



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 5035

Proposition de révision des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution

Date de dépôt : 10-10-2002

Date de l'avis du Conseil d'État : 28-01-2003

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
10-10-2002	Déposé	5035/00	<u>3</u>
28-01-2003	Avis du Conseil d'Etat (28.1.2003)	5035/01	<u>6</u>
05-02-2003	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	5035/02	<u>11</u>
14-02-2003	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (14-02-2003) Evacué par dispense du second vote (14-02-2003)	5035/03	<u>16</u>
31-12-2003	Publié au Mémorial A n°29 en page 444	5035	<u>19</u>

5035/00

N° 5035

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution

* * *

*(Dépôt: M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle le 10.10.2002)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs	1

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

1. L'article 51, paragraphe (6) de la Constitution est modifié comme suit:

„Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.“

2. L'article 52, alinéa 3 de la Constitution est modifié comme suit:

„Pour être éligible, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de *dix-huit* ans accomplis;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

1) L'article 51, paragraphe (6) fixe le nombre des circonscriptions électorales et détermine chaque circonscription par référence aux cantons qui sont énumérés, entre parenthèses, à la suite de chaque circonscription.

La fixation des circonscriptions électorales par la Constitution remonte à la révision constitutionnelle de 1919. Depuis lors le texte de l'article 51, paragraphe (6) n'a été adapté que lors de la révision du 13 juin 1979 qui a supprimé pour la circonscription du Centre la distinction entre Luxembourg-Ville et Luxembourg-Campagne.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que le texte des autres dispositions de l'article 51 n'exige pas, à l'heure actuelle, de modifications.

Quant au paragraphe (6), la Commission unanime s'est prononcée pour une adaptation du texte en précisant sans équivoque que les circonscriptions électorales sont déterminées par les cantons cités pour chaque circonscription. La référence au canton, notion juridique prévue à l'article 2 de la Constitution, ne change rien à la détermination actuelle des circonscriptions électorales.

2) A l'article 52, alinéa 3, le point 3° est modifié en abaissant l'âge de l'électorat passif de 21 à 18 ans.

Aux termes de l'article 128 du projet de loi 4885 portant réforme de la loi électorale modifiée du 31 juillet 1924 la condition d'âge pour être éligible est ramenée de 21 à 18 ans. Cet abaissement de la condition d'âge doit, selon les auteurs de ce projet, garantir une meilleure intégration des jeunes dans la vie politique du pays.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en sa majorité a marqué son accord avec la modification de l'article 52, alinéa 3.

Les autres dispositions de l'article 52 restent inchangées.

Le Président de la Commission,
Paul-Henri MEYERS

5035/01

N° 5035¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.1.2003)

La proposition de révision des articles 51, paragraphe 6 et 52, alinéa 3 de la Constitution, déposée à la Chambre des députés par le député Paul-Henri Meyers, président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, le 10 octobre 2002, a été transmise au Conseil d'Etat par la lettre du Premier Ministre, Ministre d'Etat, datée du 21 octobre 2002. Le texte de la proposition de révision était accompagné d'un exposé des motifs.

La proposition poursuit un double but:

1) La modification proposée à l'égard de l'article 51 est de pure forme et ne touchera en aucune manière la substance du texte. Il s'agit simplement d'éliminer la mention entre parenthèses d'entités non spécifiées dont se compose chacune des quatre circonscriptions électorales, et de relever *expressis verbis* que ces circonscriptions se composent de cantons, qui sont énumérés en détail pour chacune d'elles.

Le paragraphe 6 de l'article 51 de la Constitution sera donc précisé, puisque la référence à la notion de canton, implicite dans le texte actuel, sera rendue explicite.

S'il est vrai que le canton est prévu comme sous-division administrative du pays à l'article 2 de la Constitution, il n'est pas moins vrai que le contenu du canton pris comme entité administrative a perdu sa raison d'être, au point que les compétences mentionnées encore par Eyschen (*Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, 1910, éd. J.C.B. Mohr, Tübingen*) se sont perdues depuis. La constatation du Conseil d'Etat: „La notion de canton reprise par la loi de 1844 constitue une fiction juridique n'ayant aucun impact institutionnel, si ce n'est de servir de base aux circonscriptions électorales actuelles“ (avis du 25 avril 1996 relatif au projet de loi 3739 portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire) ne fait donc que refléter une proposition de révision des articles 2 et 51 de la Constitution préconisée le 9 mai 1974 par la Commission compétente de la Chambre des Députés, proposition motivée par la considération que la notion de canton „n'a plus guère de valeur intrinsèque et sert uniquement à la détermination d'autres divisions territoriales ...“.

Et encore, pour ce qui est de la détermination d'autres entités territoriales administratives, la référence aux cantons ne permet de définir les limites propres des autres entités que parce que les limites des cantons, quant à elles, sont délimitées géographiquement grâce aux limites territoriales des communes qui les composent, situation qui souligne le peu d'importance accordée aux cantons.

Le texte du paragraphe 6 actuel avait été introduit par une loi de révision du 13 juin 1979, qui a modifié la disposition insérée en date du 21 mai 1948. Dans le commentaire relatif au projet de révision afférent, la Commission de la Révision constitutionnelle avait fait relever que

„Dès le début de ses travaux la Commission a pu constater que c'était essentiellement la notion du canton qui donnait lieu à des divergences d'opinions [sans doute notamment eu égard à la révision de l'article 2 également alors sujet à révision]. Mentionné formellement à l'article 2 de la Constitution, cette notion sert également de support à l'alinéa 6 de l'article 51, qui délimite, sans toutefois employer le terme de „canton“, les circonscriptions électorales.

De l'avis de plusieurs membres de la Commission, la notion de canton n'aurait plus de valeur intrinsèque pour la détermination de divisions territoriales. D'autres membres par contre restent

attachés à la notion de canton. Celle-ci est profondément enracinée dans les traditions de notre pays et la population ne verrait certainement pas d'un bon œil leur suppression et ce d'autant plus qu'il n'existerait aucun facteur majeur plaçant en faveur de la suppression envisagée. En outre de nombreuses administrations et fédérations d'intérêt national sont organisées sur base cantonale et la loi sur la réforme des justices de paix prévoit que des audiences foraines se tiennent aux chefs-lieux des cantons. Enfin le projet de loi No 2027 sur la fusion volontaire des communes maintient la notion de canton.

Après avoir longuement examiné ce problème la Commission a finalement opté pour le maintien du canton. S'il est bien exact que le canton ne joue plus guère un rôle important dans l'organisation du territoire, il faut constater d'un autre côté qu'il a été maintenu par le Gouvernement dans le projet de loi sur la fusion volontaire des communes. Comme les limites des cantons peuvent être changées en vertu d'une simple loi, le maintien du canton n'est pas de nature à gêner l'aménagement du territoire." (*Doc. parl. No 2173, sess. ord. 1977-1978, pp. 3 et 4*)

La Commission parlementaire s'était donc à l'époque, en ce qui concerne le texte de l'article 51, paragraphe 6, ralliée au maintien de l'énumération des chefs-lieux de canton tout en apportant au libellé de la disposition de légères modifications d'ordre rédactionnel, „sans toutefois y faire figurer le terme de „canton“ “.

Quoi qu'il en soit, tant que la notion gardera une certaine utilité, il n'y aura pas d'obstacle à ce que le canton continue à figurer dans la Constitution comme entité administrative territoriale servant elle-même à délimiter d'autres sous-divisions administratives.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la proposition de révision dont s'agit.

2) La révision proposée à l'égard de l'article 52, alinéa 3 de la Constitution entend ramener de 21 ans actuellement à 18 ans le droit d'éligibilité.

L'état de la situation et de l'argumentation se présente comme suit:

L'âge pour l'électorat actif est fixé à 18 ans depuis 1972. Le texte de la proposition de révision mettra donc en parallèle les deux âges de l'électorat actif et passif. Cette mise au même niveau peut surprendre, alors que jusqu'ici le Constituant, pour les élections législatives, et le législateur, pour les élections communales, ont toujours maintenu une différence nette entre la qualification de l'âge requis pour participer au vote et pour se porter candidat, ceci, paraît-il, en raison du degré de maturité plus élevé que le citoyen-candidat, en tant qu'élu possible, était présumé devoir faire valoir par rapport au citoyen-électeur, une décision inadéquate de ce dernier étant pour ainsi dire noyée dans la multitude des suffrages émis, alors que l'élection d'un candidat immature ne pouvait plus être réparée pendant la durée de la législature.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tout en marquant majoritairement son accord avec l'abaissement de l'âge de l'électorat passif, apporte comme seule motivation de son initiative la référence au projet de loi 4885 portant modification de la loi électorale, projet qui entend provoquer par cette mesure une meilleure intégration des jeunes dans la vie politique du pays.

Du moment que la majorité est fixée de façon générale à 18 ans, le Conseil d'Etat pour sa part estime que rien ne devrait empêcher de fixer aussi à 18 ans la „majorité politique“ complète, donc l'âge pour l'électorat actif aussi bien que passif.

L'utilisation du seul argument d'une meilleure intégration d'une tranche de jeunes dans la société ne serait cependant pas concluante, puisque cet argument pourrait justifier tout aussi bien une meilleure intégration dans la vie politique du pays et dans la société des jeunes de 16 ans, 14 ans, voire de 12 ans. Les élections législatives ne sont pas organisées afin d'apporter la démonstration aux électeurs qu'ils sont bien intégrés dans la vie politique.

La condition d'âge à remplir en vue de l'admission à l'électorat passif semble procéder du souci de constituer une barrière à l'encontre de candidats qui ne seraient pas aptes à être députés du fait d'un manque d'expérience, d'un manque de maturité ou d'un manque de connaissance des faits de la vie. Appelé à participer aux décisions qui prépareront l'avenir du pays, l'élu doit pouvoir être à même, par ses moyens personnels, de se faire une idée précise des répercussions de la décision à laquelle il est appelé à participer.

Le Conseil d'Etat considère pour sa part que l'argument-clé en faveur de l'abaissement de l'âge de l'électorat passif doit être la considération que, une fois le seuil général pour la participation autonome à

la vie sociale fixé à 18 ans, ce même seuil doit pouvoir être accepté pour la participation à la vie politique.

L'argumentation en faveur de la révision de la Constitution proposée peut encore être étayée par le fait que le Grand-Duché de Luxembourg n'est pas le seul Etat à s'engager dans la voie de l'abaissement de l'âge des candidats aux élections législatives et les expériences faites par certains autres Etats de l'Union européenne à composition sociale, culturelle et politique comparables constituent effectivement un encouragement à procéder au changement préconisé.

Le Conseil d'Etat peut dès lors marquer son accord avec la proposition de révision dont s'agit.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 janvier 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5035/02

N° 5035²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(5.2.2003)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; M. Jean ASSELBORN, Mme Simone BEISSEL, MM. Alex BODRY, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Patrick SANTER, Mme Renée WAGENER et M. Lucien WEILER, Membres.

*

La proposition de révision des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution a été déposée à la Chambre des députés le 10 octobre 2002. Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 28 janvier 2003. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a analysé l'avis du Conseil d'Etat et elle a désigné le rapporteur de la proposition de révision dans sa séance du 29 janvier 2003.

*

1. REVISION DE L'ARTICLE 51 (6) DE LA CONSTITUTION

L'article 51, (6) fixe le nombre des circonscriptions électorales et détermine chaque circonscription par référence aux cantons qui sont énumérés, entre parenthèses, à la suite de chaque circonscription.

La fixation des circonscriptions électorales par la Constitution remonte à la révision constitutionnelle de 1919. Depuis lors le texte de l'article 51, paragraphe (6) n'a été adapté que lors de la révision du 13 juin 1979 qui a supprimé pour la circonscription du Centre la distinction entre Luxembourg-Ville et Luxembourg-Campagne.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été d'avis que le paragraphe (6) précité gagne en précision si le texte prévoit sans équivoque que les entités relevées dans le texte sont effectivement les cantons qui composent les différentes circonscriptions électorales. La référence au canton, notion juridique prévue à l'article 2 de la Constitution, ne porte aucune modification à la détermination actuelle des circonscriptions électorales.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a marqué son accord unanime avec l'adaptation du texte.

Dans son avis du 28 janvier 2003, le Conseil d'Etat constate que la modification proposée „est de pure forme et ne touchera en aucune manière à la substance du texte ... puisque la référence à la notion de canton, implicite dans le texte actuel, sera rendue explicite“.

Même en constatant que „le contenu du canton pris comme entité juridique a perdu sa raison d'être“ alors que les compétences antérieures se sont perdues, le Conseil d'Etat arrive toutefois à la conclusion que „tant que la notion de canton gardera une certaine utilité, il n'y aura pas d'obstacle à ce que le canton continue à figurer dans la Constitution comme entité administrative territoriale servant elle-même à délimiter d'autres sous-divisions administratives“.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la proposition de révision de l'article 51, paragraphe (6).

2. REVISION DE L'ARTICLE 52, ALINEA 3 DE LA CONSTITUTION

L'article 52 de la Constitution détermine les conditions de l'électorat actif et passif. Parmi ces conditions il fixe également des conditions d'âge pour être électeur et pour être éligible.

La Constitution luxembourgeoise du 12 octobre 1841 avait fixé la limite d'âge pour l'électorat actif et passif à 25 ans. Lors de la révision constitutionnelle du 15 mai 1919 la condition d'âge pour être électeur a été ramenée de 25 à 21 ans alors que la condition d'âge pour être éligible a été maintenue à 25 ans.

Cette différence dans la fixation de l'âge pour l'électorat actif et passif a toujours été motivée par l'exigence d'une maturité d'esprit conférant à l'électeur l'indépendance et le discernement nécessaires pour participer activement à la vie politique.

La révision constitutionnelle du 27 janvier 1972 a retenu que pour être électeur, il faut être âgé de 18 ans accomplis, alors que, pour être éligible, il faut être âgé de 21 ans accomplis.

Si les Constituants de 1972 ont été unanimes pour ramener l'âge de l'électorat actif à 18 ans, ils n'ont pas envisagé un abaissement à 18 ans de l'électorat passif alors que l'âge de la majorité civile était à l'époque encore fixé à 21 ans. La majorité civile a été fixée à 18 ans par la loi du 6 février 1975.

Les premières propositions pour faire coïncider l'âge de la majorité politique avec celle de la majorité civile remontent à 1995 et à 1996. Le député Eugène Berger a déposé à la Chambre des députés, en date du 7 décembre 1995, une proposition de révision de l'article 52 de la Constitution prévoyant la fixation à 18 ans accomplis de l'âge de l'électorat passif (doc. parl. No 4108). Le 27 mars 1996 les députés René Kollwelter et Marc Zanussi ont déposé à la Chambre une proposition de de révision de l'article 52 de la Constitution prévoyant la fixation à 17 ans de l'âge de l'électorat actif et à 18 ans de l'âge de l'électorat passif (doc. parl. 4140). Ces deux propositions de révision ont fait l'objet d'avis du Conseil d'Etat en date du 28 janvier 2003.

Dans sa déclaration du 12 août 1999 le Gouvernement a annoncé que „pour garantir un rôle plus actif des jeunes dans la vie politique du pays, l'âge pour l'électorat passif sera ramené de 21 à 18 ans également pour les élections législatives et européennes“.

Pour le Conseil d'Etat, l'abaissement à 18 ans de la condition d'âge pour l'électorat passif „mettra donc en parallèle les deux âges de l'électorat actif et passif. Cette mise au même niveau peut surprendre, alors que jusqu'ici le Constituant, pour les élections législatives, et le législateur, pour les élections communales, ont toujours maintenu une différence nette entre la qualification de l'âge requis pour participer au vote et pour se porter candidat, ceci, paraît-il, en raison du degré de maturité plus élevé que le citoyen-candidat, en tant qu'élue possible, était présumé devoir faire valoir par rapport au citoyen-électeur, une décision inadéquate de ce dernier étant pour ainsi dire noyée dans la multitude des suffrages émis, alors que l'élection d'un candidat immature ne pouvait plus être réparée pendant la durée de la législature“.

Tout en marquant son accord avec la fixation à 18 ans de l'âge d'éligibilité le Conseil d'Etat „considère que pour sa part que l'argument-clé en faveur de l'abaissement de l'âge de l'électorat passif doit être la considération que, une fois le seuil général pour la participation autonome à la vie sociale fixé à 18 ans, ce même seuil doit pouvoir être accepté pour la participation à la vie politique“.

Le Conseil d'Etat rend également attentif que la révision proposée se place dans la voie de la tendance générale d'un abaissement de l'âge des candidats aux élections législatives constaté dans d'autres Etats de l'Union européenne.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tout en se ralliant à l'argumentation développée par le Conseil d'Etat, voudra encore relever que la révision proposée à l'endroit de l'article 52 de la Constitution doit aussi être appréciée dans la voie de l'évolution progressive de la démocratie politique qui de nos jours „veut que le suffrage soit le plus universel possible“ (Francis Delperée, Droit constitutionnel, tome I, page 179).

Dans sa séance du 5 février 2003 la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a approuvé, en sa majorité, le présent rapport et elle recommande à la Chambre de voter la révision des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3, dans la forme ci-après proposée:

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

1. L'article 51, paragraphe (6) de la Constitution est modifié comme suit:

„Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.“

2. L'article 52, alinéa 3 de la Constitution est modifié comme suit:

„Pour être éligible, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de *dix-huit* ans accomplis;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché.“

Luxembourg, le 5 février 2003

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

5035/03

N° 5035³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(14.2.2003)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 12 février 2003 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel de la

PROPOSITION DE REVISION

des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution

qui a été adoptée par la Chambre des députés dans sa séance du 11 février 2003 et dispensée du second vote constitutionnel;

Vu ladite proposition de révision et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 28 janvier 2003;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser la proposition de révision en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 14 février 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5035

MEMORIAL

Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg

**MEMORIAL**

Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 29**21 février 2003**

Sommaire**REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Loi du 18 février 2003 portant révision des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la
Constitution..... page 444

Loi du 18 février 2003 portant révision des articles 51, paragraphe (6) et 52, alinéa 3 de la Constitution.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue par l'article 114 de la Constitution;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 11 février 2003 et celle du Conseil d'Etat du 14 février 2003 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

1. L'article 51, paragraphe (6) de la Constitution est modifié comme suit:

«Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach».

2. L'article 52, alinéa 3 de la Constitution est modifié comme suit:

«Pour être éligible, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché».

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Jean-Claude Juncker*

Villars-sur-Ollon, le 18 février 2003.
Henri

Doc. parl. 5035; sess. ord. 2002-2003.