation et de la proportionnalité de la différence de traitement suppose, à notre sens, un examen de la mesure concrètement retenue. En l'absence de choix arrêtés quant aux options de réforme envisagées, elle ne peut, en l'état, qu'être conduite de manière prudente et partielle.

À cet égard, il peut néanmoins être relevé que les limitations ou conditions – voire, le cas échéant, l'exclusion des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger du corps électoral – en tant qu'elles se rattachent à la situation de résidence des ressortissants concernés, **n'emportent pas, en elles-mêmes, une suppression définitive du droit de vote. Elles présentent un caractère réversible**, dès lors qu'un déménagement sur le terri-

toire national serait susceptible de permettre le rétablissement de l'exercice du droit de vote³¹⁶.

Le droit de participer aux élections législatives, « considéré comme le droit le plus fondamental qui s'offre au citoyen »³¹⁷, appelle toutefois **une vigilance particulière**. Les limitations ou conditions apportées à son exercice doivent en tout état de cause **demeurer raisonnables au regard de l'objectif poursuivi, ce qui implique qu'un « juste équilibre »³¹⁸ soit ménagé**.

6.2.3 – Appréciation générale au regard de la clause transversale relative aux limitations des libertés publiques (art. 37)

L'article 37 de la Constitution dispose :

« Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et **respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui** »³¹⁹.

Cette disposition, dite « clause transversale » « constitue la grande innovation de la révision de 2023 »³²⁰. Elle « énonce les limites dans les-

³¹⁵ Voir le recensement par H. RASSAFI-GUIBAL de plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle dans lesquelles la non-conformité est constatée en l'absence de justification de la différence de traitement au regard du principe d'égalité. Sous réserve de publication, H. RASSAFI-GUIBAL, *op. cit.*, à paraître.

³¹⁶ Cet argument de la réversibilité est d'ailleurs mobilisé par la Cour européenne des droits de l'homme en ces termes : « si le requérant revenait vivre au Royaume-Uni, son droit de vote en tant que résident serait rétabli ». CEDH, 7 mai 2013, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, para. 108.

³¹⁷ F. DELPÉRÉE, M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2025, p. 244.

³¹⁸ Sur la notion de « juste équilibre » dans la décision n° 170 du 30 septembre 2022 de la Cour constitutionnelle, voir H. Rassafi-Guibal, *op. cit.*, à paraître. Voir aussi l'emploi de la notion par la CEDH dans le contexte du droit de vote des expatriés dans l'arrêt du 7 mai 2013, *Shindler c. Royaume-Uni*, n° 19840/09, para. 118.

³¹⁹ *Art. 37* de la Constitution.

³²⁰ G. WIVENES, « La révision de la Constitution luxembourgeoise : le chapitre sur les droits et libertés », *Journal des tribunaux*, n° 88, août 2023, p. 103. Sur la portée générale de la clause transversale, voir aussi : A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Bertrange, Legitech, 2024, pp. 194–199 ; sur la jurisprudence très limitée de la Cour constitutionnelle relative à la clause transversale, voir : sous réserve de publication, H. RASSAFI-GUIBAL, *op. cit.*, à paraître.

quelles la loi peut apporter des restrictions à toutes les libertés »³²¹, entendu comme couvrant les libertés énumérées au sein de la troisième Section (« des libertés publiques ») du Chapitre II de la Constitution.

🔍 Les limitations et conditions susceptibles d'être apportées à l'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger doivent être appréciées au regard de la clause transversale. Cette appréciation s'impose dans la mesure où certaines options de réforme sont susceptibles d'introduire une différence de traitement entre les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et ceux domiciliés sur le territoire national. Partant, **elles sont de nature à affecter l'exercice du principe d'égalité**, comme développé ci-dessus. Or, **ce principe**, consacré à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et inscrit au sein de la Section 3 du Chapitre II relative aux libertés publiques, **relève du champ d'application de la clause transversale**.

L'examen des options de réforme pourrait ainsi être structuré autour d'**une analyse point par point des critères posés par la clause transversale**, dans le prolongement de l'approche déjà suivie dans les développements consacrés au principe d'égalité. Dans cette perspective, l'analyse porte sur les seules exigences matérielles de la limitation, la question de la base légale, prévue dans la première phrase de l'article 37, n'appelant pas de développement particulier³²².

Pour les options de réforme envisageables par la voie législative, les limitations ou conditions apportées à l'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger pourraient, dès lors, être examinées au regard des questions suivantes :

- Ces limitations ou restrictions conduisent-elles à créer des disparités de traitement entre les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger et les Luxembourgeois domiciliés sur le territoire national de nature à **porter atteinte au contenu essentiel du principe d'égalité dans l'exercice du droit de vote** ? (1)
- Répondent-elles effectivement à **un objectif d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui** ? (2)
- Sont-elles **nécessaires dans une société démocratique pour atteindre l'objectif poursuivi** ? (3)
- Respectent-elles **le principe de proportionnalité**³²³ ? **Les moyens mis en œuvre ne sont-ils pas excessifs au regard de l'objectif poursuivi** ? (4)

La grille de questionnement ainsi posée, structurée autour d'un examen point par point des critères de la clause transversale, fait apparaître que celle-ci, appelée à s'appliquer cumulativement avec le principe d'égalité, **comporte des exigences de limitation précises recoupant, pour partie, celles déjà mises en évidence dans l'examen du principe d'égalité**.

³²¹ G. WIVENES, « La révision de la Constitution luxembourgeoise : le chapitre sur les droits et libertés », *Journal des tribunaux*, n° 88, août 2023, p. 103.

³²² La clause transversale exige également que les limitations soient prévues par la loi, entendue comme « un acte adopté par la Chambre des Députés au terme de la procédure dite législative » (voir, à cet égard, le [Rapport de la commission des Institutions et de la révision constitutionnelle du 13 décembre 2021](#), citant l'avis du Conseil d'État du 11 février 2020, doc. parlementaire n° 7755/12, p. 17). En l'espèce, la question de la base légale ne soulève, a priori, pas de difficulté particulière. L'exigence posée relative à l'existence d'une base légale peut être regardée comme satisfaite si les restrictions étaient introduites dans la loi électorale.

³²³ S'agissant du principe de proportionnalité, il n'est pas évident de déterminer s'il constitue une condition autonome. Hicham Rassafi-Guibal s'interroge sur cette question en se demandant si le principe de proportionnalité est une condition autonome ou si ce principe est nécessairement respecté lorsque la restriction est nécessaire dans une société démocratique et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général ou aux besoins de protection des droits et libertés d'autrui. L'auteur semble pencher vers la seconde interprétation en s'appuyant sur l'arrêt d'application de l'article 37. Voir, sous réserve de publication, H. RASSAFI-GUIBAL, *op. cit.*, à paraître.

L'articulation entre ces deux ensembles de critères, prévus par deux dispositions distinctes de la Constitution – l'une relative au principe d'égalité, l'autre issue de la clause transversale – peut, dès lors, susciter quelques interrogations. Par ailleurs, la jurisprudence relative à la clause transversale demeure à ce jour particulièrement limitée, comme le relève la doctrine. Pour le moment, la Cour n'a, en effet, fait application qu'à trois reprises de l'article 37 de la Constitution, dont seules deux décisions apparaissent véritablement éclairantes³²⁴. Dans ces conditions, pour les options de réforme du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger relevant de la compétence du législateur, la portée des exigences issues de la clause transversale ne peut être appréhendée qu'à partir d'éléments encore limités.

Compte tenu du recoupement relevé entre les critères de la clause transversale et ceux du principe d'égalité, il demeure néanmoins possible de **s'appuyer sur les analyses déjà conduites au titre du principe d'égalité**. Les développements précédemment consacrés au principe d'égalité ont, en effet, permis de dégager **plusieurs éléments, de nature à indiquer, sous réserve d'une analyse *in concreto*, que les options de réforme relevant de la compétence du législateur ne paraissent pas, à ce stade, se heurter au principe d'égalité**.

Ces éléments peuvent être utilement **pris en compte dans l'examen de la conformité des options de réformes envisageables par la voie législative à la clause transversale**. Cette appréciation appelle néanmoins un examen complémentaire, qui ne peut être mené qu'au regard de l'option de réforme concrètement retenue.

³²⁴ Le premier arrêt conclut à l'inapplicabilité de l'article 37 (arrêt du 24 octobre 2025).

Synthèse de la sixième partie

La présente partie met en évidence **trois axes principaux de réforme** susceptibles d'être envisagés pour le droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger. Ces trois axes tiennent à **la détermination du corps électoral, aux circonscriptions électorales et aux modalités d'exercice du droit de vote**. L'encadré figurant en page 68 propose, à cet égard, **une présentation synthétique des six options de réforme envisageables**.

Parmi les principales options de réforme envisageables, les options A et B portent sur la détermination du corps électoral. **L'option A, consistant en l'exclusion du corps électoral des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, s'inscrit en rupture avec la tendance observée dans la très grande majorité des États du monde**, qui tend au contraire à reconnaître la participation de leurs ressortissants établis hors du territoire aux élections législatives. Cette option A n'aurait toutefois pas pour effet d'exclure les Luxembourgeois qui, bien que résidant à l'étranger, sont inscrits sur un registre communal et, partant, sur une liste électorale, notamment ceux considérés comme temporairement absents (par exemple, les diplomates ou les étudiants) : ceux-ci continueraient à exercer leur droit de vote aux élections législatives.

À l'inverse, **l'option B consisterait à maintenir les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger dans le corps électoral, sous certaines conditions, telles qu'une durée minimale de résidence préalable au Luxembourg, une limitation de la durée de séjour à l'étranger ou la démonstration de relations effectives avec le Luxembourg**. D'autres options portent sur les circonscriptions électorales, à l'instar de **l'option D relative à la création d'une ou plusieurs circonscriptions électorales spécifiques pour les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger**.

Ces différentes options ne sont pas exclusives les unes des autres et peuvent, le cas échéant, **être combinées**. Selon les options envisagées, leur mise en œuvre relèverait soit d'une **révision constitutionnelle, soit de l'intervention du législateur**. Les options A et D impliquent, de manière certaine, une révision constitutionnelle. Pour l'option B, il semblerait également qu'une révision constitutionnelle soit requise, sous réserve toutefois d'un examen complémentaire de cette question. Quant aux options C, E et F, elles apparaissent relever de la compétence du législateur, cette appréciation demeurant toutefois elle aussi sujette à confirmation à l'issue d'un examen plus approfondi.

Dans l'hypothèse où la réforme choisie relèverait du législateur, il conviendrait d'en examiner la compatibilité avec le cadre constitutionnel, notamment avec les trois exigences constitutionnelles suivantes : l'article 10, paragraphe 1^{er}, relatif à la plénitude des droits politiques reconnus aux Luxembourgeois, l'article 15, paragraphe 1^{er}, consacrant le principe d'égalité devant la loi, ainsi que l'article 37, qualifié de clause transversale relative aux limitations des libertés publiques dans son application à l'exercice du principe d'égalité.

À ce stade de l'analyse, et sans préjuger des approfondissements qui pourraient être menés, les options de réforme qui seraient, le cas échéant, mises en œuvre par le législateur ne paraissent, a priori, pas se heurter au principe d'égalité ni à la clause transversale. L'instauration, par voie législative, de limitations ou de conditions à l'exercice du droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger doit également être appréciée au regard de l'exigence de plénitude des droits politiques reconnue aux Luxembourgeois. La référence, au sein de l'article 10, paragraphe 1^{er}, consacrant cette exigence, à l'exercice de ces droits dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois, peut être entendue comme permettant une intervention du législateur pour encadrer les modalités d'exercice du droit de vote des

Luxembourgeois domiciliés à l'étranger (par exemple, la suppression du vote par correspondance ou la mise en place du vote électronique)³²⁵. L'ensemble de ces appréciations de la conformité à la Constitution des réformes qui relèverait, le cas échéant, de la compétence du législateur mériterait, toutefois, d'être examinée de manière plus approfondie.

³²⁵ La compétence du législateur pour supprimer la possibilité de recourir au vote par correspondance ou pour mettre en place le vote électronique ressort également de [l'article 63, paragraphe 3, alinéa 2](#) de la Constitution, qui prévoit que « [l]es modalités [du vote] sont déterminées par la loi ».