



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 6206

Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Date de dépôt : 12-10-2010  
Date de l'avis du Conseil d'État : 03-05-2011

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
12-10-2010	Déposé	6205/00, 6206/00	<u>5</u>
03-05-2011	Avis du Conseil d'Etat (3.5.2011)	6205/01, 6206/01	<u>13</u>
30-06-2011	1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (29.6.2011) 2) Dépêche du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au Président de la C [...]	6205/02, 6206/02	<u>16</u>
08-09-2011	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le parlement au Président de la Chambre des Döputés (7.9.2011) 2) Prise de position du Gouvernement	6205/03, 6206/03	<u>19</u>
26-10-2011	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	6205/04, 6206/04	<u>24</u>
31-01-2012	Premier vote constitutionnel (Vote Negatif) En séance publique n°15	6206	<u>32</u>
26-10-2011	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 03 ) de la reunion du 26 octobre 2011	03	<u>35</u>
28-09-2011	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 14 ) de la reunion du 28 septembre 2011	14	<u>45</u>
21-09-2011	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 13 ) de la reunion du 21 septembre 2011	13	<u>55</u>
29-06-2011	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 11 ) de la reunion du 29 juin 2011	11	<u>64</u>

# Résumé

**Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution**

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

---

Résumé

La proposition de révision constitutionnelle et la proposition de loi ont pour objet de ramener l'âge de l'électorat actif de 18 à 16 ans.

Pour atteindre cet objectif, il faut modifier, d'une part, l'article 52 de la Constitution, qui prévoit que pour être électeur, il faut être âgé de dix-huit ans accomplis et, d'autre part, les articles 1 à 3, 11 et 52 de la loi électorale.

Etant donné que l'auteur des propositions de texte ne veut pas imposer aux jeunes âgés de 16 et 17 ans le vote obligatoire, mais qu'il veut leur réserver une participation facultative aux élections législatives, communales et européennes, il est proposé de modifier également l'article 89 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

6205/00, 6206/00

**N<sup>os</sup> 6205  
6206**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 52 de la Constitution

**PROPOSITION DE LOI**

portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

\* \* \*

*Dépôt (M. Eugène Berger) et transmission à la Conférence des Présidents (12.10.2010)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (19.10.2010)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de révision de l'article 52 de la Constitution .....	4
3) Texte de la proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.....	4
4) Commentaire des articles .....	6

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

Les présentes propositions reprennent le contenu de celles déposées en date du 21 octobre 2008, tout en y insérant une référence à la résolution adoptée le 10 juillet 2010 par le Parlement des Jeunes soulignant l'importance du droit de vote à partir de 16 ans, ainsi qu'un renvoi à l'avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010.

\*

**L'EVOLUTION DU DROIT DE VOTE AU COURS DE L'HISTOIRE**

L'évolution du droit de vote se greffe sur celle de notre société. L'histoire nous montre que le droit de vote s'est démocratisé à mesure que notre société s'est affranchie de discriminations ayant trait à l'appartenance d'une classe au sein de la société, à la fortune, au sexe, voire à la nationalité. Ainsi la démocratie restreinte dominée par la noblesse fait-elle place après la Révolution française non pas à une société égalitaire, mais bien à une démocratie étriquée dominée, elle, par la bourgeoisie. Le droit de vote n'est alors conféré qu'à des personnes, des hommes en l'occurrence, disposant d'une certaine fortune. Il faut attendre l'année 1848 pour voir ce droit de vote censitaire être abandonné en France au profit d'un droit de vote universel, qui reste cependant un privilège réservé aux seuls hommes, le droit de vote n'étant accordé aux femmes françaises qu'en 1945. Au Luxembourg le droit de vote censitaire n'est aboli qu'en 1919 en même temps qu'est accordé le droit de vote aux femmes.

Ce droit de vote a encore subi par la suite quelques assouplissements en se voyant accordé, du moins pour les élections communales et européennes, à des résidents non luxembourgeois remplissant un certain nombre de conditions, telle la durée de résidence, mais aussi en repoussant les limites d'âge du droit de vote obligatoire aussi bien vers le haut que vers le bas.

Ainsi par la loi du 23 mars 1972, le législateur a-t-il procédé à un abaissement de l'âge électoral actif de 21 à 18 ans et celui de l'électorat passif de 25 à 21 ans. Celui-ci s'est de nouveau vu abaissé à 18 ans par la loi du 18 février 2003 qui a également relevé de 70 à 75 ans la limite d'âge de la participation obligatoire aux élections. Cette dernière mesure a été motivée par des changements démographiques, notamment l'augmentation de l'espérance de vie de notre population. A noter que les personnes ayant déjà franchi la limite d'âge de 75 ans, s'ils ne sont pas soumis à l'obligation de vote, conservent toutefois leur droit de vote et peuvent par conséquent faire valoir ce droit si elles le souhaitent.

\*

### **FAIRE PARTICIPER DAVANTAGE LES JEUNES**

L'évolution de notre société peut également valoir comme argument en faveur d'une ouverture plus large de la politique aux plus jeunes. Ceux-ci manifestent souvent la volonté de participer davantage aux débats publics et politiques desquels ils se voient exclus en raison de leur seul âge. Sans vouloir généraliser, on peut cependant affirmer qu'un jeune de 16 ans est parfaitement à même d'avoir un esprit critique. L'émancipation des jeunes se fait de plus en plus tôt et il faudrait en tenir compte dans notre législation. Evitons dans ce débat de tomber dans les travers du jeunisme dans les deux sens du terme, à savoir d'un côté la célébration des valeurs, assez superficielles, liées à la jeunesse, et de l'autre, la discrimination des jeunes du fait de leur âge, trop souvent associé à un âge mental, notion d'ailleurs controversée, bien en deçà d'une personne ayant atteint l'âge adulte. Le passage symbolique à 18 ans vers l'âge adulte ne signifie pas qu'une personne franchit du jour au lendemain un seuil psychologique d'envergure et se voit transformée comme par enchantement d'un individu insouciant en un citoyen raisonnable et responsable. Il s'agit là d'un processus beaucoup plus complexe échelonné dans le temps et qui est entamé bien avant l'âge de 18 ans. Signalons encore que l'âge de raison est situé aux alentours de 7 ans déjà.

Notre législation prévoit déjà une série de droits conférés à des jeunes à partir de 16 ans, ainsi p. ex. la loi modifiée du 28 octobre 1969 interdit-elle l'emploi des enfants jusqu'à l'âge de 15 ans accomplis, à des travaux de nature quelconque. Une fille ayant atteint l'âge de 16 ans a le droit de se marier, si ses parents y donnent leur consentement. L'âge minimum requis pour pouvoir introduire la demande pour le permis de conduire de la catégorie A1, A3 et F est également fixé à 16 ans accomplis. Pour obtenir la licence d'entraînement de vol à moteur, le candidat doit également être âgé de 16 ans au moins. Cette énumération non exhaustive montre qu'un jeune de 16 ans est dans de nombreux cas déjà considéré comme une personne responsable.

Les jeunes gens sont aujourd'hui bien davantage informés des débats politiques qui se voient de plus en plus véhiculés par les médias modernes, alors que ces débats restaient souvent confinés dans le passé aux seuls journaux imprimés et en l'occurrence moins accessibles pour les plus jeunes. La jeunesse porte aujourd'hui un intérêt grandissant pour des sujets de société comme les questions environnementales ou encore la situation de notre enseignement où ils sont les premiers concernés. Il ne s'agit pas d'affirmer ici qu'une participation accrue de jeunes constituerait un contrepoids nécessaire à une société qui serait de type gérontocratique. N'empêche que de plus en plus de sujets de société touchent également nos jeunes concitoyens et qu'il faudrait leur donner le moyen d'avoir voix au chapitre en leur accordant le droit de vote actif qui serait cependant facultatif.

Il s'agit en premier lieu de leur donner la possibilité d'exprimer leur opinion politique par une participation aux élections. Pour ceux ayant entre 16 et 18 ans et qui ne se sentiraient pas encore à la hauteur d'une telle responsabilité, le droit de vote ne devrait pas constituer une obligation, tout comme il ne s'agit pas d'une obligation pour les citoyens ayant plus de 75 ans qui sont libres d'aller voter ou non. Le droit de vote dès l'âge de 16 ans existe déjà au sein de l'UE, notamment en Autriche où l'âge légal du droit de vote vient de passer à 16 ans à tous les scrutins et dans certains Länder allemands au niveau communal, à savoir en Basse-Saxe, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, au Mecklembourg-Poméranie Occidentale, en Saxe-Anhalt et au Schleswig-Holstein.

Cette proposition ne prévoit pas d'abaisser simultanément l'âge minimum pour être éligible. Le droit de vote passif reste donc fixé à 18 ans. Il s'ensuit une disparité entre l'âge minimum du droit de vote actif et passif, disparité qui existait déjà dans le passé lorsque l'âge minimum pour être éligible était fixé à 21 ans alors que l'âge minimum du droit de vote actif était quant à lui arrêté à 18 ans.

L'auteur de la présente proposition de loi avait déjà introduit en 1996 une proposition de loi No 4236 visant l'abaissement du droit de vote actif au niveau communal à 16 ans, tout comme la proposition de loi No 4141 Kollwelter/Zanussi qui prévoyait également l'abaissement de l'âge de l'électorat actif aux élections législatives de 18 à 17 ans. Signalons encore que l'obtention du droit de vote dès l'âge de 16 ans est une revendication issue des organisations de jeunes elles-mêmes, telles la Jeunesse Démocrate et Libérale (JDL), les Jeunesses Socialistes Luxembourgeoises (JSL) ou encore l'organisation de jeunesse du parti politique „déli gréng“ ( „déli jonk gréng“) qui ont à plusieurs reprises plaidé en faveur d'une telle mesure qui permettrait également de sensibiliser davantage et plus tôt les jeunes à la politique.

L'auteur de la présente proposition de loi et de la proposition de révision aimerait évoquer dans ce contexte la récente résolution adoptée le 10 juillet 2010 par le Parlement des Jeunes et soulignant l'importance du droit de vote à partir de 16 ans, de même que l'influence positive inhérente à une telle proposition. La résolution fait valoir que *„le droit de vote à partir de 16 ans permet de donner la voix à la jeunesse et d'éveiller son intérêt à la politique. Afin de permettre aux jeunes de se réaliser pleinement et de se sentir pris au sérieux, le Parlement des Jeunes a décidé d'adopter pour le droit de vote à partir de 16 ans aussi bien au niveau régional (élections communales) qu'au niveau national (élections législatives).“* Le Parlement des Jeunes insiste également dans sa résolution *„sur le fait que le droit de vote à partir de 16 ans doit nécessairement s'accompagner de changements du système scolaire en vue de préparer préalablement les élèves le mieux possible aux élections et aux sujets abordés lors de la période précédant les élections.“* L'auteur de la présente proposition de loi et de la proposition de révision se rallie à cette analyse.

Accorder le droit de vote à nos jeunes concitoyens constituerait un progrès démocratique qui rendrait justice à l'évolution de notre société, évolution qui a souvent entraîné une ouverture du droit de vote.

Le Conseil d'Etat partage dans son avis du 23 mars 2010 le bien-fondé des arguments invoqués, mais craint qu'une réduction de l'âge de la majorité politique ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à „gratifier“ les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale. L'auteur de la proposition de loi et de la proposition de révision ne partage pas ces craintes. Faire l'amalgame entre droits politiques et responsabilités en matière pénale constitue un sophisme. Ainsi par exemple la déchéance du droit de vote actif et passif suite à une condamnation n'entraîne-t-elle pas une irresponsabilité pénale de la personne concernée.

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION  
de l'article 52 de la Constitution**

L'article 52 est modifié comme suit:

„Pour être électeur, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de **seize** ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

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.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.“

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI  
portant modification de la loi électorale modifiée  
du 18 février 2003**

**Art. 1er:** L'article 1er est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections législatives il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° être âgé de **seize** 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 également admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance.“

**Art. 2:** L'article 2 est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections communales il faut:

- 1° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 2° jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat de résidence ou dans l'Etat d'origine; cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit de vote en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine;
- 3° pour les Luxembourgeois, être domicilié dans le Grand-Duché;
- 4° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins;
- 5° pour les autres ressortissants étrangers, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi pendant cinq années au moins. En outre ils doivent, pour toute cette période, être en possession d'une autorisation de séjour, des papiers de légitimation prescrits et d'un visa si celui-ci est requis, tels que ces documents sont prévus par la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, telle qu'elle a été modifiée par la suite.“

**Art. 3:** L'article 3 est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections européennes, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne;
- 2° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 3° jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat membre de résidence ou dans l'Etat membre d'origine;
- 4° pour les Luxembourgeois, être domicilié dans le Grand-Duché; les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections européennes par la voie du vote par correspondance;
- 5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins; toutefois les électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote, ne peuvent se voir opposer cette condition de durée de résidence.“

**Art. 4:** L'article 11 est modifié comme suit:

„Les listes sont provisoirement arrêtées par le collège des bourgmestre et échevins le 30 avril. Elles sont déposées à l'inspection du public, soit au secrétariat de la commune, soit dans le local où se déroulent les séances du conseil communal, du 1er au 10 mai inclusivement.

Le 1er mai, ce dépôt est porté à la connaissance du public par un avis publié dans les formes ordinaires. L'avis précise que tout citoyen peut adresser au collège des bourgmestre et échevins, jusqu'au 10 mai au plus tard et séparément pour chaque électeur, toutes réclamations auxquelles les listes électorales pourraient donner lieu.

L'avis mentionne en outre qu'une réclamation tendant à l'inscription d'un électeur, pour être recevable devant les tribunaux, doit avoir été soumise au préalable au collège des bourgmestre et échevins avec toutes les pièces justificatives.

Le droit d'observation est exercé en outre par le commissaire de district.

Les citoyens n'ayant pas encore atteint l'âge de **16** ans lors du dépôt provisoire des listes mais qui, en vertu des dispositions des articles 1, 2 et 3 de la présente loi, peuvent participer aux élections, doivent adresser leurs éventuelles réclamations au collège des bourgmestre et échevins par l'intermédiaire de leurs tuteurs légaux respectifs.“

**Art. 5:** L'article 52 est modifié comme suit:

„A dater du 1er janvier de chaque année, les élections se font d'après les listes révisées. Sont également admises à participer aux élections les personnes qui auront atteint l'âge de **seize** ans au jour des élections.

A cet effet, la liste établie au 1er janvier recense en annexe toutes les personnes qui atteindront l'âge de **16** ans au cours de l'année en question.

Au fur et à mesure que l'âge de **seize** ans est atteint, les personnes concernées seront rajoutées sur la liste électorale.“

**Art. 6:** L'article 89 est complété comme suit:

„Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales.

Les électeurs empêchés de prendre part au scrutin doivent faire connaître au juge de paix leurs motifs, avec les justifications nécessaires. Si celui-ci admet le fondement de ces excuses, il n'y a pas lieu à poursuite.

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 16 et 17 ans accomplis ainsi que** les électeurs âgés de plus de 75 ans.“

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1er, Article 2, Article 3*

La proposition de modification des articles 1er, 2 et 3 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 entend modifier les conditions d'accès à l'électorat actif en prévoyant l'abaissement du droit de vote actif au niveau législatif, communal et européen à 16 ans.

### *Article 4, Article 5*

Les propositions de modification des articles 11 et 52 tiennent compte de cet abaissement de l'âge du droit de vote dans la procédure d'établissement des listes électorales.

### *Article 6*

La participation aux élections devant rester facultative pour les électeurs de 16 ans au moins mais n'ayant pas encore atteint l'âge de 18 ans, la proposition de modification de l'article 89 entend préciser que l'obligation de vote ne s'applique pas à cette catégorie d'âge.

Eugène BERGER  
*Député*

Service Central des Imprimés de l'Etat

6205/01, 6206/01

**N<sup>os</sup> 6205<sup>1</sup>  
6206<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

---

## **PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 52 de la Constitution

## **PROPOSITION DE LOI**

portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(3.5.2011)

Par dépêche du 15 février 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision ainsi que la proposition de loi sous rubrique, déposées à la Chambre des députés par le député Eugène Berger le 12 octobre 2010 et déclarées recevables le 19 octobre 2010. Aux deux textes étaient joints un exposé des motifs commun ainsi qu'un bref commentaire des articles de la proposition de loi.

L'exposé des motifs relève le fait que les deux textes „reprennent le contenu [des propositions] déposées en date du 21 octobre 2008“ au sujet desquelles le Conseil d'Etat avait émis son avis en date du 23 mars 2010.

Il est avéré que le débat d'ordre général que le Conseil d'Etat avait appelé de tous ses vœux en mars 2010 n'a pas eu lieu. „La fixation d'une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps“ n'a pas pris forme. Or, les questions soulevées par l'initiative de l'auteur des deux propositions de texte ne peuvent trouver une réponse que de la part de la Chambre des députés. C'est elle qui, en raison de la présence indirecte des partis politiques – dont le rôle en matière de formation de la volonté politique dans l'opinion publique est reconnu par la Constitution – et en raison de l'existence de groupes parlementaires qui sont au fait de ce qui se passe dans la société luxembourgeoise, devrait faire un sort une fois pour toutes au bien-fondé des arguments développés par les deux propositions de texte et juger de l'opportunité politique de les ancrer, ou non, dans la Constitution et dans la loi électorale.

Le Conseil d'Etat ne doute pas de l'existence d'un certain nombre de jeunes ayant atteint l'âge de 16 ans qui s'intéressent de près à la vie politique. Il ne doute pas non plus qu'il y a certainement des jeunes plus jeunes encore ayant le même intérêt, bien que leur nombre soit sans doute moins important. A supposer que les deux textes fussent adoptés par la Chambre des députés, les arguments utilisés pourraient être reproduits à l'identique en faveur d'un groupe d'âge plus jeune encore que celui qui est visé par les deux propositions. En la matière, les possibilités de surenchère sont quasiment illimitées alors que l'exposé des motifs soutient que „l'âge de raison est situé aux alentours de 7 ans déjà“, ce qui constitue un argument de plus en faveur d'un large débat sur la nécessité ou l'opportunité d'une réduction de l'âge de l'électorat actif.

En l'état actuel, le Conseil d'Etat ne peut que répéter la conclusion de son avis du 23 mars 2010:

„Dans l'attente des orientations en la matière de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat maintient l'attitude définie dans son avis précité du 19 octobre 1971.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mai 2011.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges SCHROEDER

6205/02, 6206/02

**N<sup>os</sup> 6205<sup>2</sup>  
6206<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 52 de la Constitution

**PROPOSITION DE LOI**

portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (29.6.2011).....	1
2) Dépêche du Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au Président de la Chambre des Députés (29.6.2011) .....	2

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PREMIER MINISTRE**

(29.6.2011)

Monsieur le Premier Ministre,

Je vous prie de trouver ci-joint une lettre de Monsieur Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, au sujet de la thématique exposée ci-dessus.

Copie de la présente est adressée à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Laurent MOSAR

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION  
DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(29.6.2011)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer qu'en sa réunion d'aujourd'hui, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a discuté sur la proposition de révision et la proposition de loi reprises sous rubrique.

Elle considère qu'il est souhaitable de disposer d'une prise de position du Gouvernement y afférente d'ici la prochaine rentrée parlementaire, en vue d'un débat en séance publique sur la fixation des orientations en la matière.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Commission des Institutions  
et de la Révision constitutionnelle,*

Paul-Henri MEYERS

6205/03, 6206/03

N<sup>os</sup> 6205<sup>3</sup>  
6206<sup>3</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 52 de la Constitution

**PROPOSITION DE LOI**

portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

\* \* \*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (7.9.2011).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2

\*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(7.9.2011)

Monsieur le Président,

A la demande du Premier Ministre, Ministre d'Etat et comme suite à votre demande afférente du 29 juin 2011, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision et la proposition de loi reprises sous rubrique, telle qu'elle a été arrêtée par le Conseil de Gouvernement en date du 1er septembre 2011.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Octavie MODERT*

\*

## PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

En matière de réforme électorale, le Gouvernement dénote une certaine retenue du législateur face aux changements intempestifs proposés qui ne paraissent pas absolument nécessaires. Le droit de vote n'échappe pas à ce constat. Les grandes étapes qui ont conduit aux règles actuelles qui gouvernent l'âge électoral, ont pris du temps, temps indispensable à la gestation des idées nouvelles avant d'arriver au stade de maturité requis pour mériter d'être traduites en droit positif. En 1918, l'âge électoral actif a été ramené de 25 à 21 ans. La loi du 23 mars 1972 l'a abaissé de 21 à 18 ans et ramené l'âge électoral passif de 25 à 21 ans.

En dépit de nombreuses propositions de loi présentées dès 1995, dont la plupart émanent du député qui est à l'origine des présentes propositions, et qui avaient pour objet de proposer l'abaissement de l'âge électoral actif et/ou passif selon divers cas de figure (Doc. parl. 4107 à 4109 Berger du 7.12.95, Doc. parl. 4140 et 4141 Kollwelter/Zanusso du 7.3.96, Doc. parl. 4236 Berger du 5.11.96, Doc. parl. 4885 du 13.12.2001, Doc. parl. 5035 Meyers du 10.10.2002), le législateur a attendu jusqu'à la réforme de la loi électorale opérée par la loi du 18 février 2003 pour franchir une nouvelle étape ayant principalement consisté à abaisser l'âge électoral passif de 21 à 18 ans. A cette époque, la proposition d'abaisser l'âge électoral actif à 16 ans n'avait pas pu rassembler la majorité nécessaire.

Huit ans après la dernière réforme, le Gouvernement n'est pas persuadé que la nouvelle étape, que l'auteur propose de franchir, ait atteint le degré de mûrissement indispensable.

Le Gouvernement constate, tout d'abord, que le dispositif tel que proposé par l'auteur n'est pas à l'abri d'un certain manque de cohérence, voire de certaines contradictions, que les précédentes réformes avaient pris soin d'éviter.

Ainsi, la proposition consistant à abaisser l'âge électoral actif à 16 ans rompt avec l'harmonisation des âges électoraux que la réforme de 2003 avait pour finalité d'établir en fixant la majorité politique active et passive à 18 ans, à l'instar du seuil général fixé pour la participation autonome à la vie sociale.

Le Gouvernement fait siens les arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 23.3.2010 à l'égard des propositions de l'auteur (5944 et 5945) qui commandent d'avoir une approche prudente en la matière. Dans cet avis, le Conseil d'Etat a rappelé sa position de principe en la matière, qu'il a définie dans son avis du 19 octobre 1971 (à l'occasion de l'examen d'un projet de révision tendant notamment à abaisser l'âge de l'électorat actif à 18 ans accomplis) et qu'il a confirmée dans trois avis du 28 janvier 2003. „Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'il est insuffisant de consentir à une émancipation qui se limiterait à la vie publique en y admettant des personnes qui continuent à rester civilement incapables. Il paraît en effet peu logique de faire participer aux affaires de l'Etat des personnes désormais déclarées politiquement capables, qui resteraient incapables de disposer librement de leurs personnes et de leurs biens. La capacité doit être entière, sans considération de la matière sur laquelle elle s'exerce. Aussi le Conseil d'Etat ne croit-il pas que la majorité civile présuppose plus de connaissances et d'expériences que la majorité politique.“ (*Extrait de l'avis du Conseil d'Etat du 23.3.2010, Doc. parl. 5944<sup>2</sup>/5945<sup>2</sup>, p. 2*).

Le Gouvernement est d'accord avec le Conseil d'Etat pour affirmer que l'âge électoral est intimement lié à l'âge de la majorité civile. „Comment en effet admettre qu'un jeune soit à même de participer à la gestion politique de l'Etat s'il n'est pas légalement capable?“ (*Extrait de l'avis du Conseil d'Etat du 28.1.2003, Doc. parl 4141<sup>1</sup>, p. 1*).

Certes, les jeunes ont dès l'âge de 16 ans une série de droits leur conférés par notre législation (aller travailler, obtention du permis de conduire de certaines catégories). Or, cette brèche, somme toute relative face au manque de capacité civile des jeunes de 16 ans, est contrebalancée par une série de protections, dont les plus importantes constituent l'incapacité de contracter et la minorité pénale. Concernant le volet pénal, le Conseil d'Etat a notamment donné à considérer, dans son avis du 23.3.2010 précité, qu'„il est à craindre par ailleurs qu'une réduction de l'âge de la majorité politique ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à „gratifier“ les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale.“

Le Gouvernement partage les craintes formulées par le Conseil d'Etat que le pas qu'il est proposé de franchir pourrait entraîner, fût-ce involontairement, toute une série de pas supplémentaires, tels que la revendication d'abaisser l'âge de la majorité à l'article 488 (respectivement 388) du Code civil de 18 à 16 ans, l'âge de l'homme en vue de contracter mariage, fixé à l'article 144 du Code civil de 18 à 16 ans, respectivement celui de la femme de 16 à 14 ans, ...).

Les propositions de l'auteur entendent, en outre, créer une entorse supplémentaire au principe du vote obligatoire. En effet, l'auteur propose de réserver aux jeunes entre 16 et 18 ans la faculté de participer au vote sans en faire une obligation.

Le Gouvernement ne saurait se rallier à pareille démarche consistant à déclarer le jeune de 16 ans politiquement capable au même titre que les majeurs, mais de le faire relever d'une catégorie à part en lui réservant une simple faculté de se rendre aux urnes. De l'avis du Gouvernement, l'abaissement du droit de vote à l'âge de 16 ans entraîne également et nécessairement l'obligation de voter.

Le Gouvernement voudrait encore relativiser l'impact d'une réforme ayant pour objet d'admettre les jeunes de 16 ans au scrutin, en raison de la périodicité, en principe à intervalles réguliers de 5 voire 6 ans, des élections. Ainsi, un jeune qui aura 16 ans le 1er novembre 2011 ne pourra pas participer aux élections communales à venir, et aura presque 19 ans au moment des prochaines élections législatives en juin 2014.

Au vu des développements qui précèdent, et en présence des avis précités du Conseil d'Etat, le Gouvernement ne saurait que recommander d'adopter une approche prudente et réfléchie face aux propositions de l'auteur, propositions auxquelles seule la Constituante, respectivement la Chambre des Députés, sont appelées à répondre.

Pour finir, le Gouvernement aimerait signaler qu'il se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat de faire en sorte qu'il y ait un large débat sur le thème au sein de la Chambre des Députés dans les mois à venir.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6205/04, 6206/04

**N<sup>os</sup> 6205<sup>4</sup>  
6206<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

## **PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 52 de la Constitution

## **PROPOSITION DE LOI**

portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

\* \* \*

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

(26.10.2011)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Eugène BERGER (pour la proposition de révision de la Constitution 6205 et la proposition de loi 6206), Alex BODRY, Mme Anne BRASSEUR, M. Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, MM. Léon GLODEN, André HOFFMANN, Jean-Pierre KLEIN, Lucien WEILER et Raymond WEYDERT, Membres.

\*

### **HISTORIQUE**

La proposition de révision de l'article 52 de la Constitution et la proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ont été déposées à la Chambre des Députés en date du 12 octobre 2010 par le député Eugène Berger. Les textes étaient accompagnés d'un exposé des motifs et d'un bref commentaire des articles.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, les propositions précitées ont été déclarées recevables et ont été transmises au Gouvernement le 19 octobre 2010.

Par dépêche du 15 février 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis les mêmes propositions à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 3 mai 2011. Dans cet avis, il renvoie à ses avis antérieurs, notamment son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. 5944<sup>2</sup> et 5945<sup>2</sup>) et son avis du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462).

La prise de position du Gouvernement a été transmise à la Chambre des Députés par une dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement datée du 7 septembre 2011.

La Commission a analysé la proposition de révision constitutionnelle et la proposition de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 29 juin 2011. Dans sa réunion du 28 septembre 2011, la Commission a examiné et discuté la prise de position du Gouvernement. Lors de cette même réunion, elle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur.

Le rapport soumis aux membres de la Commission a été approuvé lors de la réunion du 26 octobre 2011.

\*

**OBJET DE LA PROPOSITION DE REVISION CONSTITUTIONNELLE  
ET DE LA PROPOSITION DE LOI**

La proposition de révision constitutionnelle et la proposition de loi ont pour objet de ramener l'âge de l'électorat actif de 18 à 16 ans.

Pour atteindre cet objectif, il faut modifier, d'une part, l'article 52 de la Constitution, qui prévoit que pour être électeur, il faut être âgé de dix-huit ans accomplis et, d'autre part, les articles 1 à 3, 11 et 52 de la loi électorale.

Etant donné que l'auteur des propositions de texte ne veut pas imposer aux jeunes âgés de 16 et 17 ans le vote obligatoire, mais qu'il veut leur réserver une participation facultative aux élections législatives, communales et européennes, il est proposé de modifier également l'article 89 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

\*

**EXPOSE DES MOTIFS DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE REVISION  
CONSTITUTIONNELLE ET DE LA PROPOSITION DE LOI**

Dans la motivation des textes proposés, l'auteur s'appuie sur le caractère évolutif du droit de vote et sur l'argument de faire participer davantage les jeunes à la vie politique.

Le droit de vote censitaire en vigueur depuis le milieu du 19ème siècle, réservé uniquement aux hommes, a été remplacé en 1919 par le suffrage universel fixant l'âge pour l'électorat actif à 21 ans et pour l'électorat passif à 25 ans. Depuis la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'âge pour l'électorat actif et passif est fixé uniformément à 18 ans. Cette même loi a relevé de 70 à 75 ans la limite d'âge de la participation obligatoire aux élections.

L'auteur des propositions de texte est d'avis que les jeunes de 16 ans sont parfaitement à même d'avoir un esprit critique. Par ailleurs, il relève que le passage symbolique à 18 ans vers l'âge adulte ne signifie pas qu'une personne franchit du jour au lendemain un seuil psychologique d'envergure et se voit transformée comme par enchantement d'un individu insouciant en un citoyen raisonnable et responsable.

L'auteur rappelle également que notre législation confère un certain nombre de droits aux jeunes à partir de 16 ans, notamment:

- la loi modifiée du 28 octobre 1969, abrogée par la loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs, elle-même abrogée par le Code du Travail, qui interdit d'employer des jeunes n'ayant pas atteint l'âge de 15 ans accomplis;
- l'article 144 du Code civil fixe l'âge légal du mariage des jeunes filles à 16 ans;
- l'âge minimum pour pouvoir introduire une demande pour le permis de conduire des catégories A1, A3 et F est fixé à 16 ans accomplis;
- l'âge pour obtenir la licence d'entraînement de vol à moteur est fixé à 16 ans.

L'abaissement du droit de vote actif de 18 à 16 ans n'entraîne pas l'obligation de voter, mais les jeunes âgés entre 16 et 18 ans, à l'instar des personnes âgées de plus de 75 ans, ont la faculté d'aller voter ou non. L'auteur des propositions de texte cite parmi les pays ayant abaissé l'âge de l'électorat actif l'Autriche, ainsi que, pour les élections communales, plusieurs Länder allemands.

Finalement, l'auteur de la proposition de révision constitutionnelle et de la proposition de loi évoque à titre d'appui des arguments avancés pour justifier un abaissement de l'âge de l'électorat actif, la résolution 5/5 2009-2010 adoptée en date du 10 juillet 2010 par le Parlement des Jeunes.

Cette résolution fait valoir que le droit de vote à partir de 16 ans permet de donner la voix à la jeunesse et d'éveiller son intérêt à la politique. Afin de permettre aux jeunes de se réaliser pleinement et de se sentir pris au sérieux, le Parlement des Jeunes a opté pour le droit de vote à partir de 16 ans aussi bien au niveau régional (élections communales) qu'au niveau national (élections législatives). Il insiste également sur le fait que le droit de vote à partir de 16 ans doit nécessairement s'accompagner de changements du système scolaire en vue de préparer préalablement les élèves le mieux possible aux élections et aux sujets abordés lors de la période précédant les élections.

\*

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat ne doute pas de l'existence d'un certain nombre de jeunes ayant atteint l'âge de 16 ans qui s'intéressent de près à la vie politique. Il ne doute pas non plus qu'il y a certainement des plus jeunes encore ayant le même intérêt, bien que leur nombre soit sans doute moins important.

Pour le Conseil d'Etat, les arguments avancés pour justifier un abaissement de l'âge de l'électorat actif peuvent également être utilisés pour rabaisser encore l'âge du droit de vote en dessous de l'âge de 16 ans.

Aussi le Conseil d'Etat tient-il à rappeler la proposition qu'il a émise dans son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. 5944<sup>2</sup> et 5945<sup>2</sup>) portant sur le même sujet. Dans cet avis, le Conseil d'Etat suggère „*qu'un débat d'ordre général du Parlement permette d'élucider les différents problèmes et, surtout, de fixer une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps*“.

Dans son avis précité du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat avait présenté les arguments en faveur et en défaveur d'un abaissement de l'âge électoral actif. Les arguments en faveur de l'âge électoral coïncident dans une large mesure avec les motifs développés par l'auteur des propositions de texte.

Toutefois, pour le Conseil d'Etat des arguments de poids justifient néanmoins une approche prudente en la matière. Accorder le droit de vote à des mineurs d'âge, non investis d'une capacité juridique pleine et entière, continue à poser problème.

Dans la foulée de ces considérations, le Conseil d'Etat rappelle sa position de principe définie dans son avis du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462): „*Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'il est insuffisant de consentir à une émancipation qui se limiterait à la vie publique en y admettant des personnes qui continuent à rester civilement incapables. Il paraît en effet peu logique de faire participer aux affaires de l'Etat des personnes désormais déclarées politiquement capables, qui resteraient incapables de disposer librement de leurs personnes et de leurs biens. La capacité doit être entière, sans considération de la matière sur laquelle elle s'exerce. Aussi le Conseil d'Etat ne croit-il pas que la majorité civile présuppose plus de connaissances et d'expériences que la majorité politique.*“

Aux yeux du Conseil d'Etat, il est à craindre par ailleurs qu'une réduction de l'âge de la majorité politique ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à „*gratifier*“ les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale.

Enfin, le Conseil d'Etat donne à considérer que, si des jeunes sont exclus de débats publics et politiques, ce n'est pas la Constitution qui fait obstacle puisqu'il est évident que tout groupe de personnes, tout syndicat, tout parti politique, toute association, peut admettre à sa guise, en fixant librement l'âge d'admission, des personnes à prendre part aux discussions et décisions internes de ces groupes sans qu'il y ait pour autant entorse, ni à l'ordre public, ni *a fortiori* à la Constitution.

\*

## PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement, qui, en matière de réforme électorale, dénote dans le passé une certaine retenue du législateur face aux changements intempestifs proposés, n'est pas persuadé que la nouvelle étape de l'abaissement de l'âge électoral actif que l'auteur propose de franchir, ait atteint le degré de mûrissement indispensable.

Le Gouvernement constate également que le dispositif, tel que proposé par l'auteur des propositions de texte, n'est pas à l'abri d'un certain manque de cohérence, voire de certaines contradictions, que les précédentes réformes avaient pris soin d'éviter. Ainsi, la proposition consistant à abaisser l'âge électoral actif à 16 ans rompt avec l'harmonisation des âges électoraux que la réforme de 2003 avait pour finalité d'établir en fixant la majorité politique active et passive à 18 ans, à l'instar du seuil général fixé pour la participation autonome à la vie sociale.

Pour le surplus, le Gouvernement fait siens les arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010. Par ailleurs, il ne peut se rallier à la proposition de réserver aux jeunes entre 16 et 18 ans la faculté de participer au vote sans en faire une obligation.

A titre de conclusion, le Gouvernement recommande d'adopter une approche prudente et réfléchie face aux propositions visant à abaisser l'âge électoral.

Toutefois, le Gouvernement se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat de prévoir au sein de la Chambre des Députés un large débat sur ce thème.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors des discussions en commission, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a pris connaissance des documents suivants, annexés au procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011:

- la résolution du Parlement des Jeunes 5/5 2009-2010 „*Droit de vote à partir de 16 ans*“;
- un document du Youth Forum Jeunesse sur les raisons justifiant un abaissement de l'âge électoral actif à 16 ans;
- un tableau comparatif du droit de vote actif dans l'UE établi par le secrétariat de la commission;
- le projet de résolution du Conseil de l'Europe du 22 mars 2011 „*Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans*“;
- la résolution 1826 (2011) du Conseil de l'Europe „*Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans*“;
- le rapport du Parlement européen du 28 avril 2011 sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134 (INI));
- l'avis du Conseil d'Etat du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462).

La commission s'est prononcée à l'unanimité pour un large débat en séance publique à la Chambre des Députés sur la problématique de l'abaissement de l'âge de l'électorat actif.

Pour les raisons développées dans les avis du Conseil d'Etat et dans la prise de position du Gouvernement, la majorité des membres de la commission recommande à la Chambre des Députés de ne pas voter les propositions de texte sous rubrique.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION DE L'ARTICLE 52 DE LA CONSTITUTION

L'article 52 est modifié comme suit:

„Pour être électeur, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de **seize** ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

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.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.“

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PORTANT MODIFICATION  
DE LA LOI ELECTORALE MODIFIEE DU 18 FEVRIER 2003**

**Art. 1er.** L'article 1er est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections législatives, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° être âgé de **seize** 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 également admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance.“

**Art. 2.** L'article 2 est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections communales, il faut:

- 1° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 2° jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat de résidence ou dans l'Etat d'origine; cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit de vote en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine;
- 3° pour les Luxembourgeois, être domicilié dans le Grand-Duché;
- 4° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins;
- 5° pour les autres ressortissants étrangers, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi pendant cinq années au moins. En outre ils doivent, pour toute cette période, être en possession d'une autorisation de séjour, des papiers de légitimation prescrits et d'un visa si celui-ci est requis, tels que ces documents sont prévus par la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, telle qu'elle a été modifiée par la suite.“

**Art. 3.** L'article 3 est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections européennes, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne;
- 2° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 3° jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat membre de résidence ou dans l'Etat membre d'origine;
- 4° pour les Luxembourgeois, être domicilié dans le Grand-Duché; les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections européennes par la voie du vote par correspondance;
- 5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins; toutefois les électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote, ne peuvent se voir opposer cette condition de durée de résidence.“

**Art. 4.** L'article 11 est modifié comme suit:

„Les listes sont provisoirement arrêtées par le collège des bourgmestre et échevins le 30 avril. Elles sont déposées à l'inspection du public, soit au secrétariat de la commune, soit dans le local où se déroulent les séances du conseil communal, du 1er au 10 mai inclusivement.

Le 1er mai, ce dépôt est porté à la connaissance du public par un avis publié dans les formes ordinaires. L'avis précise que tout citoyen peut adresser au collège des bourgmestre et échevins, jusqu'au 10 mai au plus tard et séparément pour chaque électeur, toutes réclamations auxquelles les listes électorales pourraient donner lieu.

L'avis mentionne en outre qu'une réclamation tendant à l'inscription d'un électeur, pour être recevable devant les tribunaux, doit avoir été soumise au préalable au collège des bourgmestre et échevins avec toutes les pièces justificatives.

Le droit d'observation est exercé en outre par le commissaire de district.

Les citoyens n'ayant pas encore atteint l'âge de **16** ans lors du dépôt provisoire des listes mais qui, en vertu des dispositions des articles 1, 2 et 3 de la présente loi, peuvent participer aux élections, doivent adresser leurs éventuelles réclamations au collège des bourgmestre et échevins par l'intermédiaire de leurs tuteurs légaux respectifs.“

**Art. 5.** L'article 52 est modifié comme suit:

„A dater du 1er janvier de chaque année, les élections se font d'après les listes révisées. Sont également admises à participer aux élections les personnes qui auront atteint l'âge de **seize** ans au jour des élections.

A cet effet, la liste établie au 1er janvier recense en annexe toutes les personnes qui atteindront l'âge de **16** ans au cours de l'année en question.

Au fur et à mesure que l'âge de **seize** ans est atteint, les personnes concernées seront rajoutées sur la liste électorale.“

**Art. 6.** L'article 89 est complété comme suit:

„Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales.

Les électeurs empêchés de prendre part au scrutin doivent faire connaître au juge de paix leurs motifs, avec les justifications nécessaires. Si celui-ci admet le fondement de ces excuses, il n'y a pas lieu à poursuite.

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 16 et 17 ans accomplis ainsi que** les électeurs âgés de plus de 75 ans.“

Luxembourg, le 26 octobre 2011

*Le Président-Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6206

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 31/01/2012 18:55:36  
 Scrutin: 6  
 Vote: PR 6206 Modif. loi électorale  
 Description: Proposition de loi 6206

Président: M. Mosar Laurent  
 Secrétaire A: M. Frieseisen Claude  
 Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	165	0	3940	55
Procuration:	2	0	2	4
Total:	187	0	42	59

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>déi gréng</b>					
M. Adam Claude	Oui		M. Bausch François	Oui	
M. Braz Félix	Oui		M. Gira Camille	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui				

## CSV

Mme Adehm Diane	Non		Mme Andrich-Duval Sylv	Non	
Mme Arendt Nancy	Non		M. Boden Fernand	Non	
M. Clement Lucien	Non		Mme Doerner Christine	Non	
M. Eicher Emile	Non		M. Eischen Félix	Non	
Mme Frank Marie-Josée	Non		M. Gloden Léon	Non	(M. Clement Lucien)
M. Hauptert Norbert	Non		M. Kaes Ali	Non	
M. Lies Marc	Non	(M. Eischen Félix)	Mme Mergen Martine	Non	
M. Meyers Paul-Henri	Non		M. Mosar Laurent	Oui Non	
M. Oberweis Marcel	Non		M. Roth Gilles	Non	
M. Schaaf Jean-Paul	Non		Mme Scholtes Tessy	Non	
M. Spautz Marc	Non		M. Weiler Lucien	Non	
M. Weydert Raymond	Non		M. Wilmes Serge	Non	
M. Wolter Michel	Non				

## LSAP

M. Angel Marc	Non		M. Bodry Alex	Non	
Mme Dall'Agnol Claudia	Non		M. Diederich Fernand	Non	
Mme Err Lydie	Non		M. Fayot Ben	Non	
M. Haagen Claude	Non		M. Klein Jean-Pierre	Non	
M. Lux Lucien	Non		Mme Mutsch Lydia	Non	
M. Negri Roger	Non		M. Scheuer Ben	Non	
Mme Spautz Vera	Non				

## DP

M. Bauler André	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Bettel Xavier	Oui		Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Wagner Carlo)
M. Etgen Fernand	Oui		M. Helminger Paul	Oui	
M. Meisch Claude	Oui	(M. Etgen Fernand)	Mme Polfer Lydie	Oui	
M. Wagner Carlo	Oui				

## ADR

M. Colombera Jean	Non		M. Gibéryen Gast	Non	
M. Henckes Jacques-Yve	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	

## déi Lénk

M. Urbany Serge	Oui				
-----------------	-----	--	--	--	--

Le Président:

Le Secrétaire général:




Date: 31/01/2012 18:55:36  
Scrutin: 6  
Vote: PR 6206 Modif. loi électorale  
Description: Proposition de loi 6206

Président: M. Mosar Laurent  
Secrétaire A: M. Frieseisen Claude  
Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	16 15	0	39 40	55
Procuration:	2	0	2	4
Total:	18 17	0	42	59

n'ont pas participé au vote:

Nom du député

Nom du député

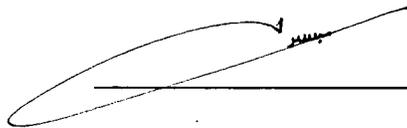
CSV

M. Weber Robert

Le Président:



Le Secrétaire général:



03



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 26 octobre 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 2 février 2011 et du 6 juillet 2011
2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution  
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers  
  
6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003  
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers  
  
Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire déi gréng sur la mise en pratique de la motion votée en séance plénière du 7 juin 2011: "Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses"
4. 6325 Projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne  
  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation et examen du projet de loi  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

\*

Présents : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot remplaçant M. Jean-Pierre Klein, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, Ministre des Cultes

M. Jeannot Berg, assistant personnel du Ministre des Cultes, M. Jean Zahlen, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Laure Huberty, M. Paul Duhr, du Ministère des Affaires étrangères

M. Gilles Feith, Directeur adjoint du Centre des Technologies de l'Information de l'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : M. André Hoffmann

M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 2 février 2011 et du 6 juillet 2011**

Les projets de procès-verbaux sous rubrique sont approuvés.

**2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution  
6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

M. le Président-Rapporteur présente succinctement son projet de rapport.

Etant donné que le Parlement des Jeunes a adopté une résolution dans laquelle il préconise le droit de vote à partir de l'âge de 16 ans (résolution 5/5 2009-2010 « *Droit de vote à partir de 16 ans* ») et qu'il est partant directement concerné par le présent sujet, un représentant du groupe parlementaire LSAP propose de l'inviter en commission avant le débat public qui aura lieu dans le cadre des discussions sur le rapport de la commission. Les membres de la commission se déclarent d'accord avec cette proposition et il est retenu qu'une entrevue avec une délégation du Parlement des Jeunes sera organisée au cours du mois de novembre 2011, de sorte que le rapporteur pourra en faire mention lors de la présentation de son rapport.

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à la majorité des voix.

**3. Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire déi gréng sur la mise en pratique de la motion votée en séance plénière du 7 juin 2011: "Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses"**

M. le Ministre des Cultes explique qu'il a souhaité venir en commission pour informer les membres de la commission sur la décision prise par le Conseil de Gouvernement sur le point de la motion précitée et annexée au présent procès-verbal invitant le Gouvernement à instituer un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses.

L'orateur souligne que toute modification éventuelle à opérer suite aux conclusions tirées par le groupe de réflexion à instituer risquera d'entraîner une modification de la Constitution, de sorte que la compétence dans ce dossier revient à son avis à la présente commission.

Etant donné que le Gouvernement est également invité à parfaire et à amender les conventions conclues à la lumière des expériences acquises et à continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément aux dispositions de la Constitution et dans le respect des conditions fixées dans la motion unanimement votée par la Chambre des Députés en date du 18 juin 1998, l'orateur souhaite mener une réflexion générale avant d'entrer dans les détails de la décision prise par le Conseil de Gouvernement.

En ce qui concerne les articles 19 à 22 de la Constitution, il est précisé que :

- les articles 19 et 20 traitent de la liberté des cultes active et passive ;
- l'article 21 traitant du mariage civil trouve son origine dans la Révolution française. En fait, jusqu'à la Révolution française, la France ne connaissait que le mariage religieux et il fallait attendre la loi du 20 septembre 1792 sur l'état civil pour que celui-ci soit laïcisé et passé sous le contrôle de l'Etat ;
- l'article 22 présente un intérêt particulier en ce qu'il constitue la base légale de la politique menée en matière de conventionnement des communautés religieuses. M. le Ministre des Cultes explique que cet article n'existe pas dans la Constitution belge, qui, pourtant, a été largement copiée par le législateur luxembourgeois. La raison en est que le concordat de 1801, texte diplomatique signé entre Napoléon Bonaparte, alors Premier Consul, et le Pape Pie VII, concernant la seule Eglise catholique, a été dénoncé par la Belgique, mais non pas par le Luxembourg. Le concordat est divisé en deux parties, la 1<sup>ère</sup> partie constitue le concordat proprement dit et la deuxième partie, d'ailleurs non acceptée par le Vatican, regroupe les articles organiques. Le régime concordataire donne une place officielle aux autres religions existant à l'époque en France, à savoir aux religions protestantes luthérienne et calviniste (église réformée) et juive (le Consistoire central israélite de France fut institué par le décret impérial du 15 mars 1808).

L'objectif de l'article 22 de la Constitution consiste à mettre en place un nouveau concordat. En effet, la nécessité s'est fait sentir de redéfinir les relations entre l'Eglise et l'Etat. Cependant, les tractations entre le Vatican et les gouvernements luxembourgeois successifs n'évoluent pas. En 1870, Rome prend l'initiative de créer un diocèse (le diocèse est élevé au rang d'archidiocèse en 1988, dirigé par un archevêque nommé par le Pape), mais le Gouvernement refuse d'abord de reconnaître la décision de Rome. En 1872, afin de régulariser la situation, il soumet finalement un projet de loi sur l'organisation de l'évêché au pouvoir législatif. Le 30 avril 1873 est votée la loi selon laquelle le siège épiscopal ne peut être occupé que par un Luxembourgeois et l'évêque doit prêter serment de fidélité au souverain après en avoir obtenu l'agrément. A noter que la loi du 30 janvier 1991 portant modification de la loi du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché a modifié la formule du serment à prêter par le nouvel évêque.

M. le Ministre des Cultes précise que le Pape nomme librement le nouvel évêque et que le Gouvernement n'intervient pas dans cette nomination. Cependant, la nomination n'aura d'effet vis-à-vis de l'autorité civile qu'après qu'elle aura été agréée par le Souverain (article 3, alinéa 2 de la loi du 30 avril 1873 sur la création d'un évêché).

L'orateur explique que cette procédure, c'est-à-dire la prestation de serment et l'agrément, trouve application dans pratiquement toutes les autres conventions conclues avec les communautés religieuses. Cela vaut pourtant seulement pour le chef du culte des communautés religieuses.

En ce qui concerne les conventions conclues avec les communautés religieuses, il est relevé que la convention de reconnaissance de l'Eglise Protestante Réformée du Luxembourg, conclue entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg représenté par le Ministre des Cultes, d'une part, et l'Eglise Protestante Réformée représentée par le Pasteur Gerhard Brubacher, d'autre part, signée le 15 juin 1982, était à la pointe de toutes les conventions conclues par la suite.

Par des lois du 10 juillet 1998, la Chambre des Députés a approuvé les conventions conclues entre le Gouvernement, d'une part, et les Eglises Catholique, Protestante, Orthodoxe Hellénique et les Communautés Israélites, d'autre part, signées le 31 octobre 1997.

Par des lois du 11 juin 2004, la Chambre des Députés a approuvé la convention conclue entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Anglicane, d'autre part, ainsi que l'avenant portant extension de la Convention du 31 octobre 1997 conclu entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Orthodoxe Hellénique, d'autre part, aux Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe, en communion avec le Patriarcat Œcuménique de Constantinople, signés le 27 janvier 2003. La seule demande qui pour l'instant n'a pas encore donné lieu à la conclusion d'une convention est celle de la Communauté musulmane. Il est précisé que cette demande est en cours de traitement.

M. le Ministre des Cultes souligne qu'il n'est pas exclu que d'autres conventions seront conclues dans l'avenir, étant donné que la motion adoptée unanimement en date du 18 juin 1998 par la Chambre des Députés a retenu que le Gouvernement devrait réserver une suite favorable à la demande formulée par les représentants d'une communauté religieuse, à condition que :

1. la communauté religieuse professe une religion reconnue au niveau mondial ;
2. la communauté religieuse soit déjà reconnue dans au moins un Etat membre de l'Union européenne ;
3. la communauté religieuse respecte l'ordre public luxembourgeois ;
4. la communauté religieuse soit bien établie au Luxembourg et réunisse une communauté suffisamment nombreuse et assez représentative dans sa profession de religion.

Il est relevé que ces critères sont encore toujours appliqués, mis à part le critère numéro 2, vu que le Conseil de l'Europe a dit que le Luxembourg ne peut pas appliquer un tel critère. Pourront s'y ajouter dans l'avenir encore deux autres critères relevés dans le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 25 mars 2011 sur la dimension religieuse du dialogue interculturel, à savoir les droits de l'Homme, plus particulièrement le droit à la liberté de religion et l'égalité de traitement. Toutefois, avant de continuer le conventionnement, il importe, aux yeux de l'orateur, d'instituer un groupe d'experts, tel que demandé dans la motion du 7 juin 2011. Il faut pourtant se poser la question si on limite le dialogue interculturel aux seules communautés religieuses ou si on y intègre également les communautés philosophiques, à l'instar de la Belgique, qui se trouve cependant dans une situation plus facile, vu qu'elle a dénoncé le Concordat et que la compétence en la matière revient au Ministère de la Justice au sein duquel il existe un service des Cultes et de la Laïcité.

### Méthodologie proposée par le Ministre des Cultes concernant la mise en place d'un groupe d'experts

M. le Ministre des Cultes informe les membres de la commission que la Belgique a institué deux groupes d'experts, l'un analysant la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles et l'autre analysant le volet du financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque, mais qu'il est envisagé en l'occurrence d'instituer seulement un seul groupe d'experts externes (3 à 4 au maximum) devant mener des réflexions sur les questions fondamentales relatives aux droits de l'Homme, à l'égalité de traitement etc. avec toutes les parties intéressées et non seulement avec les communautés religieuses.

Les experts envisagés (à noter que pour l'instant il ne s'agit que d'une proposition de personnes) sont : 1) le Professeur Francis Messner, 2) Mme Caroline Sägesser et 3) M. Michel Magits. Un 4<sup>ème</sup> expert provenant du Ministère de la Justice belge sera éventuellement adjoint.

L'orateur informe encore la commission qu'une lettre décrivant les missions de ce groupe d'experts est en voie d'élaboration. Il est proposé que les experts aient une entrevue avec les membres de la commission (probablement au début de l'année 2012) afin de leur présenter leur philosophie de travail convenue préalablement avec le Gouvernement, avant de commencer leur mission d'expertise. Par la suite, ce groupe d'experts procédera à un tour de table avec toutes les personnes intéressées et à l'issue de cet échange de vues, il fera des propositions qui seront dans un premier temps discutées en commission. Ce ne sera que par après que le Gouvernement en tirera des conclusions.

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- quant aux remarques de plusieurs membres de la commission que la définition des missions du groupe constitue un point crucial et que la lettre déterminant les missions du groupe d'experts devrait être communiquée à la commission avant qu'elle ne soit envoyée aux experts, M. le Ministre des Cultes répond, d'une part, que les missions seront définies sur base des dispositions constitutionnelles applicables en la matière, des motions de 1998 et 2011 précitées, ainsi que des conclusions retenues dans le rapport de l'Assemblée plénière du 25 mars 2011 susmentionné. Il propose, d'autre part, de présenter au mois de novembre 2011 la lettre de mission aux membres de la commission avant qu'elle ne soit transmise au groupe d'experts ;
- quant à la question de savoir si la présente commission est appelée à assurer le suivi politique de ce dossier, M. le Ministre des Cultes explique que le groupe d'experts aura des entrevues avec toutes les parties intéressées et, sur base de ces entrevues, des premiers éléments d'expertise (il ne s'agit pas encore d'un rapport finalisé) seront transmis au Gouvernement et discutés en commission. L'orateur souligne que deux entrevues auront lieu avec la commission, la 1<sup>ère</sup> avant le début des missions du groupe d'experts (début 2012) et la 2<sup>ème</sup> sur les premiers éléments d'expertise, c'est-à-dire avant la finalisation du rapport. Ce ne sera qu'après que le rapport sera finalisé et pourra être discuté en séance publique ;
- en ce qui concerne les délais, M. le Ministre des Cultes souligne qu'il souhaite que ce dossier progresse rapidement, étant donné que des modifications de la Constitution risqueront de résulter des conclusions à tirer du rapport établi par le groupe d'experts. Il donne toutefois à considérer que l'avancement du dossier dépend

également de la disponibilité des experts, mais qu'il espère toutefois que ce dossier sera clôturé fin 2012 ;

- la représentante du groupe parlementaire DP informe les membres de la commission que M. Messner est spécialisé dans les questions ayant trait au statut des religions de l'Union européenne. Dans le cadre du rapport du Conseil de l'Europe précité, il a établi une étude comparative des droits nationaux des religions et il en résultait que les droits nationaux peuvent être classés en cinq grandes catégories. L'oratrice souligne toutefois qu'aucun de ces modèles n'est transposable à la situation du Luxembourg ;
- quant à la question du représentant du groupe parlementaire déi gréng de savoir de quelle manière seront déterminées les parties à consulter, M. le Ministre des Cultes répond que toutes les parties intéressées seront consultées et qu'une liste non exhaustive sera transmise au groupe d'experts. Y figureront les communautés religieuses conventionnées, les communautés religieuses ayant exprimé le souhait d'être conventionnées, les communautés laïques, ainsi que les représentants des pétitionnaires de la pétition « Pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat » présents à la réunion de la Commission des Pétitions du 19 septembre 2011.

#### **4. 6325 Projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne**

##### Désignation d'un rapporteur

La commission unanime désigne M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi 6325.

##### Présentation et examen du projet de loi

Avant de procéder à la présentation du projet de loi, l'expert gouvernemental informe les membres de la commission que M. le Ministre des Affaires étrangères se fait excuser pour des raisons d'ordre professionnel.

L'expert gouvernemental procède ensuite à la présentation des objectifs du projet de loi, pour le détail de laquelle il est renvoyé aux explications circonstanciées figurant à l'exposé des motifs.

L'orateur précise d'emblée que le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne n'entend nullement instaurer un référendum au niveau européen. Il est prévu qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2012, au moins un million de citoyens issus d'au moins un quart des Etats membres de l'Union européenne peuvent inviter la Commission européenne à présenter des propositions d'actes juridiques dans des domaines relevant de sa compétence. Les organisateurs d'une initiative citoyenne doivent former un comité de citoyens composé de sept personnes provenant de sept Etats membres différents (4.500 pour le Luxembourg). Il faut noter que la Commission européenne n'est pas obligée de réserver à l'initiative citoyenne les suites voulues par les organisateurs de cette initiative.

Bien que le règlement précité soit directement applicable en droit national, il impose à chaque Etat membre non seulement d'instaurer des sanctions appropriées en cas d'infraction à ce règlement, mais également de désigner les autorités nationales compétentes attestant la conformité du système de collecte en ligne mis en place pour recueillir les déclarations de soutien à une initiative déterminée, ainsi que l'autorité compétente pour coordonner le processus de vérification des déclarations de soutien et pour délivrer les certificats afférents.

Le projet de loi arrête le catalogue des sanctions pénales en cas d'infractions au règlement précité, à la présente loi en projet ainsi qu'aux dispositions légales nationales en matière de protection des données à caractère personnel et désigne le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat en tant qu'autorité luxembourgeoise compétente pour opérer les vérifications et établir les certifications.

En ce qui concerne le contrôle de conformité du système de collecte des données informatiques, il est précisé que ce contrôle se limite seulement au système de collecte des données par voie électronique et ne vise pas les formulaires de soutien renvoyés par courrier. En ce qui concerne le contrôle de conformité des données, il est prévu qu'il sera opéré par le biais du numéro de matricule.

L'expert gouvernemental informe les membres de la commission, d'une part, que la Commission européenne est en train d'élaborer un logiciel informatique pour certifier la collecte de données informatiques, lequel devrait être opérationnel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 et, d'autre part, que, vu l'urgence dans ce dossier, le projet de loi a été élaboré sans disposer de l'avis afférent de la Commission nationale pour la protection des données. La consultation pour avis de ladite Commission est toutefois en cours.

L'orateur souligne qu'à l'heure actuelle seulement deux avis sont disponibles, à savoir l'avis de la Chambre de Commerce, dont les suggestions, à son avis, semblent être correctes et pouvoir être facilement intégrées dans le projet de loi, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

#### Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Etant donné que l'avis du Conseil d'Etat était disponible seulement juste avant le début de la présente réunion, l'expert gouvernemental présente succinctement les points essentiels de cet avis et la commission procédera à son examen plus en détail au cours de la réunion du 16 novembre 2011.

En vertu du principe de l'application directe des règlements de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne interdisant aux Etats membres d'altérer la nature juridique des dispositions européennes en les reprenant dans des normes juridiques nationales, la Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression des dispositions recopiant simplement les dispositions du règlement n°211/2011.

En outre, le Conseil d'Etat estime que la hiérarchie administrative n'est pas respectée en ce que le projet de loi prévoit que les certificats en question sont établis par une instance administrative et que la délivrance matérielle des certificats est confiée au ministre ayant autorité sur l'administration en question. Cette façon de procéder fait du ministre responsable l'exécutant docile d'actes établis par l'administration placée sous son autorité.

En ce qui concerne la faculté de facturation instaurée par le projet de loi, l'expert gouvernemental explique qu'elle a trait aux opérations de contrôle en vue de la certification d'un système de collecte en ligne et non pas aux contrôles de la conformité des déclarations

de soutien, tel que soulevé erronément par le Conseil d'Etat. Il informe les membres de la commission que la certification d'un système de collecte en ligne devra être sous-traitée et engendrera partant des coûts pour l'Etat, mais que pour l'instant, aucune décision en la matière n'a été prise puisque le Gouvernement souhaite encore attendre pour voir ce que feront les autres Etats membres dans ce domaine. Il se peut que pour des raisons politiques, le Gouvernement décide de prendre en charge les frais engendrés par ces opérations de contrôle.

Enfin, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions relatives aux sanctions pénales sous un seul et même article.

#### Echange de vues

- en ce qui concerne la question de la facturation des frais engendrés par les opérations de contrôle en vue de la certification d'un système de collecte en ligne, les membres de la commission sont d'avis qu'il s'agit d'un problème horizontal devant être résolu de la même manière dans tous les Etats membres. Dans l'hypothèse où les frais seraient pris en charge par l'Etat, M. le Président-Rapporteur s'interroge s'il ne faudrait alors pas prévoir une disposition y afférente dans le projet de loi. L'orateur souligne encore qu'il ne s'agit pas seulement d'une question technique, mais avant tout d'une question politique, à savoir veut-on ou non que l'initiative citoyenne soit largement appliquée. Il donne à considérer que selon la solution finalement retenue, l'initiative citoyenne risquera d'être coupée court. Il souhaite disposer d'une position claire du Gouvernement y relative pour la réunion du 16 novembre prochain ;
- le Directeur adjoint du Centre des Technologies de l'Information de l'Etat explique que l'initiative citoyenne ne se voit pas hypothéquée par la certification d'un système de collecte en ligne, étant donné qu'elle pourra toujours être présentée sur papier. Ce qui pose problème, c'est le très haut niveau de sécurité qui doit être garanti.

\*

M. le Président informe les membres de la commission que deux membres de la commission (un de la majorité et un de l'opposition) pourront assister au Colloque interparlementaire et interdisciplinaire sur le fédéralisme en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni qui se déroulera le 9 décembre 2011 au Parlement flamand à Bruxelles.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers

**Annexe :** - Motion votée en séance plénière du 7 juin 2011 « Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses »



4

### Motion

#### La Chambre des Députés,

Considérant que la Constitution garantit tant la liberté des cultes que la liberté de conscience ;

Considérant que les communautés religieuses jouissent dans notre droit national d'un statut particulier ;

Considérant que l'Etat luxembourgeois se doit d'être neutre par rapport aux différentes religions ;

Considérant que les relations entre les communautés religieuses et l'Etat sont réglées par la Constitution dans le cadre de conventions approuvées par la Chambre des Députés ;

Considérant que l'Etat doit mener avec les communautés religieuses un dialogue ouvert, transparent et régulier ;

Considérant qu'il échet d'adapter les dispositions légales désuètes aux exigences actuelles ;

#### Invite le Gouvernement

à continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément aux dispositions de la Constitution et dans le respect des conditions fixées dans la motion unanimement votée par la Chambre des Députés en date du 18 juin 1998 ;

à parfaire et à amender les conventions conclues à la lumière des expériences acquises ;

à réformer la législation datant du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'églises ;

à fixer, d'un commun accord avec les communautés religieuses, des critères permettant l'organisation d'activités non-religieuses dans les lieux de culte tout en respectant l'histoire, la destination primaire et la dignité de ces lieux ;

à présenter à la Chambre des Députés les conclusions à tirer du projet de l'éducation aux valeurs qui a été initié et développé dans le cadre du « Neie Lycée » ;

à instituer un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ;

à réfléchir sur une réorganisation des manifestations pour la célébration de la fête nationale ;

à promouvoir la création d'un réseau de maisons de la laïcité en étroite collaboration avec le secteur communal.

(P.H. Meyers)  
 A. Bodry  
 H. Meyer  
 (L. Lüd)  
 (L. Thiel)  
 (D. Spautz)





## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 28 septembre 2011

#### ORDRE DU JOUR :

1. 6263 Proposition de loi
  1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;
  2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003- Auteur: Monsieur Paul-Henri Meyers
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Examen:
    - de la proposition de loi, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat
    - de la Résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales: transparence et responsabilité (envoyée par courrier électronique le 20 juin 2011)
  
2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution
  - Auteur: Monsieur Eugène Berger
  
- 6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
  - Auteur: Monsieur Eugène Berger
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement

\*

Présents : M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

1. **6263 Proposition de loi**
  1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;
  2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

#### Désignation d'un rapporteur

M. Paul-Henri Meyers est désigné rapporteur de la proposition de loi 6263.

#### Examen de la prise de position du Gouvernement

Il est constaté que le Gouvernement souscrit à la démarche proposée et marque son accord avec la proposition de loi 6263.

#### Examen de l'avis du Conseil d'Etat

##### Article 1<sup>er</sup>

Cet article regroupe sous 5 points les modifications que la proposition de loi sous examen entend apporter à la loi du 21 décembre 2007 portant modification du financement des partis politiques.

##### Point 1

Sans observation.

##### Point 2

Ce point modifie l'article 7, alinéa 2 ayant trait aux aides financières indûment touchées.

A l'heure actuelle, toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés. Or, cette disposition prête à des difficultés d'interprétation en ce qui concerne les termes « *fausse déclaration* » et « *montants concernés* ». En effet, les termes de « *fausse déclaration* » peuvent être interprétés soit comme déclaration erronée, soit comme déclaration frauduleuse constituant une infraction au sens des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal. Ainsi, si l'on est en présence d'une simple erreur matérielle, à l'exclusion de toute infraction pénale, il est proposé de prévoir que les montants indûment touchés sont à restituer au Trésor de l'Etat. Par contre, si la déclaration erronée a un caractère frauduleux, il ne suffit pas de demander la restitution des aides non dues, mais il faudra signaler ce fait au

procureur d'Etat conformément à l'article 23 modifié du Code d'instruction criminelle. En cas de condamnation pénale, le texte proposé prévoit la restitution au Trésor de l'Etat du triple des montants indûment touchés.

En remplaçant les termes « *montants concernés* », expression pouvant viser n'importe quel poste du bilan ou du compte annuel des recettes et des dépenses, par ceux de « *montants touchés illicitement* », la proposition de loi supprime tout équivoque.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat souligne que l'alinéa 3 nouveau, qui doit être lu conjointement avec l'article 17 nouveau, apporte une solution dans l'hypothèse d'une condamnation d'un parti politique disposant d'une personnalité juridique. Dans ce cas de figure, le remboursement au Trésor de l'Etat du triple des montants touchés illicitement constituerait une peine accessoire. Il relève toutefois que les partis politiques ne jouissent pas de la personnalité juridique, de sorte que la condamnation sur base du nouvel article 17 se ferait à l'égard d'une personne physique, tandis que le parti politique ferait l'objet d'une sanction administrative sur base de cette même condamnation.

Cette façon de procéder soulève, aux yeux du Conseil d'Etat, la question de la protection des droits de la défense et de la présomption d'innocence, de sorte qu'il préfère se tenir en matière pénale aux règles de droit commun. Il propose ainsi de supprimer le nouvel article 17 et de renoncer au système de la peine accessoire en cas de condamnation pénale du parti politique pour faux au titre des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal. Il recommande toutefois de sanctionner sur le plan administratif les partis politiques ayant obtenu des aides financières ou récolté des dons en violation de la loi.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de donner à l'alinéa 3 de l'article 7 le libellé suivant :

*« Les aides financières touchées en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au remboursement par le parti politique du triple du montant touché illicitement. Un recours en réformation est ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l'objet de cette sanction. »*

Pour l'introduction de sanctions en cas de violation des dispositions de la loi en matière de dons, le Conseil d'Etat propose d'insérer un nouveau point 5 à l'endroit de l'article sous examen.

M. le Président-Rapporteur souligne que la sanction consistant en une restitution au Trésor de l'Etat du triple des montants touchés illicitement constitue une peine accessoire à la condamnation pénale, de sorte qu'il ne faut pas prévoir une décision administrative et partant un recours devant les juridictions administratives. En ce qui concerne par contre la proposition de texte du Conseil d'Etat, la restitution au Trésor de l'Etat des montants indûment touchés ne constitue plus une peine accessoire, mais une sanction administrative prise sur base de la même condamnation pénale. Cette façon de procéder soulève toutefois un certain nombre de questions de droit. D'une part, se pose la question de savoir à qui revient le pouvoir de prononcer la sanction administrative et, d'autre part, celle de savoir si, dans le cadre d'un recours en réformation l'existence d'une fraude est constatée, le juge administratif ne devrait pas dénoncer ce fait conformément à l'article 23 modifié du Code d'instruction criminelle. Dans l'affirmative, se pose alors la question de savoir si les délibérations peuvent être continuées devant les juridictions administratives.

Dans ce contexte, les membres de la commission procèdent à un bref échange de vues au cours duquel ils mettent en avant qu'il ne s'agit en l'occurrence pas seulement d'une question de droit, mais également d'une question politique : celle de savoir si la commission entend ou non suivre les recommandations du GRECO. Est en outre souligné que la suppression de l'article 17 projeté risque d'avoir des effets négatifs sur l'image du Luxembourg à l'étranger.

Un représentant du groupe parlementaire CSV souligne que, nonobstant le fait que le parquet n'accueille pas favorablement la création de nouvelles peines par le législateur, qui font d'ailleurs souvent double emploi avec les dispositions du Code pénal, il faut suivre les recommandations du GRECO et partant maintenir les points 2 et 5 dans leur version initiale.

Est par ailleurs relevé que la mise en place d'un statut juridique des partis politiques, telle que recommandée par le GRECO, paraît inévitable à moyen terme.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission unanime décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le texte tel que proposé.

### Point 3

Ce point prévoit que les dons en nature supérieurs à 250 euros doivent être déclarés à l'instar des dons en espèces.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît démesuré d'imposer des règles supplémentaires pour des brouilles, pour lesquelles les frais de contrôle seront largement supérieurs à l'enjeu. La Haute Corporation se demande s'il ne faudrait pas faire abstraction des dons en nature inférieurs à un certain montant.

M. le Président-Rapporteur souligne qu'il ressort des recommandations du GRECO et des rapports de la Cour des Comptes que les partis politiques ne peuvent pas faire abstraction des dons en nature.

Vu le caractère annuel du relevé des dons en numéraire et en nature, l'expert gouvernemental donne à considérer que les partis politiques doivent également lister les dons de faible montant, qui à première vue semblent être « anodins », mais cumulés sur une année d'exercice, risquent de dépasser la limite au-dessus de laquelle joue l'obligation de déclaration.

Les membres de la commission sont d'avis que le seuil de 250 euros constitue un seuil raisonnable et acceptable pour tous. Est par ailleurs relevé que le texte projeté tient d'ores et déjà compte de la solution préconisée par le Conseil d'Etat de faire abstraction de dons en nature inférieurs à un certain montant, étant donné qu'il dispose que les dons en nature inférieurs à 250 euros ne doivent pas être déclarés. (à préciser dans le rapport)

Sous le bénéfice de ces observations, la commission unanime décide de maintenir le texte dans sa version initiale.

### Point 4

Le nouvel article 10 prévoit que les versements des mandataires sur base de leurs indemnités ou rémunérations dépassant les montants fixés par les règlements internes des partis politiques seront considérés comme dons.

Le Conseil d'Etat émet des réticences à l'égard de cette disposition qui fait référence aux règlements internes des partis politiques et propose de supprimer le bout de phrase « ... à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes » et de le remplacer par le bout de phrase suivant :

« ... en leur qualité de mandataires politiques ne dépassant pas x pour cent du montant de la rémunération ou de l'indemnité, ne sont pas considérés comme dons. »

La Haute Corporation propose également de supprimer la dernière phrase.

Ainsi, le point 4 prendrait la teneur suivante :

« 4. L'article 10 est remplacé par le texte suivant :

*«Les versements que les mandataires font personnellement à leur parti politique ou à ses composantes sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques ne dépassant pas x pour cent du montant de la rémunération ou de l'indemnité, ne sont pas considérés comme dons. » » ~~à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes. Les versements dépassant ces montants sont considérés comme dons.~~ »*

Dans ce contexte, les membres de la commission procèdent à un bref échange de vues au cours duquel ils mettent en avant que:

- la détermination d'un pourcentage s'avère difficile, étant donné que la commission ne dispose pas des règlements internes des partis politiques respectifs ;
- la fixation d'un pourcentage impliquerait qu'il faudrait également déterminer les éléments pris en compte pour le calcul du pourcentage;
- c'est un peu malencontreux que la proposition de loi se réfère à une entité qui ne dispose pas d'un statut juridique ;
- la fixation d'un pourcentage ne solutionne pas le problème soulevé par le GRECO.

M. le Président-Rapporteur, tout en penchant plutôt pour le texte proposé par le Conseil d'Etat, propose d'organiser d'ici deux semaines une réunion avec les représentants des partis politiques, le Président de la Cour des Comptes, ainsi que M. Jean Bour, en sa qualité de chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO, pour discuter, entre autres, de ce point. En attendant, il est décidé de maintenir le texte initial et de préciser dans le commentaire des articles du rapport de la commission que les partis politiques doivent communiquer les montants fixés par leurs règlements internes, ainsi que toute modification y afférente, à la Cour des Comptes afin qu'elle les publie dans son rapport.

#### Point 5

Compte tenu des observations formulées sous le point 2, le Conseil d'Etat propose d'insérer des points 5 et 6 nouveaux libellés comme suit :

« 5. Un nouvel article 10bis est inséré qui aura le libellé suivant :

*« Art. 10bis. Les dons récoltés en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au versement au Trésor de l'Etat par le parti politique du triple du montant touché illicitement. Un recours en réformation est ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l'objet de cette sanction. » »*

« 6. L'article 18 prend le libellé suivant :

« Art. 18. Aux fins de l'application de la présente loi et sans préjudice des articles 7, alinéa 3, et 10bis un droit de recours en annulation est ouvert aux dirigeants du parti politique. » »

Etant donné que la commission a décidé à l'endroit du point 2 de ne pas faire siennes les propositions du Conseil d'Etat et partant de maintenir les points 2 et 5 dans leur version initiale, elle ne reprend pas les nouveaux points 5 et 6 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

## Article II

Sans observation.

## Article III (nouveau)

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter la proposition de loi par une disposition prévoyant que la loi entrera en vigueur un 1<sup>er</sup> janvier afin de permettre aux partis politiques d'assujettir la comptabilité portant sur un exercice entier à des règles constantes. La Haute Corporation suggère donc le libellé suivant :

« Art. III. La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. »

La commission décide de faire sienne la suggestion du Conseil d'Etat.

## Examen de la résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales : transparence et responsabilité

Les membres de la commission constatent que le Luxembourg satisfait aux recommandations formulées dans ladite résolution par le biais de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques et des modifications apportées au Règlement de la Chambre des Députés.

\*

M. le Président-Rapporteur exprime le souhait de soumettre la présente proposition de loi au mois de novembre 2011 au vote de la Chambre des Députés, sous réserve qu'aucun amendement ne doive y être apporté, suite à la réunion avec les représentants des partis politiques, le Président de la Cour des Comptes, ainsi que M. Jean Bour, en sa qualité de chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO.

## 2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution

### 6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

#### Désignation d'un rapporteur

L'auteur de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206, M. Eugène Berger, propose de désigner M. Paul-Henri Meyers rapporteur de ces deux textes.

La commission unanime décide de faire sienne cette suggestion.

#### Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 23 mars 2010 relatif aux documents parlementaires 5944 et 5945, le Conseil d'Etat a exprimé le souhait qu'un débat d'ordre général soit mené à la Chambre des Députés afin de fixer une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps. Il renvoie pour le surplus à sa prise de position de principe en la matière, définie dans son avis du 19 octobre 1971 ayant trait au projet de révision de l'article 52 de la Constitution (doc. parl. 1462).

La Haute Corporation a en outre soulevé deux autres problèmes d'ordre plus général, à savoir, d'une part, la question du maintien de l'obligation électorale générale et, d'autre part, celle de l'abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale. Vu qu'à l'heure actuelle la non-participation aux élections est généralement classée sans suite par les procureurs d'Etat, il y aurait lieu, aux yeux du Conseil d'Etat, de mener une réflexion sur la dépenalisation de la non-participation aux élections. D'autant plus, il craint que la réduction de l'âge de la majorité politique ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à « gratifier » les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale.

Dans son avis du 3 mai 2011 relatif aux documents parlementaires 6205 et 6206, le Conseil d'Etat répète la conclusion de son avis du 23 mars 2010 : « *Dans l'attente des orientations en la matière de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat maintient l'attitude définie dans son avis précité du 19 octobre 1971.* »

#### Examen de la prise de position du Gouvernement

Les membres de la commission prennent note que le Gouvernement se rallie aux arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010.

L'auteur de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206<sup>1</sup> est d'avis que l'abaissement de l'âge électoral actif de 18 à 16 ans constitue une question de volonté politique. Il réfute l'argument selon lequel l'âge électoral est intimement lié à l'âge de la majorité civile et souligne que, jusque dans les années 70, les femmes mariées étaient juridiquement incapables et ne pouvaient ni ouvrir un compte bancaire, ni administrer leurs propres biens, bien qu'elles aient disposé du droit de vote.

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne la présentation des deux textes sous examen, il est renvoyé au procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011.

Aux yeux de l'orateur, des raisonnements par analogie tendant à « gratifier » les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale, ne sont pas encouragés par un abaissement de la majorité électorale. Il souligne qu'il n'est nullement inscrit dans la Constitution que les droits politiques doivent être mis sur un pied d'égalité avec l'âge de la responsabilité en matière pénale.

Enfin, l'orateur relève que sa proposition de réserver aux jeunes entre 16 et 18 ans la faculté de participer au vote sans en faire une obligation ne constitue nullement une entorse supplémentaire au droit de vote obligatoire et il ajoute que le vote est également facultatif pour les personnes âgées de plus de 75 ans. Il admet toutefois qu'il s'agit bel et bien d'une question générale sujette à discussion, à laquelle il ne s'oppose pas.

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- la représentante du groupe parlementaire LSAP informe les membres de la commission que son parti politique se prononce en faveur du droit de vote actif à partir de 16 ans, à condition qu'il soit introduit par étapes, en commençant dans un premier temps par les élections communales, et que les jeunes soient d'ici les prochaines élections communales suffisamment instruits dans les affaires politiques;
- un représentant du groupe parlementaire CSV souligne qu'il s'agit non seulement d'une question de volonté politique, mais également d'une question d'opportunité et qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de raison pour réduire l'âge électoral actif, de sorte qu'il plaide pour le « *statu quo* »;
- le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne qu'il s'avère que non seulement les jeunes de 16 ans, mais également bon nombre d'adultes sont bien souvent très mal informés en la matière. A ses yeux, deux possibilités sont envisageables : soit on procède par étapes, c'est-à-dire on éduque les jeunes en la matière avant de leur attribuer le droit de vote actif, soit on leur attribue directement le droit de vote actif afin d'éveiller leur intérêt à la politique. L'orateur estime que la réduction de l'âge électoral actif pourrait créer un effet incitatif, de sorte qu'il se prononce pour les deux textes sous examen. Il estime toutefois que les cours d'instruction civique dispensés dans les lycées sont insuffisants et qu'il faudrait une éducation politique interdisciplinaire et transversale;
- le représentant du groupe parlementaire déi gréng souligne que son groupe politique se prononce également pour une réduction de l'âge électoral actif, à condition toutefois que le vote soit obligatoire;
- l'auteur des textes sous examen précise que la limite d'âge de 16 ans équivaut à celle instaurée dans d'autres pays ayant réduit l'âge de vote actif. Il admet toutefois que cette limite prête à discussion. Est par ailleurs relevé que, dans sa résolution 5/5 2009-2010 (annexée au procès-verbal du 29 juin 2011), le Parlement des Jeunes plaide également pour l'abaissement du droit de vote actif à 16 ans. L'orateur relève qu'il est surprenant de constater que les discussions sur l'éducation politique visent seulement les jeunes de 16 à 18 ans et non pas les personnes âgées entre 18 et 75 ans, bien qu'il ne soit pas établi que ces dernières soient mieux informées en la matière.

\*

Un projet de rapport reflétant les discussions menées au sein de la commission sera présenté et soumis au vote de la commission le 26 octobre 2011.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers





## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Listage des autres modifications à opérer au plan législatif
3. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution
  - Auteur: Monsieur Eugène Berger

6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

  - Auteur: Monsieur Eugène Berger
  - Examen de la prise de position du Gouvernement
  - Discussion

\*

Présents : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusée : Mme Christine Doerner

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011**

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

## 2. **6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

M. le Président rappelle qu'il a été retenu lors d'une réunion précédente que la commission établirait un listage des autres modifications à opérer au plan législatif, en faisant la différence entre les lois modificatives devant impérativement être votées en même temps que la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution et les lois, dont le vote simultané ne s'impose pas d'un point de vue juridique.

La commission procède à ce listage sur base du tableau synoptique envoyé par courrier électronique en date du 19 septembre 2011.

### **Article 38 (actuel article 27, 1<sup>ère</sup> phrase) : droit de pétition**

L'article 38 projeté supprime la deuxième phrase de l'actuel article 27 qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif. Est en outre ajoutée la phrase suivante : « Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. ».

M. le Président souligne que cet article doit être lu conjointement avec l'article 89 projeté (actuel article 67, alinéa 2, 1<sup>ère</sup> phrase) et que ces articles devront se limiter à énoncer le principe. Il est retenu que le Règlement de la Chambre des Députés, plus particulièrement l'article 154, devra être modifié en cas de vote de la proposition de révision 6030.

L'orateur relève en outre que la Commission des Pétitions mène des réflexions sur une modernisation du droit de pétition et qu'il serait judicieux que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle soit informée des conclusions finalement retenues en la matière afin de pouvoir vérifier l'existence d'éventuelles conséquences sur le texte de la proposition de révision 6030.

A ses yeux, les articles 38 et 89 projetés sont rédigés de telle manière qu'une modification ultérieure du droit de pétition sera toujours possible, mais il soulève néanmoins la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de soumettre les deux articles en question pour avis à la Commission des Pétitions. A ce titre, la représentante du groupe parlementaire DP propose se saisir également pour avis la Commission juridique en ce qui concerne l'article 56 projeté ayant trait au droit de grâce afin d'éviter une contradiction entre les articles projetés et leur mise en application. Le représentant du groupe parlementaire LSAP, quant à lui, se prononce contre une demande d'avis systématique des autres commissions parlementaires. Pour lui, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne devrait y recourir qu'à titre exceptionnel.

Il est encore relevé par la représentante du groupe parlementaire DP, que l'article 154 (2) du Règlement de la Chambre des Députés actuellement en vigueur ne correspond pas à la pratique du Président de la Chambre des Députés.

### **Article 56 (actuel article 38) : droit de grâce**

L'article 56 projeté prévoit que les conditions dans lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce doivent faire l'objet d'une loi.

M. le Président souligne qu'il est prévu dans la prise de position du Gouvernement de limiter le droit de grâce aux peines privatives de liberté, étant donné que la très grande majorité des dossiers de demande en grâce ont trait à des affaires de retrait du permis de conduire. Par ailleurs, il y est souligné que le contentieux des interdictions de conduire devra alors également être réformé par un texte législatif.

La représentante du groupe parlementaire DP donne à considérer que le retrait judiciaire du permis de conduire ne doit pas être confondu avec le retrait administratif du permis de conduire contre lequel un recours en grâce n'est pas possible, mais pour lequel la Commission spéciale des permis de conduire auprès du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département des transports, est compétente.

A ce titre, un représentant du groupe parlementaire CSV soulève le problème qui existe à l'heure actuelle en la matière. En effet, il se peut qu'une personne fasse l'objet non seulement d'une décision comportant une interdiction de conduire judiciaire, mais également d'un retrait administratif de son permis de conduire. Dans ce cas, il se peut que le Grand-Duc exerce le droit de grâce c'est-à-dire remette la peine, mais que la Commission spéciale des permis de conduire refuse la délivrance du permis de conduire.

Quant à la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, que le droit de grâce constitue un vestige des temps anciens et que notre système judiciaire devrait être organisé de façon telle que les moyens de recours existant seraient suffisants, le représentant du groupe parlementaire LSAP répond que le droit de grâce n'existe pas seulement dans les monarchies, mais également dans les républiques et que notre système judiciaire connaît en outre d'autres moyens, non inscrits dans la Constitution, permettant de réduire les peines. Il est encore souligné que la Commission de grâce donne son avis sur chaque demande en grâce avant que le Grand-Duc y statue et qu'il faut en plus le contreseing ministériel, comme pour tout autre acte du Grand-Duc.

Le représentant du groupe parlementaire déi gréng souligne que la proposition de texte du Gouvernement est encore sujette à discussion, mais qu'il penche pourtant plutôt pour cette disposition. Il donne encore à considérer qu'à l'heure actuelle les juges prononcent les peines tout en sachant qu'il existe la possibilité d'introduire par la suite une demande en grâce.

Quant au Président, il souligne que l'on pourrait croire que la décision de grâce constitue une décision administrative susceptible d'un recours, ce qui n'est toutefois pas le cas. Pour cette raison, il se demande s'il ne serait pas judicieux de prévoir dans la Constitution une disposition prévoyant que la décision de grâce n'est pas susceptible d'un recours devant les juridictions administratives. A son avis, il ne faut pas remettre en cause le droit de grâce, mais il faudrait une loi le règlementant. Etant donné que ce point prête encore à discussion, l'orateur propose d'y revenir au moment de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

### **Article 59 (actuel article 43) : dotation annuelle du Grand-Duc**

L'article 59 projeté prévoit que le Grand-Duc touchera sur le budget de l'Etat une dotation annuelle fixée par la loi au début de chaque règne. Elle devra couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service et pourra être relevée au cours du règne par une loi spéciale.

M. le Président souligne que deux possibilités sont envisageables, à savoir :

- élaborer un projet de loi fixant la dotation annuelle du Grand-Duc qui devrait alors être voté en même temps que la proposition de révision 6030 ; ou
- prévoir une disposition transitoire dans la proposition de révision 6030 selon laquelle l'article 59 projeté entrerait en vigueur seulement au moment de l'entrée en fonction du nouveau chef de l'Etat. Ainsi, la loi fixant la dotation annuelle du Grand-Duc devrait être votée au plus tard au moment de l'entrée en fonction du nouveau régent.

Le représentant du groupe parlementaire LSAP donne à considérer qu'il s'agit en l'occurrence d'un point sensible, mais que la pratique démontre qu'un peu plus de transparence serait de mise. Elle pourrait être obtenue par une loi spéciale fixant les règles en la matière. Pour ce faire, l'on pourrait s'inspirer des règles applicables dans d'autres monarchies européennes.

Quant à la remarque d'un représentant du groupe parlementaire CSV, qu'il faut quand même prévoir une certaine flexibilité, notamment en ce qui concerne le personnel au service du Grand-Duc, M. le Président répond que cette flexibilité est garantie par la disposition prévoyant que la dotation annuelle peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.

#### **Article 65 (actuel article 53) : interdiction du droit de vote actif et passif**

M. le Président souligne qu'en cas de modification de la Constitution, la loi électorale modifiée du 18 février 2003 devra également être modifiée afin qu'elle soit conforme à la nouvelle Constitution au moment des prochaines élections.

L'orateur propose encore d'adresser une lettre à l'attention du Gouvernement, le rendant attentif au fait que sa proposition de texte impliquera une modification non négligeable du Code pénal, à la fin des discussions au sein de la commission (après l'examen de l'avis du Conseil d'Etat).

#### **Article 83 (actuel article 65) : vote sur l'ensemble de la loi**

Pour tenir compte de la pratique actuelle, il est proposé de faire abstraction de l'appel nominal et de ne retenir que les termes de « vote nominal ».

Le Règlement de la Chambre des Députés, plus particulièrement l'article 44, devra être modifié en ce sens.

#### **Article 86 (article nouveau) : l'initiative législative populaire**

Cet article crée la base légale pour l'initiative législative populaire. Il y est prévu que l'initiative législative populaire est régie par la loi.

M. le Président rappelle encore que le Gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi relatif au référendum.

#### **Article 88 (actuel article 64) : droit d'enquête de la Chambre des Députés**

Il est prévu qu'une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés.

M. le Président est d'avis qu'il suffit de modifier le Règlement de la Chambre des Députés, à savoir le chapitre 19 « De la procédure des enquêtes parlementaires » et qu'une modification de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires n'est pas nécessaire. Il demande néanmoins de vérifier qu'il n'existe pas de contradiction entre l'article 88 projeté et ladite loi.

### **Chapitre 5 – Du Gouvernement : articles 93 à 102 (actuels articles 76 à 83)**

M. le Président donne à considérer que la nomination des conseillers de Gouvernement sur base de l'actuel article 76 de la Constitution ne sera plus possible à l'avenir, étant donné que la proposition de révision 6030 ne prévoit plus que le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement.

Bien que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne soit pas directement concernée par cette modification, l'orateur souligne qu'il faut prévoir une disposition transitoire pour les fonctionnaires nommés sur base de l'ancien article 76 et que des réflexions doivent être menées sur la manière dont va procéder le Gouvernement dans le futur. Il s'interroge en outre sur la question de savoir jusqu'où peut aller l'ingérence du législateur dans l'organisation interne du Gouvernement sans violer le principe de la séparation des pouvoirs et souligne que, dans le souci d'une organisation ordonnée du Gouvernement, il serait judicieux de prévoir une loi organique concernant l'organisation du Gouvernement.

L'expert gouvernemental explique que le Gouvernement, conscient du fait qu'il faut agir suite à la proposition de révision 6030, a traité le problème dans sa prise de position. Il renvoie à ce titre à l'article 100, paragraphe (2) proposé par le Gouvernement.

Le représentant du groupe parlementaire LSAP relève que les arrêtés grand-ducaux portant organisation du Gouvernement et répartition des compétences ministérielles peuvent apporter des modifications significatives à l'organisation du Gouvernement (modification de la dénomination des ministères etc.), de sorte que, dans un souci de sécurité juridique, le Gouvernement doit se poser la question s'il est encore justifié qu'un arrêté grand-ducal puisse modifier de façon significative l'organisation du Gouvernement et si une loi organique ne serait pas indiquée.

L'expert gouvernemental explique qu'en ce qui concerne l'organisation de son Gouvernement, le Grand-Duc a, en tant qu'organe du pouvoir exécutif, le droit de fixer son règlement intérieur, tout comme d'ailleurs la Chambre des Députés, et souligne qu'en cas d'une nouvelle composition du Gouvernement, le titulaire du portefeuille ministériel change, alors que le fond traité par ce dernier reste toutefois le même.

### **Article 100 (actuel article 35) : emplois civils et militaires**

Cet article transfère au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc.

Quant à la demande du représentant de la sensibilité politique déi Lénk de savoir si c'est le Conseil de Gouvernement ou le ministre compétent qui procède à la nomination, M. le Président répond qu'il appartiendra au Conseil de Gouvernement d'y procéder et renvoie à l'article 100, paragraphe (1) projeté qui dispose que « Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, ... ».

M. le Président propose de prévoir une disposition finale dans la proposition de révision 6030 prévoyant que les références contenues dans les dispositions de nature législatives seront remplacées par la référence au Gouvernement.

### **Chapitre 7 – De la Justice : création d'un CNJ et d'une Cour suprême**

M. le Président souligne que la mise en place d'un Conseil national de la Justice et d'une Cour suprême impliquent l'élaboration des projets de loi afférents qui, dans un souci de sécurité juridique, doivent être votés en même temps que la proposition de révision 6030.

Les articles suivants de la proposition de révision 6030 devront ainsi être modifiés :

- en ce qui concerne la création d'un CNJ : les articles 114 (actuel article 91), 117 (actuel article 90) et 119 (actuel article 95 bis) ;
- en ce qui concerne la création d'une Cour suprême : les articles 112 (actuel article 95, 1<sup>ère</sup> phrase), 113 (actuel article 95, 2<sup>ème</sup> phrase), 115 (actuel article 92), 119 (actuel article 95bis), et 120 (actuel article 95ter).

### **Article 125 (actuels articles 96 à 98) : de la Force publique**

En ce qui concerne la garde civique, M. le Président demande au Gouvernement de vérifier si les dispositions légales applicables en la matière sont toujours en vigueur et de les abroger, le cas échéant, étant donné que l'article 98 actuel de la Constitution est resté lettre morte.

### **Article 131 (actuel article 99, 2<sup>ème</sup> à 7<sup>ème</sup> phrase) : des Finances**

M. le Président s'interroge sur une éventuelle répercussion de la nouvelle disposition prévoyant qu'une loi peut fixer les conditions et modalités pour financer les travaux préparatoires d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable sur des lois existantes.

En ce qui concerne l'emprunt à charge de l'Etat, l'expert gouvernemental rend attentif au fait que le Gouvernement demande dans sa prise de position une certaine flexibilité en ce qu'il y prévoit qu'une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis.

La représentante du groupe parlementaire DP se prononce contre cette disposition qui est, à ses yeux, plus que sensible, vu les temps qui courent et qui risquera d'encourager les emprunts par saucissonnage. Elle s'interroge par ailleurs sur le seuil visé par le Gouvernement ainsi que sur les motifs ayant amené le Gouvernement à prévoir une telle disposition.

M. le Président constate que le Gouvernement ne vise pas à mettre en place un encadrement constitutionnel du déficit public (Schuldenbremse) à l'instar d'autres pays européens, tels que la France ou l'Allemagne. L'orateur souligne que cette question sera sûrement soulevée au moment du vote du rapport de la commission. Le représentant du groupe parlementaire LSAP se prononce contre l'inscription d'un tel principe dans la Constitution et explique que cela ne ferait de sens seulement s'il existait un contrôle direct de constitutionnalité des lois.

### **Article 144 (article nouveau)**

L'article 144 projeté prévoit que toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.

M. le Président soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas préalablement voter une loi approuvant le Pacte de Famille dans sa globalité.

En ce qui concerne la dernière modification du Pacte de Famille, l'orateur souligne qu'elle dispose d'une certaine transparence, étant donné qu'elle a été publiée au Mémorial B. Il s'interroge toutefois si cette disposition, touchant aux structures des institutions, n'aurait pas dû être contresignée par un membre du Gouvernement, conformément à l'actuel article 45 de la Constitution, et donne à considérer que la question de l'inconstitutionnalité de cette disposition risque de se poser au cas où la proposition de révision 6030 ne serait pas votée. Dans un souci de sécurité juridique, le représentant du groupe parlementaire LSAP est d'avis qu'il faudrait une loi approuvant la modification des règles de succession au trône, tel qu'il était le cas en 1907. A l'époque, le Grand-Duc Guillaume IV avait édicté un nouveau statut de famille et pour garantir à ses filles la succession au trône, il a fait approuver ce nouveau statut par la Chambre des Députés (loi du 10 juillet 1907).

Est soulevée la question générale de savoir s'il faut maintenir le Pacte de Famille dans la Constitution, étant donné que ses dispositions ne peuvent de toute manière pas aller à l'encontre de la Constitution. Au cas où le Pacte de Famille ne serait pas maintenu dans la Constitution, les modifications y afférentes ne devraient pas être approuvées par une loi, étant donné qu'il s'agirait alors d'une affaire interne de la Cour Grand-Ducale.

### **3. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution - Auteur: Monsieur Eugène Berger**

### **6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 - Auteur: Monsieur Eugène Berger**

Le point 3 est reporté à la réunion du 28 septembre 2011.

\*

La prochaine réunion fixée au mercredi 28 septembre 2011 sera consacrée, d'une part, à l'examen de la proposition de loi 6263, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat, ainsi que de la résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales: transparence et responsabilité et, d'autre part, à l'examen de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers





## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 4 et 27 avril 2011
2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution  
- Auteur: Monsieur Eugène Berger
- 6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003  
- Auteur: Monsieur Eugène Berger  
- Exposé et discussion

\*

Présents : Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Raymond Weydert

M. Eugène Berger, auteur de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusée : Mme Christine Doerner

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 4 et 27 avril 2011**

Les projets de procès-verbaux repris sous rubrique sont approuvés.

**2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution**  
**- Auteur: Monsieur Eugène Berger**

**6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

**- Auteur: Monsieur Eugène Berger**

**- Exposé et discussion**

L'auteur de la proposition de révision et de la proposition de loi émargées présente succinctement les objectifs de ces deux textes. Pour le détail de cette présentation, il est renvoyé aux explications circonstanciées figurant à l'exposé des motifs.

L'orateur souligne qu'il a déjà déposé en 1996 une proposition de loi visant l'abaissement de l'âge du droit de vote actif pour les élections communales et que deux nouvelles propositions de texte ont été déposées par lui en 2008 et retirées par la suite, dont le contenu a été repris par les deux propositions de texte déposées en octobre 2010 et actuellement en discussion.

Le droit de vote a évolué au fur et à mesure que notre société a éradiqué les discriminations ayant trait à l'appartenance à une classe sociale, à la fortune, au sexe et à la nationalité. En 1919, le droit de vote est accordé aux femmes. Il a encore été assoupli par la suite, en ce qu'il a été accordé pour les élections communales et européennes, à des résidents non luxembourgeois remplissant un certain nombre de conditions. S'y ajoute que la loi du 23 mars 1972 a procédé à un abaissement de l'âge électoral actif de 21 à 18 ans et celui de l'électorat passif de 25 à 21 ans, lequel a de nouveau été abaissé à 18 ans par la loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. A noter que cette loi a également relevé de 70 à 75 ans la limite d'âge pour la participation obligatoire aux élections.

En tant qu'arguments politiques, l'orateur fait valoir que les jeunes sont aujourd'hui de plus en plus concernés directement par les décisions politiques et qu'il faudrait par conséquent leur donner les moyens de pouvoir exprimer leur opinion politique par une participation aux élections. Il est souligné que l'âge de 18 ans ne constitue pas un âge fatidique à partir duquel les jeunes peuvent revendiquer l'exercice de leurs droits. En effet, toute une série de droits leur sont déjà conférés à partir de 16 ans tels que, par exemple, le droit de demander le permis de conduire des catégories A1, A3 et F.

Il est prévu d'instaurer un parallélisme avec le régime actuellement applicable aux personnes âgées de plus de 75 ans pour lesquelles le vote n'est pas obligatoire. En effet, les jeunes seraient inscrits d'office sur les listes électorales dès qu'ils auraient 16 ans révolus, mais le droit de vote resterait néanmoins facultatif.

Aux yeux de l'auteur, des raisonnements par analogie tendant à « gratifier » les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale, tels que relevés par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010 relatif aux propositions de texte 5944 et 5945, ne sont pas encouragés par un abaissement de la majorité électorale.

Il est par ailleurs relevé, d'une part, que dans sa résolution 5/5 2009-2010 annexée au présent procès-verbal, le Parlement des Jeunes plaide également pour l'abaissement du

droit de vote à 16 ans, à condition toutefois d'instaurer le cours de l'instruction civique plus tôt dans l'enseignement secondaire classique et, d'autre part, que l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Slovénie ont déjà abaissé la majorité électorale à 16 ans dans certains cas bien déterminés. A noter que l'Autriche est le seul Etat membre ayant fixé à 16 ans la majorité électorale pour tous les types d'élections. A ce titre, il est renvoyé au tableau comparatif du droit de vote actif dans l'UE, ainsi qu'au projet de résolution du Conseil de l'Europe du 22 mars 2011 sur le renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans adopté en date du 23 juin 2011, joints au présent procès-verbal.

La représentante du groupe parlementaire DP informe les membres de la commission qu'il n'y avait pas de majorité au sein d'un courant politique ou d'un autre lors des discussions au sein du Conseil de l'Europe sur l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans, ce qui explique la formulation nuancée des recommandations arrêtées dans la résolution du 23 juin 2011 précitée et annexée au présent procès-verbal.

Il convient encore de noter que dans son rapport du 28 avril 2011 sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134 (INI)), le Parlement européen considère qu'il importe d'encourager les jeunes à participer aux élections. Parmi les propositions de réforme avancées dans son rapport figure entre autres celle de prévoir un âge minimal uniformisé pour le droit de vote et d'éligibilité.

#### Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 23 mars 2010 relatif aux documents parlementaires 5944 et 5945, le Conseil d'Etat a exprimé le souhait de mener un débat d'ordre général à la Chambre des Députés afin de fixer une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps et a renvoyé à sa prise de position de principe en la matière, définie dans son avis du 19 octobre 1971 ayant trait au projet de révision de l'article 52 de la Constitution (doc. parl. 1462), annexé au présent procès-verbal.

La Haute Corporation a en outre soulevé deux autres problèmes d'ordre plus général, à savoir d'une part, la question du maintien de l'obligation électorale générale et, d'autre part, celle de l'abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale. Vu qu'à l'heure actuelle la non-participation aux élections est généralement classée sans suite par les procureurs d'Etat, il y aurait lieu, aux yeux du Conseil d'Etat, de mener une réflexion sur la dépenalisation de la non-participation aux élections. D'autant plus, il craint que la réduction de l'âge de la majorité électorale ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à « gratifier » les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale.

Dans son avis du 3 mai 2011 relatif aux documents parlementaires 6205 et 6206, le Conseil d'Etat répète la conclusion de son avis du 23 mars 2010 : « Dans l'attente des orientations en la matière de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat maintient l'attitude définie dans son avis précité du 19 octobre 1971. »

## Echange de vues

Compte tenu des documents récents du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, M. le Président estime qu'il est utile et nécessaire de mener un débat d'ordre général sur l'abaissement de l'âge de vote, quelle que soit la décision de la commission et soulève que la présente discussion risque de dépasser le cadre de la commission en ce qu'elle suscite des discussions d'abaissement général de l'âge dans d'autres domaines, notamment en matière pénale. A ce titre, il est souligné qu'un projet de réforme prévoit l'abaissement de la majorité pénale de 18 à 16 ans pour les adolescents récidivistes en France. L'orateur relève toutefois qu'il ne faut pas nécessairement lier la responsabilité politique à la responsabilité pénale.

Au vu de la situation actuelle, le législateur doit en plus se poser de façon plus générale la question du maintien du droit de vote obligatoire.

L'auteur de la proposition de loi et de la proposition de révision sous examen se déclare d'accord avec la proposition du Président de mener un débat en séance publique sur la fixation des orientations en la matière.

De l'échange de vues, il y a encore lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- à la demande du représentant du groupe parlementaire LSAP de savoir si l'inscription sur les listes électorales des jeunes ayant accompli l'âge de 16 ans serait facultative ou obligatoire et qu'au cas où elle serait obligatoire alors le vote devrait également être obligatoire, l'auteur des deux textes en discussion répond que l'inscription se ferait d'office à partir de l'âge de 16 ans, mais que le droit de vote serait toutefois facultatif ;
- la représentante du groupe parlementaire DP informe les membres de la commission que le Conseil de l'Europe a mené des discussions générales sur l'âge de vote dans les différents Etats membres de l'Union européenne et souligne que dans son rapport du 23 juin 2011, l'Assemblée parlementaire appelle les Etats membres entre autres à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité et à étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans dans tous les pays et pour tout type d'élections ;
- le représentant du groupe parlementaire déi gréng se déclare également d'accord avec la proposition du Président, mais donne à considérer que la commission doit néanmoins prendre position à l'égard de la proposition de loi et de la proposition de révision susmentionnées. L'orateur souligne en outre, que tout en souscrivant à ces deux textes, son parti politique se prononce pour une inscription d'office aux listes électorales et pour un droit de vote obligatoire, à condition d'instaurer plus tôt des cours d'instruction civique dans l'enseignement. En ce qui concerne le droit de vote obligatoire, il est souligné que le taux de participation aux élections est très élevé, même si à l'heure actuelle, la non-participation aux élections n'est pas sanctionnée. Il craint que si les discussions sur le maintien ou la suppression du droit de vote obligatoire ne soient relancées alors le droit de vote obligatoire risquera d'être supprimé ;
- quant à la remarque de M. le Président que les sanctions perdent leur raison d'être si elles ne sont pas appliquées, la représentante du groupe parlementaire DP répond qu'il existe bien d'autres domaines dans lesquels les sanctions ne sont pas appliquées et que la suppression du droit de vote obligatoire pour cause de

classement sans suite par le Parquet en cas de non-participation aux élections risquerait d'engendrer un débat sur le principe de l'opportunité des poursuites, lequel dépasserait toutefois le cadre des deux propositions de texte en discussion. A son avis, l'argument de la non-application des peines ne constitue pas une raison suffisante justifiant la suppression du droit de vote obligatoire.

\*

Etant donné que tous les partis politiques n'ont pas encore pris position sur les deux textes en discussion, M. le Président propose d'y revenir en automne. La commission rédigera alors un rapport reproduisant les discussions menées, ainsi que les questions soulevées par elle.

L'orateur propose d'envoyer une lettre au Président de la Chambre des Députés l'informant que la présente commission a discuté sur la proposition de loi et la proposition de révision précitées et qu'elle considère qu'il est souhaitable de disposer d'une prise de position du Gouvernement y afférente d'ici la prochaine rentrée parlementaire, en vue d'un débat en séance publique sur la fixation des orientations en la matière.

\*

En tant que point « divers », M. le Président informe les membres de la commission que :

- faute de disponibilité du Ministre des Cultes avant les vacances parlementaires, la demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire déi gréng de la mise en pratique de la motion votée en séance plénière le 7 juin 2011 « Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses » figurera à l'ordre du jour de la première réunion après les vacances d'été au mois de septembre 2011;
- la commission prendra position sur la résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le « Financement des partis politiques et des campagnes électorales : transparence et responsabilité » lors des discussions sur la proposition de loi 1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ; 2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (doc. parl. 6263).

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers

## Annexes :

1. Résolution du Parlement des Jeunes 5/5 2009-2010 « *Droit de vote à partir de 16 ans* » ;
2. Youth Forum Jeunesse ;
3. Tableau comparatif du droit de vote actif dans l'UE ;
4. Projet de résolution du Conseil de l'Europe du 22 mars 2011 « *Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans* » ;
5. Résolution 1826 (2011) du Conseil de l'Europe « *Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans* » ;
6. Rapport du Parlement européen du 28 avril 2011 sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134 (INI)) ;
7. Avis du Conseil d'Etat du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462).

Annexe 1



PARLEMENT DES JEUNES

INFOMOBIL

PRESSE

CONTACT

DOCUMENTS

### CONNEXION UTILISATEUR

Adresse électronique :

\*

Mot de passe : \*

Se connecter

Créer un nouveau compte

Demander un nouveau mot de passe

...

## RÉSOLUTION 5/5 2009-2010, 1 "DROIT DE VOTE À PARTIR DE 16 ANS"

### ***DROIT DE VOTE À PARTIR DE 16 ANS***

Proposée par la Commission Démocratie

Par cette proposition, le Parlement des Jeunes, organe représentatif de la jeunesse au Luxembourg, voudrait bien souligner l'importance du droit de vote à partir de 16 ans, de même que l'influence positive inhérente à cette proposition.

Le droit de vote à partir de 16 ans permet de donner la voix à la jeunesse et d'éveiller son intérêt à la politique. Afin de permettre aux jeunes de se réaliser pleinement et de se sentir pris au sérieux, le Parlement des Jeunes a décidé d'adopter pour le droit de vote à partir de 16 ans aussi bien au niveau régional (élections communales) qu'au niveau national (élections législatives).

En 1949, le Conseil parlementaire allemand a fixé l'âge de vote à 21 ans. Suite à la pression des différents partis, le Bundestag a revu à la baisse l'âge de vote dorénavant fixé à 18 ans.

Depuis 1996, la Basse-Saxe a instauré le droit de vote à partir de 16 ans lors des élections communales et cinq autres länder ont suivi cet exemple. Un système similaire a été mis en place en Autriche en 2007.

De toute évidence, il faut prendre en considération qu'un cinquième de la population allemande est

### JUGENDPARLEMENT 2.0



Facebook



YouTube



Twitter

### ENVIE DE PARTICIPER?

L'inscription aux sessions de cette année est close. Mais tu peux rejoindre la session 2011/2012 du Parlement des Jeunes!

Tu peux t'inscrire en utilisant le formulaire du site.

plus jeune que 20 ans. Par conséquent, la majorité de ce groupe social n'a pas les moyens d'émettre son vote aux nombreux sujets qui vont influencer son avenir social et professionnel.

Ainsi, le droit de vote à partir de 16 ans engendrerait non seulement une meilleure cohésion sociale du Grand-duché, mais encore une meilleure entente entre la jeunesse et les générations qui la précèdent.

Ce volet s'avère d'autant plus signifiant que la population luxembourgeoise vieillissant au fur et à mesure, le droit de vote à partir de 16 ans permet de contrebalancer l'hégémonie des personnes âgées et d'inciter les responsables politiques de défendre les intérêts des jeunes.

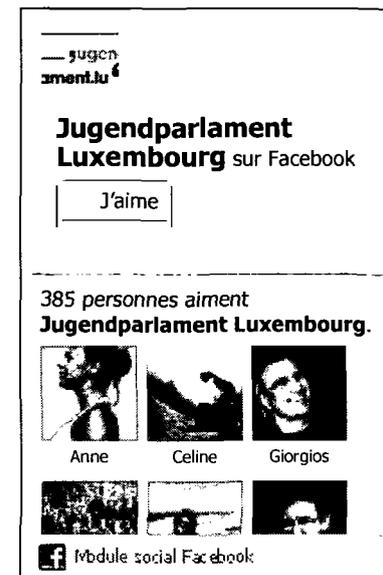
Cependant, le Parlement des Jeunes insiste sur le fait que le droit de vote à partir de 16 ans doit nécessairement s'accompagner de changements du système scolaire en vue de préparer préalablement les élèves le mieux possible aux élections et aux sujets abordés lors de la période précédant les élections.

Ainsi, le Parlement des Jeunes se prononce en faveur de l'introduction de l'éducation civique plus tôt dans le lycée classique. De plus, soulignons qu'il fallait aborder plus fréquemment les sujets d'actualité et les traiter plus intensivement pendant les cours de langues si bien que les élèves acquièrent une certaine culture générale et apprennent à varier leurs hypothèses, mesurer leurs propos, finalement analyser et mettre en question. En conséquence, les jeunes seront mieux instruits dans les affaires politiques que la génération précédente.

Contrairement à l'opinion publique, le comportement de ceux qui votent pour la première fois ne se différencie pas de façon éclatante du comportement des autres électeurs.

En outre, notons qu'il fallait aussi revoir à la baisse l'âge minimal pour l'éligibilité au niveau communal.

Finalement, il nous incombe à inciter les responsables politiques de bien vouloir s'adapter aux jeunes en leur facilitant l'accès au programme électoral des différents partis. Suivant cette optique, des services comme le « politiker check » s'avèrent d'une grande utilité.



Aspe  
légau  
Cont  
Copy  
CGJL  
2010



**CONTACT**

**European Youth Forum**  
120, rue Joseph II  
1000 Brussels - Belgium

Tél. + 32 2 230 64 90  
Fax + 32 2 230 21 23  
[www.youthforum.org](http://www.youthforum.org)  
[youthforum@youthforum.org](mailto:youthforum@youthforum.org)



## What are our demands?

The European Youth Forum calls on the European governments, the EU institutions, and where competent, regional and local authorities, to establish a common voting age of 16 for the national and local polls and for the European Parliament elections.

The European Youth Forum urges the European governments, the EU institutions, and regional and local authorities to accompany this move with subsequent and consistent incentives and with educational campaigns empowering young people to participate actively in society.



Education and Culture DG Produced with the financial support of the European Union

## Who are we?

Independently established by youth organisations, the European Youth Forum (YFJ) is made up of more than 90 National Youth Councils and International Non-Governmental Youth Organisations, which are federations of youth organisations in themselves. It brings together tens of millions of young people from all over Europe, organised in order to represent their common interests.

Representation, internal democracy, independence, openness and inclusion are among the main principles for the functioning of the European Youth Forum and its Member Organisations.

The European Youth Forum works to empower young people to participate actively in the shaping of Europe and the societies in which they live, and in improving the living conditions of young people as European citizens in today's world.

## VOTE@16

A YFJ call for the active  
citizenship of young people in  
Europe



### Why lower the voting age to 16?

#### Increase Democratic Participation

- Young people today have greater knowledge of society and are more informed than previous generations.
- Participation in the democratic process and the right to vote are key elements of citizenship, particularly in terms of the recognition of young people's views.
- The motivation to participate actively in decision-making processes is higher when you have real influence. Lowering the electoral age would motivate the younger generation to participate in democracy earlier.

#### Balance the Demographic Changes

- Life expectancy is increasing and the proportion of young people in the population is declining. Lowering the voting age would contribute to maintaining a demographic balance between young people and adults.
- Lowering the voting age would force politicians to formulate solid and substantial youth policies, answering the specific needs of young people.

#### Rights in line with Responsibilities

- Young people are tax payers when they get a job and can be convicted in most countries even before reaching the voting age. And yet, young people below the age of 18 are not allowed to vote at elections and thereby influence the decisions that directly impact their everyday life.



### An opportunity for Europe and European states to tackle the 'democratic deficit'

Acknowledging the low turnout of young people at European polls, the European Union and the Council of Europe have for the past many years strived to instill a sense of citizenship among young people in Europe. The YFJ is profoundly convinced that the increased participation of young people in democracy is only attainable if youth are taken seriously and if they are offered real influence in the civic process. This requires a broad set of policies, aimed at creating a genuine culture of participation. The most central component of citizenship, the right to vote, must be extended to the younger population. Young people should be granted the right to vote at all local, national and European elections from the age of 16.



## Tableau comparatif du droit de vote actif dans l'UE

Allemagne	<b>18 ans</b>  <b>Certains Länder</b> ont abaissé la majorité électorale à <b>16 ans pour les élections municipales</b> , à savoir : la Brême, la Basse-Saxe, la Mecklembourg-Poméranie occidentale, la Rhénanie-du-Nord, la Saxe et le Schleswig-Holstein. <b>Brême</b> vient également d'abaisser la majorité électorale à <b>16 ans pour les élections législatives régionales (Landtagswahlen)</b> .
Autriche	<b>Seul Etat membre de l'UE</b> ayant fixé à <b>16 ans</b> la majorité électorale pour <b>tous les types d'élections</b> (municipales, régionales, nationales, et européennes).
Belgique	<b>18 ans</b>
Bulgarie	<b>18 ans</b>
Chypre	<b>18 ans</b>
Danemark	<b>18 ans</b>
Espagne	<b>18 ans</b>
Estonie	<b>18 ans</b>
Finlande	<b>18 ans</b>
France	<b>18 ans</b>
Grèce	<b>18 ans</b>
Hongrie	<b>18 ans</b>  <b>Dans certains cas</b> , les jeunes sont autorisés à voter dès l'âge de <b>16 ans</b> : les personnes qui se marient avant l'âge de 18 ans jouissent pleinement des droits légaux reconnus aux adultes et peuvent donc voter.
Irlande	<b>18 ans</b>
Italie	<b>18 ans</b>  Le droit de vote est fixé à <b>25 ans pour les élections sénatoriales</b> .
Lettonie	<b>18 ans</b>
Lituanie	<b>18 ans</b>
Luxembourg	<b>18 ans</b>
Malte	<b>18 ans</b>
Pays-Bas	<b>18 ans</b>
Pologne	<b>18 ans</b>
Portugal	<b>18 ans</b>
République tchèque	<b>18 ans</b>
Roumanie	<b>18 ans</b>
Royaume-Uni	<b>18 ans</b>
Slovaquie	<b>18 ans</b>
Slovénie	<b>18 ans</b>  Les jeunes ont le droit de voter à <b>16 ans lorsqu'ils travaillent</b> .
Suède	<b>18 ans</b>

Annexe 4



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

<http://assembly.coe.int>

**Doc. 12546**  
22 mars 2011

## Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans

Rapport<sup>1</sup>  
Commission des questions politiques  
Rapporteur: M. Miloš ALIGRUDIĆ, Serbie, Groupe du Parti populaire européen

### Résumé

La participation des jeunes à la vie démocratique doit être favorisée, en particulier celle des 16-17 ans qui exercent déjà des responsabilités au sein de la société, mais n'ont pas le droit de vote.

Les Etats membres sont invités à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes dans la vie civique, par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité, et à examiner les possibilités d'abaisser l'âge de vote à 16 ans ainsi que les âges minimum d'éligibilité aux différentes élections.

<sup>1</sup> Renvoi en commission: Doc. 11895, Renvoi 3564 du 29 mai 2009.

**A. Projet de résolution<sup>2</sup>**

1. L'Assemblée parlementaire a examiné à plusieurs reprises la question de l'abaissement de la majorité électorale, le plus récemment dans sa Résolution 1630 (2008) «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse».
2. L'évolution démographique de l'Europe pourrait entraîner l'accroissement de la marginalisation des jeunes dans le processus démocratique, qui risque d'être dominé par des questions intéressant surtout les personnes plus âgées. Une telle évolution pourrait mettre en danger la stabilité de la démocratie à une époque où la cohésion sociale est plus nécessaire que jamais.
3. La montée de l'abstentionnisme électoral dans toute l'Europe, en particulier dans la classe d'âge des 18-24 ans, est également inquiétante pour l'avenir de la démocratie. Les études montrent que plus les jeunes attendent pour participer à la vie politique, moins ils s'engagent à l'âge adulte.
4. En 2007, l'Autriche est devenue le premier membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et la première démocratie au monde développé à fixer à 16 ans la majorité électorale pour toutes les élections municipales, régionales et nationales. L'Allemagne a également abaissé la majorité électorale dans certains *Länder*. Le canton suisse de Glaris a abaissé à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales et cantonales. La question est en débat dans les parlements de plusieurs autres Etats membres.
5. Rappelant les nombreuses initiatives déjà prises en faveur de la participation des jeunes, que ce soit par le biais d'institutions spécifiques ou du système de cogestion, comme le préconise la Recommandation 1019 (1985) sur la participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle, l'Assemblée insiste sur la nécessité de veiller à ce que les jeunes soient bien préparés à participer à la vie civique et souligne:
  - 5.1. que plus la proportion de la société qui participe aux élections est importante, plus les élus sont représentatifs;
  - 5.2. que les 16-17 ans exercent déjà des responsabilités au sein de la société, mais sans avoir le droit de vote;
  - 5.3. qu'une meilleure participation électorale contribuera à sensibiliser les jeunes à la responsabilité qui leur incombe de définir leur place et leur rôle dans la société;
  - 5.4. que les systèmes éducatifs doivent dispenser une meilleure éducation à la citoyenneté démocratique pour permettre aux futurs citoyens, qui devront être des citoyens à part entière, d'exercer leurs droits nouvellement acquis;
  - 5.5. que les écoles peuvent constituer un modèle de participation démocratique si les élèves sont intégrés à leur processus décisionnaire;
  - 5.6. que l'âge de vote à 16 ans favoriserait une meilleure participation de ceux qui votent pour la première fois et partant, une meilleure participation en général.
6. Il convient aussi d'insister tout particulièrement sur les principes de la démocratie, qui commandent la participation du plus grand nombre possible de personnes au processus politique et décisionnaire, sur le souci constant de tous les démocrates d'élargir et d'améliorer le fonctionnement démocratique de nos sociétés, sur la possibilité d'apporter du sang neuf au corps électoral et de donner ainsi un plus grand espace d'expression aux préoccupations de la jeune génération, ainsi que sur l'importance de lutter efficacement contre le danger croissant de l'exclusion des jeunes et sur l'intérêt qu'il y a à faire tout ce qui est possible pour faciliter leur intégration dans les structures de la société.
7. En conséquence, l'Assemblée appelle les Etats membres:
  - 7.1. à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité;
  - 7.2. à étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans dans tous les pays et pour tout type d'élections;
  - 7.3. à examiner la possibilité d'abaisser l'âge minimum d'éligibilité aux différents types d'élections (locales et régionales, législatives, sénatoriales, présidentielles) dans tous les cas où cela paraît souhaitable.

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté par la commission le 9 mars 2011.

**B. Exposé des motifs, par M. Aligrudić, rapporteur****Sommaire**

	<i>Page</i>
1. Introduction.....	3
2. Situation actuelle: la majorité électorale en Europe.....	3
3. Pays européens envisageant d'abaisser la majorité électorale.....	4
4. Situation actuelle hors d'Europe.....	6
5. Examen des arguments en faveur d'un abaissement de la majorité électorale.....	6
5.1. <i>Augmentation de la représentativité</i> .....	6
5.2. <i>Participation démocratique</i> .....	6
5.3. <i>Changements démographiques</i> .....	7
5.4. <i>Droits et responsabilités liés à la citoyenneté</i> .....	8
5.5. <i>Maturité</i> .....	8
6. Age d'éligibilité.....	9
7. Conclusions.....	9

**1. Introduction**

1. Une proposition de résolution intitulée «Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans» a été déposée auprès de l'Assemblée parlementaire en mai 2009<sup>3</sup>. Elle a été transmise à la commission des questions politiques, laquelle m'a nommé rapporteur.

2. La commission a débattu de cette question lors de sa réunion des 6 et 7 décembre 2010, à Belgrade, et a eu un échange de vues avec un représentant du Forum européen de la jeunesse lors de sa réunion des 14 et 15 décembre 2010, à Paris.

3. L'Assemblée s'intéresse depuis longtemps à la participation des jeunes à la politique. Dans sa Recommandation 1019 (1985) sur la participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle, elle se déclarait «convaincue de l'importance de l'initiation et de la participation active et effective des jeunes à la vie politique et institutionnelle aux niveaux local, national et européen, de leur compréhension et de leur engagement personnel dans ce domaine pour assurer la survie et le développement de la démocratie». Dans sa Recommandation 1286 (1996) sur une stratégie européenne pour les enfants, elle exhortait les Etats membres «à permettre aux enfants de faire entendre leur point de vue dans toutes les décisions les concernant ... et à reconsidérer l'âge auquel les adolescents peuvent bénéficier du droit de vote».

4. En juin 1996, l'Assemblée a adopté la Directive 523 sur la situation des jeunes en Europe: la jeunesse marginalisée, à la suite d'un rapport de M. Mikko Elo, dans laquelle l'Assemblée observait que «parmi les questions clés de politique générale au niveau national, il convient de discuter s'il faut, ou comment (...) abaisser l'âge minimal concernant le droit de vote». Dans sa Recommandation 1315 (1997) sur l'âge minimal concernant le droit de vote, l'Assemblée ne recommandait pas l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans mais appelait les Etats membres à harmoniser, dans les meilleurs délais, l'âge légal requis pour voter et se présenter aux élections à 18 ans, tous pays et toutes élections confondus, et à créer les conditions préalables nécessaires pour assurer la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement dans la vie de la collectivité. Enfin, la Résolution 1630 (2008) «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse» souligne que l'encouragement de la participation active des jeunes à la vie civique et institutionnelle est un élément clé de la politique de jeunesse du Conseil de l'Europe.

5. La question de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans est de plus en plus débattue au sein des parlements des pays européens et certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont d'ores et déjà adopté cette réforme.

**2. Situation actuelle: la majorité électorale en Europe**

6. A l'heure actuelle, la majorité électorale est généralement de 18 ans dans l'ensemble des pays démocratiques, depuis qu'une vaste réforme entreprise dans les années 1970 l'a ramenée de 21 à 18 ans dans de nombreux pays. Depuis, des appels ont été lancés, notamment par des groupes de la société civile, afin que la majorité électorale soit abaissée à 16 ans.

<sup>3</sup> Voir le Doc. 11895 de l'Assemblée.

7. Aujourd'hui, dans la grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, la majorité électorale est fixée à 18 ans. Le seul pays européen où le droit de vote est donné à un âge supérieur est l'Italie dont les ressortissants ne peuvent voter aux élections sénatoriales avant l'âge de 25 ans (ils peuvent cependant voter lors des élections à la Chambre des députés, la chambre basse du Parlement, à partir de 18 ans).

8. En 2007, l'Autriche est devenue le premier membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et la première démocratie au monde développé à fixer à 16 ans la majorité électorale pour toutes les élections municipales, régionales, nationales et européennes. Trois *Länder* (le Burgenland, la Carinthie et la Styrie) ont adopté cette réforme dès 2003, rejoints en mai de la même année par Vienne. Salzbourg a suivi, ce qui fait que, dès le début 2005, cette réforme était en vigueur dans cinq *Länder* sur neuf. Dans le Burgenland, à Salzbourg et à Vienne, l'abaissement de la majorité électorale pour les élections municipales a entraîné son abaissement également pour les élections régionales. A l'issue des élections législatives de 2006, remportées par la coalition SPÖ-ÖVP, cette dernière a annoncé que l'une de ses mesures serait d'abaisser la majorité électorale à 16 ans pour tous les scrutins et dans tous les *Länder*. La concrétisation de cette mesure a été lancée en mars et un projet de loi visant à modifier la Constitution a été soumis au parlement en mai. En juin 2007, le Conseil national a approuvé la proposition sur recommandation de sa commission constitutionnelle. Lors des différentes lectures devant la chambre, l'abaissement de la majorité électorale a rencontré assez peu d'opposition, puisque quatre partis sur cinq l'ont soutenu explicitement et qu'il y a même eu des controverses sur le fait de savoir quel parti était à l'origine de cette idée. L'abaissement de l'âge d'éligibilité de 19 à 18 ans n'a pas soulevé plus d'objections. Le projet de loi, voté par l'ensemble des partis, a été approuvé par le Conseil fédéral le 21 juin 2007.

9. L'Allemagne a également abaissé la majorité électorale à 16 ans dans certains *Länder*. En 1995, la Basse-Saxe l'a fait pour les élections municipales, suivie par les *Länder* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, de Saxe et du Schleswig-Holstein.

10. De même, en 2007, le canton suisse de Glaris a abaissé à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales et cantonales.

11. Les initiatives en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans ont porté leurs fruits dans chacune des trois dépendances de la Couronne britannique entre 2006 et 2008. L'île de Man fut la première à modifier sa loi en fixant, en juillet 2006, à 16 ans le droit de vote aux élections législatives. Jersey a suivi en juillet 2007, en donnant son accord de principe à l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans. La loi est entrée en application en avril 2008, à temps pour les élections générales qui se sont tenues fin 2008. En octobre 2007, une proposition du *House Committee* (commission des affaires intérieures) des Etats de Guernesey allant dans le même sens et approuvée par le *States' Policy Committee* (commission des affaires politiques des Etats de Guernesey) a été adoptée par les Etats de délibération. Un décret d'application consacrant cette loi est paru en décembre 2007. Elle est immédiatement entrée en vigueur et a rendu effectif l'abaissement de la majorité électorale, à temps pour les élections législatives de Guernesey en 2008.

12. En Hongrie, les jeunes sont autorisés dans certains cas à voter dès l'âge de 16 ans. Par exemple, les personnes qui se marient avant l'âge de 18 ans jouissent dès lors pleinement des droits légaux reconnus aux adultes et peuvent donc voter.

13. En Slovaquie, les jeunes ont le droit de voter à 16 ans s'ils travaillent.

14. En Norvège, le gouvernement a autorisé le vote à 16 ans aux élections municipales de 2011 dans 20 communes sélectionnées, dans le cadre des efforts déployés pour intéresser les jeunes à la vie politique.

### 3. Pays européens envisageant d'abaisser la majorité électorale

15. Un certain nombre de pays prennent des mesures concrètes en vue d'abaisser l'âge de la majorité électorale. En juillet 2010, la commission mixte du Parlement irlandais pour les questions constitutionnelles a recommandé que la Constitution soit modifiée afin de permettre aux jeunes de 17 ans de voter pour élire les députés au *Dáil Éireann* (chambre basse du parlement).

16. Le gouvernement finlandais a décidé d'étudier la possibilité d'abaisser la majorité électorale à 16 ans, dans le cadre de son programme gouvernemental pour 2007-2011.

17. Au Danemark, des propositions ont été soumises au *Folketing* (Parlement danois) en vue de la création d'une commission sur le vote, qui serait chargée d'examiner la manière d'amener les jeunes à s'engager dans la vie démocratique et la possibilité d'abaisser la majorité électorale à 16 ans, ainsi que d'une commission sur la participation chargée d'étudier le recul de la participation aux élections locales. La

commission sur le vote, composée de représentants de tous les grands partis politiques, syndicats, groupes de réflexion, organisations de jeunesse, experts et médias, a été constituée à l'autonomie 2010 et devrait rendre son rapport pour la fin 2011. Lors des élections municipales de 2009, 31 communes ont organisé des élections parallèles pour les 16-17 ans.

18. En septembre 2008, la ministre aux droits de l'homme et aux minorités ethniques de la République tchèque a introduit une proposition visant à abaisser la majorité électorale à 16 ans pour les élections locales, dans le cadre d'un vaste programme destiné à encourager les jeunes à participer à la vie démocratique et à marquer leur appartenance à la société.

19. A Malte, des discussions ont eu lieu sur la question de l'abaissement de la majorité électorale. Dans son programme de juin 2009 en vue des élections au Parlement européen, le Parti des socialistes européens (PSE) a proposé de la fixer à 16 ans.

20. Au Royaume-Uni, c'est en décembre 1999 que la possibilité d'abaisser la majorité électorale à 16 ans a été envisagée sérieusement pour la première fois, lorsque la Chambre des Communes a examiné en commission un amendement au *Representation of the People Bill* (projet de loi sur la représentation du peuple). C'était la première fois que la question d'accorder le droit de vote aux jeunes avant l'âge de 18 ans était soumise au vote à la Chambre des Communes. Le gouvernement s'est toutefois opposé à cet amendement, qui fut rejeté par 434 voix contre 36.

21. En 2004, la Commission électorale a mené une vaste consultation sur la question de la majorité électorale et de l'âge d'éligibilité; cette consultation a enregistré une forte participation. Dans ses conclusions publiées le 19 avril 2004<sup>4</sup>, la commission recommandait que la majorité électorale soit maintenue à 18 ans. En novembre 2005, la Chambre des Communes a rejeté par 136 voix contre 128 (vote libre) une proposition de loi en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans. Le parlement a décidé de ne pas inclure de disposition abaissant la majorité électorale dans la loi sur l'administration électorale lors de son adoption en 2006.

22. En février 2006, le rapport de l'enquête *POWER (POWER Inquiry)* appelait à abaisser à 16 ans la majorité électorale et l'âge d'éligibilité à la Chambre des Communes. Le même jour, le Chancelier de l'Echiquier de l'époque, Gordon Brown, indiquait dans un article paru dans *The Guardian* qu'il était favorable à cette initiative à condition qu'elle soit assortie de mesures efficaces d'éducation à la citoyenneté.

23. En juillet 2007, le ministère de la Justice a publié un livre vert intitulé *The Governance of Britain*<sup>5</sup>, dans lequel il proposait la création d'une commission de promotion de la citoyenneté des jeunes (*Youth Citizenship Commission*), qui serait notamment chargée d'examiner la question de l'abaissement de la majorité électorale. Les propositions du livre vert ont été mises en pratique et la commission a été créée en juillet 2007. Une consultation sur la question de savoir si la majorité électorale devait être abaissée à 16 ans était également préconisée. Un document de consultation a été publié en octobre 2008; les réponses étaient attendues en janvier 2009. Une synthèse des réponses a été publiée par la commission de promotion de la citoyenneté des jeunes en avril 2009. En juin 2009, celle-ci a publié ses recommandations à la suite de la consultation mais elle n'a pas préconisé d'abaisser la majorité électorale, laissant cette décision aux politiques.

24. Plus récemment, le Parti travailliste, dans son programme électoral en vue des élections législatives de 2010, a promis d'améliorer l'éducation à la citoyenneté pour les jeunes et de soumettre à un vote libre au parlement la question de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans. Les libéraux-démocrates se sont engagés à faire de même s'ils remportaient les élections.

25. En octobre 2007, la conférence du Parti national écossais a voté à l'unanimité en faveur d'une mesure d'abaissement de la majorité électorale à 16 ans et d'une campagne pour la dévolution des compétences nécessaires au Parlement écossais. Le ministre du Parlement a déclaré à la presse que le gouvernement écossais avait conscience que le décalage existant avec les autres droits civiques à l'entrée dans la vie adulte, comme celui de payer des impôts, de se marier ou de servir dans les forces armées, amène les jeunes à croire que leur avis ne compte pas ou n'est pas important<sup>6</sup>. Il poursuivait en indiquant que l'ambition du gouvernement était que le projet de loi étende le droit de vote aux jeunes âgés de 16 ans et plus pour les élections-pilotes au Conseil de santé et que si le gouvernement parvient à ce résultat, les jeunes auront le droit de voter dans un domaine dont la compétence appartient au Parlement écossais. Il souhaiterait

<sup>4</sup> Commission électorale, «*12 month review considering the age of the electoral majority*».

<sup>5</sup> Bibliothèque de la Chambre des Communes, document de recherche 07/72.

<sup>6</sup> «*SNP in move to lower voting age to 16*», *Herald Scotland*, 13 juin 2008.

également étendre, dans une étape future, l'âge de vote à 16 ans aux élections locales, mais malheureusement, comme c'est le cas avec une grande partie de la législation électorale écossaise, la réduction de l'âge de vote pour les élections est de la compétence exclusive de Westminster. En février 2008, un débat à l'Assemblée galloise a montré que l'abaissement du droit de vote à 16 ans disposait d'un soutien important.

26. Dans toute l'Europe, la société civile est de plus en plus favorable à l'abaissement du droit de vote à 16 ans. Le collectif *Votes at 16* (Le droit de vote à 16 ans), créé en 2003, s'inscrit dans cette mouvance. Il rassemble les grandes organisations de jeunesse britanniques, les principaux partis politiques et d'autres sympathisants. Il est conduit par un groupe directeur constitué de membres actifs parmi lesquels figurent des organisations comme le *British Youth Council* – où est installé son secrétariat –, la *Co-Operative*, la *Children's Rights Alliance for England*, le *Scottish Youth Parliament* et la *National Union of Students*, qui militent depuis des années pour le droit de vote à 16 ans. Le syndicat UNISON a également apporté son soutien au collectif *Votes at 16*.

27. Le Forum européen de la jeunesse, organisation indépendante de jeunesse basée à Bruxelles et représentant 98 conseils nationaux de jeunesse et organisations internationales de jeunesse de toute l'Europe, est à la tête du mouvement en faveur de l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans.

#### **4. Situation actuelle hors d'Europe**

28. L'Europe est loin d'être le seul continent où la question de l'abaissement de la majorité électorale fait débat. L'Iran est allé jusqu'à donner le droit de vote à 15 ans, avant de le repousser à 18 ans en janvier 2007, malgré l'opposition du gouvernement. Au Venezuela, l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans a été proposé lors des révisions constitutionnelles de 2007, mais il a été rejeté par référendum. Un rapport préconisant d'envisager l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans dans le Territoire de la Capitale australienne, Canberra, a été soumis à l'assemblée territoriale en septembre 2007, mais il a été rejeté. En 2009, le gouvernement australien a lancé un livre vert sur la réforme électorale, qui mentionne la possibilité d'abaisser l'âge du droit de vote à 16 ans.

29. La majorité électorale est fixée à 16 ans au Brésil, à Cuba, en Equateur et au Nicaragua et à 17 ans en Indonésie, au Timor oriental, au Soudan et aux Seychelles. En Israël, il faut avoir 17 ans pour voter aux élections locales. Aux Philippines, les personnes de 16 ans peuvent voter à toutes les élections si elles sont mariées.

#### **5. Examen des arguments en faveur d'un abaissement de la majorité électorale**

##### *5.1. Augmentation de la représentativité*

30. Le premier argument à mentionner est celui de l'élargissement de la démocratie car une élection qui fait participer les 16-17 ans est plus représentative qu'une élection réservée aux personnes de 18 ans et plus. Il est incontestable qu'inclure une fraction supplémentaire de la société accroît la représentativité des élus. On pourrait avancer, comme l'a fait un membre de la commission des questions politiques, qu'il ne faut pas s'arrêter à 16 ans. Cependant, ce seuil de 16 ans correspond à l'âge de la fin de la scolarité obligatoire dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

31. Depuis le début des révolutions démocratiques en Europe, inaugurées avec la Révolution française de 1789, l'évolution s'est toujours faite vers une démocratie plus inclusive par octroi de droits civiques à un nombre toujours plus grand de citoyens, reconnaissant que les hommes riches n'étaient pas les seuls à pouvoir prendre des décisions démocratiques, mais que les femmes et les pauvres en étaient aussi capables. Le fait d'abaisser l'âge du vote à 16 ans s'inscrirait dans cette évolution et rendra les démocraties plus démocratiques en incluant davantage de citoyens dans les processus décisionnels. La société européenne est confrontée à des changements constants, à de nouveaux défis, besoins et opportunités, surtout pour les jeunes. Ces changements appellent une réponse démocratique commune durable, paneuropéenne, transsectorielle, interculturelle et intergénérationnelle afin de garantir que les problèmes qui se posent aux jeunes et la perspective qui est la leur ne soient pas sous-représentés à l'agenda politique européen.

##### *5.2. Participation démocratique*

32. Un argument avancé est que l'abaissement de la majorité électorale ne ferait qu'accentuer le problème de l'abstention. D'après un rapport publié par le gouvernement britannique, à l'heure actuelle, la classe d'âge des 18-25 ans est celle qui affiche la plus faible propension au vote lors des élections.

L'adhésion des jeunes aux partis politiques est en baisse. Il est improbable que le fait d'abaisser encore l'âge du droit de vote inverse cette tendance. L'abstention des jeunes tient essentiellement au fait qu'ils se sentent en décalage par rapport aux partis politiques et aux candidats.

33. Cependant, exclure les jeunes de 16-17 ans des élections favoriserait la désaffection des 18-24 ans. L'impression de ne pas avoir de réelle influence n'incite pas à s'investir activement dans les processus décisionnels. L'abaissement de la majorité électorale favoriserait une plus grande participation des 16-17 ans au processus démocratique et obligerait dans le même temps les responsables politiques à définir des politiques de jeunesse solides et pertinentes.

34. Plus les jeunes seront tenus à l'écart du processus démocratique formel, plus il sera difficile de les y associer un jour. Lors des élections de 2005 au Royaume-Uni, le taux de participation des 18-24 ans n'a pas dépassé les 37%, soit une baisse de deux points par rapport au précédent scrutin. Selon l'*Electoral Reform Society*, si l'on donne aux jeunes la possibilité de voter à un âge plus précoce, ils seront plus enclins à voter lorsqu'ils avanceront en âge.

35. D'après une étude réalisée dans trois *Länder* allemands sur le taux de participation des 16-18 ans, la pratique du vote serait plus naturelle pour les jeunes de cette classe d'âge que pour leurs prédécesseurs qui ont dû attendre leurs 18 ans pour pouvoir voter. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le taux de participation des 16-21 ans est légèrement inférieur à celui de la moyenne des électeurs mais nettement supérieur (5% à 8% de plus) à celui des 21-30 ans. Des résultats similaires ont été observés en Basse Saxe où, en 1996, la ville de Hanovre enregistrait un taux de participation de 56,5% chez les 16-17 ans, contre 49% chez les 18-24 ans, le vote des jeunes de 16-18 ans atteignant un niveau comparable à celui des 35-45 ans. Les mêmes observations peuvent être faites pour les élections locales de 1999 en Saxe-Anhalt.

36. Bien que les taux de participation par classe d'âge ne soient pas disponibles pour l'Autriche, les travaux de recherche menés par l'*Institute for Social Research and Consulting (SORA)* et l'Association internationale de sociologie (AIS) nous donnent une idée des effets de la réforme. Ces travaux révèlent que plus des trois-quarts des primo-votants lors des élections législatives de 2008 ont suivi l'actualité politique plus d'une fois par semaine et que plus des deux tiers des électeurs de 16-18 ans ont déclaré s'intéresser à la campagne électorale, et ce alors que seulement 20% des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête de la SORA déclaraient faire confiance aux principaux responsables politiques et déploraient que les campagnes électorales ne reflètent pas les préoccupations des jeunes. Selon les estimations, le taux de participation de la tranche d'âge à laquelle le droit de vote venait d'être accordé était identique à celui de l'ensemble de l'électorat en 2008, soit environ 73%; l'équipe chargée de l'étude n'a par ailleurs dégagé aucune tendance dominante en fonction de la classe d'âge.

37. Un rapport élaboré par le groupe de réflexion politique britannique Demos, intitulé «*A New Frontier*», sur les habitudes de vote au Royaume-Uni a révélé que 19% des 16-17 ans seraient «absolument certains» de voter et que 65,5% d'entre eux «auraient plus tendance à voter qu'à ne pas voter». La proportion des 16-17 ans ayant déclaré qu'ils ne «voteraient pas» (9%) était légèrement inférieure à celle des plus de 18 ans (11%).

38. Il est avéré que le contexte social est essentiel pour maintenir un intérêt constant pour la politique et un taux de participation stable. Pour le chercheur Mark Franklin<sup>7</sup>, qui étudie le taux de participation aux élections européennes depuis vingt ans, la stabilité du milieu scolaire, familial et relationnel exerce une grande influence sur la participation des primo-votants. Partant de ce constat, une majorité électorale fixée à 18 ans ne favorise pas la participation des jeunes puisque c'est l'âge auquel ils quittent le domicile familial, commencent leur cursus universitaire et se font de nouveaux amis. Le droit de vote à 16 ans serait dès lors propice à une plus forte participation des primo-votants, qui se stabiliserait par la suite à un niveau plus élevé qu'actuellement.

### 5.3. Changements démographiques

39. En Europe, l'âge moyen des électeurs augmente inexorablement d'année en année et la part des jeunes se réduit d'autant. En 2000, 12,4% de la population européenne avaient entre 15 et 24 ans, la classe d'âge des 65-90 ans représentant quant à elle 16,2%. Les projections d'Eurostat montrent que, d'ici 2020, le groupe des 15-24 ans représentera 10,9% de la population et le groupe des 65-90 ans, près du double, soit 20,6%. L'abaissement de la majorité électorale pourrait contribuer à maintenir un équilibre démographique entre les jeunes et les adultes.

<sup>7</sup> Mark N. Franklin, *Voter turnout and the Dynamics and Electoral Competition in established Democracies since 1945*, Presse universitaire de Cambridge, 2004.

40. Il est nécessaire d'avoir une plate-forme politique publique pour améliorer le dialogue intergénérationnel. Les transformations de la société et l'évolution démographique appellent une réponse politique. L'abaissement du droit de vote à 16 ans permettrait de faire entrer le discours intergénérationnel dans les parlements et d'amener les thématiques propres à la jeunesse à l'ordre du jour du débat politique. Les jeunes pourraient ainsi faire entendre leurs préoccupations à voix égale dans le débat public. Les politiciens ont tendance à accorder plus d'importance à l'opinion des personnes qui ont effectivement le droit de vote car elles sont plus intéressantes pour eux puisque susceptibles de leur apporter leur voix.

#### 5.4. Droits et responsabilités liés à la citoyenneté

41. Beaucoup de jeunes de 16 ans participent déjà activement à la vie de la société: dans beaucoup de pays, ils sont en droit d'arrêter leurs études à cet âge-là et de chercher du travail; ceux qui occupent un emploi payent des impôts; ils peuvent également se marier et assumer des responsabilités civiques.

42. Si, dans beaucoup de pays, les jeunes ne peuvent pas voter à 16 ans, ils peuvent en revanche, comme c'est le cas en Allemagne, apprendre à conduire, acheter de l'alcool et arrêter leurs études s'ils ont effectué les années de scolarité obligatoire. De même, au Royaume-Uni, ils peuvent avoir des relations sexuelles, se marier avec le consentement de leurs parents, exercer une activité à temps plein, avoir des enfants, prétendre à des prestations sociales et avoir leur propre numéro de sécurité sociale, s'engager dans l'armée et être condamnés pour infraction pénale, toutefois sans encourir de peine privative de liberté. La situation est à peu près identique dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En Autriche, en France, en Espagne et au Portugal, il est possible de consommer de l'alcool dès l'âge de 16 ans sans l'accompagner d'un repas (17 ans au Luxembourg). Comme indiqué plus haut, les jeunes de 16 ans peuvent prendre de plus en plus de responsabilités mais n'ont toujours pas le droit de voter. Il conviendrait donc sans doute qu'ils puissent exercer leurs droits civiques en votant aux élections locales, régionales, nationales et européennes.

#### 5.5. Maturité

43. S'appuyant sur ses conclusions pour l'année 2004, la commission électorale du Royaume-Uni<sup>8</sup> affirme que les jeunes de 16 ans n'ont tout simplement pas la maturité suffisante pour voter. Pour la grande majorité, ils vivent encore chez leurs parents et vont à l'école. A 16 ans, un jeune a encore besoin de l'accord de ses parents pour se marier et, avant 18 ans, les jeunes soldats ne sont pas envoyés sur les théâtres d'opérations. Certains droits, comme l'autorisation d'acheter de l'alcool ou de s'adonner à des jeux d'argent dans des bureaux de pari ou des casinos, ne sont pas toujours accordés à 16 ans et des campagnes militent actuellement pour que l'âge légal requis pour acheter du tabac et des feux d'artifice soit revu à la hausse. Pour beaucoup, s'ils ont un corps d'adulte, les jeunes de 16 ans ont toutefois encore une mentalité d'enfant. Selon la fondation pour la citoyenneté au Royaume-Uni «si nous décidions d'abaisser la majorité électorale de 18 à 16 ans, faisant ainsi appel à une multitude d'enfants à moitié éduqués et parfois même sous-éduqués, la démocratie de ce pays s'en trouverait encore plus décrédibilisée»<sup>9</sup>.

44. Dans une démocratie, il n'y a cependant pas de «mauvais» choix car toutes les possibilités offertes (partis, listes, candidats) sont légitimes. De plus, l'expérience montre que les choix de vote des 16-17 ans sont très proches de ceux des 18-24 ans. D'un point de vue psychologique, le développement moral et cognitif des jeunes est achevé à l'âge de 14 ans; ainsi, à partir de cet âge, les jeunes sont dotés d'une capacité de prendre des décisions sur la base des connaissances.

45. Un autre problème soulevé par la question de la maturité est celui de la disparité existant en Europe en ce qui concerne la responsabilité liée à l'âge adulte. Elle est flagrante dès lors qu'on examine la pratique des différents pays concernant l'âge légal requis pour la consommation d'alcool, pour le mariage et la responsabilité pénale.

46. Une enquête menée en 2004 au Royaume-Uni et publiée dans *British Social Attitudes*<sup>10</sup> constatait un net recul depuis 1994 de l'intérêt que les jeunes manifestent pour la politique et de leur degré d'attachement à un parti politique britannique en particulier. Elle observait également que l'écart traditionnel entre la jeune génération et les générations plus âgées en matière d'intérêt politique s'était creusé depuis 1986. Si l'intérêt grandit avec l'âge, son niveau actuel est tellement bas qu'il faudrait, selon les auteurs de l'enquête, qu'il

<sup>8</sup> UK Electoral Commission «12 month review considering the age of electoral majority».

<sup>9</sup> Citizenship Foundation, Royaume-Uni.

<sup>10</sup> Park A., «Has modern politics disenchanting the young?», *British Social Attitudes – 21<sup>e</sup> rapport*, 2004.

augmente de manière significative au cours des dix prochaines années pour que ces groupes «rattrapent» les générations précédentes.

## 6. Age d'éligibilité

47. Le débat sur l'abaissement de la majorité électorale ne saurait faire abstraction de la question de l'âge d'éligibilité qui lui est étroitement associée. La Recommandation 1315 (1997) citée plus haut exhortait également les Etats à abaisser l'âge requis pour se présenter aux élections. Le principal argument avancé pour justifier une limite d'âge minimum pour pouvoir se présenter à une élection est qu'il faut une plus grande maturité pour exercer les fonctions de représentant politique que pour élire ce représentant. Il conviendrait dès lors de prévoir un délai raisonnable entre le droit de vote et le droit de se présenter à une élection.

48. Le sentiment prévalant dans les conseils nationaux de jeunesse soutenant le collectif *Votes at 16* est que l'âge pour se présenter aux élections locales, régionales, nationales et européennes devrait également être de 16 ans. A 16 ans, les jeunes assument déjà d'importantes responsabilités dans la société et parfois dans le secteur privé et associatif; il convient donc de remédier à cette incohérence.

49. Par ailleurs, l'une des propositions de la campagne *Votes at 16* est de ne fixer aucun âge minimal d'éligibilité; pour juger de l'aptitude d'un individu à exercer un mandat électif, il conviendrait de s'en remettre uniquement au processus de sélection interne des partis ainsi qu'aux urnes et au bon sens des électeurs.

50. Au niveau international, la situation est plus floue en ce qui concerne l'âge minimum d'éligibilité. Pour tous les niveaux électoraux, l'âge minimum requis est de 18 ans au Danemark, en Finlande, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Portugal, en Espagne et en Suède, de 19 ans en Autriche et de 21 ans en Belgique. L'âge standard d'éligibilité est également de 18 ans en Australie et au Canada. En revanche, en France, l'âge minimum requis pour se présenter aux élections locales est de 18 ans, mais il est de 23 ans ou plus pour les représentations parlementaires. Il faut être âgé d'au moins 23 ans pour se présenter à l'élection présidentielle.

51. En Italie, la Constitution de 1947 précise qu'il faut avoir 50 ans révolus pour être élu Président de la République, 40 ans pour être élu sénateur et 25 ans pour être élu député. Il suffit en revanche d'être âgé de 18 ans pour être élu conseiller régional, provincial, municipal ou communal.

52. En Norvège, il est possible de se présenter aux élections au parlement ou aux conseils locaux dès 18 ans, voire 17 pour les candidats qui auront 18 ans durant l'année de l'élection. Au niveau national, 68 candidats âgés de moins de 18 ans ont été élus aux élections municipales et de comté de 2003.

## 7. Conclusions

53. Le sujet est polémique. La diminution de la participation électorale, en particulier chez les jeunes, est inquiétante et des efforts doivent être entrepris pour inverser cette tendance. L'une des solutions consisteraient à ramener de 18 à 16 ans le droit de vote et d'éligibilité. Plusieurs possibilités sont envisageables:

- l'introduction de seuils différents selon les élections (par exemple 16 ans pour les élections locales, 17 ans pour les élections régionales et 18 pour les élections nationales);
- l'introduction de seuils différents pour le droit de vote (par exemple 16 ans) et pour l'éligibilité (par exemple 18 ans pour les élections législatives);
- la possibilité de s'inscrire volontairement (sur les listes électorales) à partir de l'âge de 16 ans;
- l'assujettissement du droit de vote à la situation au regard de l'emploi ou au statut marital.

54. S'il semble logique de fixer une limite d'âge plus élevée pour se présenter à une élection que pour voter, il paraît difficile de justifier des seuils différents en fonction du type d'élections. Lier le droit de vote avant 18 ans à la situation au regard de l'emploi ou au statut marital serait contraire à la constitution dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe.

55. De l'avis du rapporteur, la solution la plus raisonnable consiste à harmoniser l'âge du droit de vote en le fixant à 16 ans dans tous les pays et pour toutes les élections, sur une base volontaire, tout en examinant l'âge minimum requis pour se présenter aux différents types d'élections (locales, régionales, législatives, sénatoriales et présidentielles) afin de l'abaisser lorsque cela paraît souhaitable.

56. Il y a de nombreux arguments en faveur de l'abaissement du droit de vote à 16 ans et très peu contre. De plus, l'expérience des pays et régions où le droit de vote a déjà été ramené à 16 ans montre que cela n'a aucun effet négatif.

57. L'Assemblée devrait donc inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité et à prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager cette participation, notamment en abaissant de 18 à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales, régionales, nationales et européennes.

Edition provisoire

**Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans**

Résolution 1826 (2011)<sup>1</sup>

1. L'Assemblée parlementaire a examiné à plusieurs reprises la question de l'abaissement de la majorité électorale, le plus récemment dans sa Résolution 1630 (2008) «Actualiser l'agenda du Conseil de l'Europe en matière de jeunesse».
2. L'évolution démographique de l'Europe pourrait entraîner l'accroissement de la marginalisation des jeunes dans le processus démocratique, qui risque d'être dominé par des questions intéressant surtout les personnes plus âgées. Une telle évolution pourrait mettre en danger la stabilité de la démocratie à une époque où la cohésion sociale est plus nécessaire que jamais.
3. La montée de l'abstentionnisme électoral dans toute l'Europe, en particulier dans la classe d'âge des 18-24 ans, est également inquiétante pour l'avenir de la démocratie. Les études montrent que plus les jeunes attendent pour participer à la vie politique, moins ils s'engagent à l'âge adulte.
4. En 2007, l'Autriche est devenue le premier membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et la première démocratie au monde développé à fixer à 16 ans la majorité électorale pour toutes les élections municipales, régionales et nationales. L'Allemagne a également abaissé la majorité électorale dans certains *Länder*. Le canton suisse de Glaris a abaissé à 16 ans la majorité électorale pour les élections locales et cantonales. La question est en débat dans les parlements de plusieurs autres Etats membres.
5. Rappelant les nombreuses initiatives déjà prises en faveur de la participation des jeunes, que ce soit par le biais d'institutions spécifiques ou du système de cogestion, comme le préconise la Recommandation 1019 (1985) sur la participation des jeunes à la vie politique et institutionnelle, l'Assemblée insiste sur la nécessité de veiller à ce que les jeunes soient bien préparés à participer à la vie civique et souligne:
  - 5.1. que plus la proportion de la société qui participe aux élections est importante, plus les élus sont représentatifs;
  - 5.2. que les 16-17 ans exercent déjà des responsabilités au sein de la société, mais sans avoir le droit de vote;
  - 5.3. qu'une meilleure participation électorale contribuera à sensibiliser les jeunes à la responsabilité qui leur incombe de définir leur place et leur rôle dans la société;
  - 5.4. que les systèmes éducatifs doivent dispenser une meilleure éducation à la citoyenneté démocratique pour permettre aux futurs citoyens, qui devront être des citoyens à part entière, d'exercer leurs droits nouvellement acquis;
  - 5.5. que les écoles peuvent constituer un modèle de participation démocratique si les élèves sont intégrés à leur processus décisionnaire;
  - 5.6. que l'âge de vote à 16 ans favoriserait une meilleure participation de ceux qui votent pour la première fois et, partant, une meilleure participation en général.

6. Il convient aussi d'insister tout particulièrement sur les principes de la démocratie, qui commandent la participation du plus grand nombre possible de personnes au processus politique et décisionnaire, sur le souci constant de tous les démocrates d'élargir et d'améliorer le fonctionnement démocratique de nos sociétés, sur la

possibilité d'apporter du sang neuf au corps électoral et de donner ainsi un plus grand espace d'expression aux préoccupations de la jeune génération, ainsi que sur l'importance de lutter efficacement contre le danger croissant de l'exclusion des jeunes et sur l'intérêt qu'il y a à faire tout ce qui est possible pour faciliter leur intégration dans les structures de la société.

7. En conséquence, l'Assemblée appelle les Etats membres:

7.1. à créer les conditions préalables nécessaires à la participation des jeunes à la vie civique par l'éducation et la promotion de l'engagement au service de la collectivité;<sup>7</sup>

7.2. à étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans dans tous les pays et pour tout type d'élections;<sup>7</sup>

7.3. à examiner la possibilité d'abaisser l'âge minimum d'éligibilité aux différents types d'élections (locales et régionales, législatives, sénatoriales, présidentielles) dans tous les cas où cela paraît souhaitable.

---

<sup>1</sup> *Discussion par l'Assemblée le 23 juin 2011 (26<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 12546, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Aligrudić). Texte adopté par l'Assemblée le 23 juin 2011 (26<sup>e</sup> séance).*

Annexe 6



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

*Document de séance*

**A7-0176/2011**

28.4.2011

## **RAPPORT**

sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant  
élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct  
(2009/2134(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Andrew Duff

RR\865675FR.doc

PE440.210v04-00

**FR**

*Unie dans la diversité*

**FR**

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
ANNEXE I – Version consolidée de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, et des amendements ultérieurs de celui-ci .....	9
ANNEXE II - Proposition de modification des traités.....	15
ANNEXE III - Projet de proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976 .....	19
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	32
ANNEXE I À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Résolution sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des députés au Parlement européen (rapport Anastassopoulos).....	54
ANNEXE II À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Répartition des sièges (2009 – 2014) .....	57
ANNEXE III À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Taux de participation à l'élection du Parlement européen (1979 – 2009).....	59
ANNEXE IV À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Déséquilibre entre les sexes .....	60
ANNEXE V À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Parlement européen: pratique électorale actuelle dans les États membres .....	61
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION .....	68

## PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, telle que modifiée<sup>1</sup>, en particulier son article 14,
- vu ses résolutions antérieures sur la procédure électorale du Parlement, en particulier celle qu'il a adoptée le 15 juillet 1998<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 11 octobre 2007 sur la composition du Parlement européen<sup>3</sup>,
- vu les conclusions de la présidence du Conseil européen tenu le 14 décembre 2007,
- vu sa résolution du 6 mai 2010 relative au projet de protocole modifiant le protocole (n° 36) sur les dispositions transitoires concernant la composition du Parlement européen pour le reste de la législature 2009-2014 : avis du Parlement européen (article 48, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne)<sup>4</sup>,
- vu l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu les articles 9 et 10, l'article 14, paragraphe 2, et l'article 48, paragraphes 2, 3 et 4, du traité sur l'Union européenne (traité UE) et les articles 22, 223 et 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), ainsi que l'article 3 du Protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,
- vu le protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne,
- vu la proposition de modification de la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, présentée par la Commission le 12 décembre 2006 (COM(2006)0791),
- vu l'article 41 ainsi que l'article 48, paragraphe 3, et l'article 74 bis de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles (A7-0176/2011),

<sup>1</sup> Décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil (JO L 278 du 8.10.1976, p. 1) modifiée par la décision 93/81/CECA, CEE, Euratom du Conseil (JO L 33 du 9.2.1993, p. 15) et par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil (JO L 283 du 21.10.2002, p. 1).

<sup>2</sup> JO C 292 du 21.9.1998, p. 66.

<sup>3</sup> JO C 227 E du 4.9.2008, p. 132.

<sup>4</sup> Textes adoptés, P7\_TA(2010)0148.

Considérant:

- A. que le Parlement a le droit d'engager la réforme de sa procédure électorale, et d'y donner son approbation,
- B. que le Parlement a le droit d'engager un changement de sa composition, et d'y donner son approbation,
- C. que le Parlement a le droit d'engager une révision des traités,
- D. que le Parlement est élu au suffrage direct tous les cinq ans depuis 1979 et qu'il a vu ses pouvoirs et son influence s'accroître tout au long de cette période, en particulier à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne,
- E. que le traité de Lisbonne a modifié le mandat des membres du Parlement européen, qui sont devenus ainsi des représentants directs des citoyens de l'Union<sup>1</sup>,
- F. que même en l'absence d'accord sur une procédure électorale uniforme, cette période a vu une convergence progressive des systèmes électoraux, notamment à travers l'adoption universelle de la représentation proportionnelle en 1999, la création officielle de partis politiques à l'échelle de l'Union européenne<sup>2</sup> et l'interdiction du double mandat<sup>3</sup>,
- G. que le concept de citoyenneté européenne, introduit formellement dans l'ordre constitutionnel par le traité de Maastricht en 1993, comprenait le droit de participer, dans certaines conditions, aux élections européennes et municipales dans d'autres États membres que celui dont le citoyen est ressortissant, et que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est désormais juridiquement contraignante au titre du traité de Lisbonne, a renforcé ce droit ainsi que d'autres droits civiques,
- H. que la fonction démocratique du Parlement demeure peu reconnue par l'opinion publique, que les partis politiques à l'échelle européenne en sont aux premiers stades de développement, que les campagnes électorales continuent d'être plutôt nationales qu'européennes et que les médias ne parlent pas régulièrement des travaux du Parlement,
- I. que la participation globale aux élections du Parlement n'a cessé de chuter, passant de 63 % en 1979 à 43 % en 2009,
- J. que le nombre de citoyens de l'Union qui résident dans un autre État membre que le leur et qui votent aux élections du Parlement européen est faible, et que le nombre de ceux qui se présentent aux élections est négligeable; que les critères de résidence pour le droit de vote varient d'un État à l'autre, tout comme le délai au-delà duquel les ressortissants d'un État membre résidant ailleurs dans l'Union européenne sont déchus de leur droit de vote dans leur pays d'origine; que, de surcroît, l'échange d'informations entre les États membres sur les ressortissants d'autres États membres qui ont été inscrits sur les listes électorales ou se sont portés candidats, n'est pas efficace,

<sup>1</sup> Article 10, paragraphe 2, et article 14, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen (JO L 297 du 15.11.2003, p. 1).

<sup>3</sup> Décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, article 1, paragraphe 7, point b).

- K. que, d'après la jurisprudence de la Cour de justice, les États disposent d'un pouvoir d'appréciation significatif pour décider de qui peut voter aux élections parlementaires européennes, mais qu'ils sont néanmoins tenus de respecter les principes généraux du droit de l'Union et ont l'interdiction de traiter de façon différente des catégories de citoyens de l'Union qui se trouvent dans des situations identiques<sup>1</sup>; que, s'il est vrai qu'il incombe à chaque État membre de définir ses propres conditions régissant l'acquisition et la perte de nationalité, l'État concerné doit toutefois tenir compte du statut de citoyen de l'Union<sup>2</sup>,
- L. que les propositions actuelles de la Commission de faciliter la participation aux élections aux citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre que le leur sont bloquées au niveau du Conseil<sup>3</sup>,
- M. que, parmi les 27 États membres, l'âge minimal d'éligibilité pour se présenter aux élections varie actuellement entre 18 et 25 ans, et l'âge requis pour avoir le droit de vote de 16 à 18 ans; considérant qu'il importe d'encourager les jeunes à participer aux élections,
- N. que les femmes représentent actuellement 35 % des députés au Parlement européen; que des efforts devraient être consentis pour continuer à réduire le déséquilibre entre les hommes et les femmes au Parlement, en particulier en ce qui concerne certains États,
- O. qu'il reste un certain nombre d'autres questions qui pourraient être examinées en vue des élections, notamment les seuils, la vérification des pouvoirs des députés européens et le pourvoi des sièges vacants,
- P. que le Parlement a invité instamment le Conseil à avancer la date de l'élection au mois de mai de façon à mieux pouvoir s'organiser pour accélérer l'élection du nouveau président de la Commission et éviter le début des vacances d'été dans plusieurs États<sup>4</sup>,
- Q. qu'en vertu du traité de Lisbonne, le Parlement est habilité à et tenu de prendre l'initiative d'une décision concernant la répartition des sièges entre les États, dans les limites d'un seuil, d'un plafond et d'un nombre total de sièges, tout en respectant le principe de la proportionnalité dégressive; que le Parlement a préalablement décidé de rectifier les inégalités qui s'expliquent par des raisons historiques en termes de répartition des sièges et d'adapter régulièrement sa composition de manière à refléter les évolutions démographiques et toute modification du nombre d'États membres de l'Union<sup>5</sup>; qu'il

<sup>1</sup> Affaire C-145/04 Espagne contre Royaume-Uni [2006] Rec. I-7917 (au sujet de Gibraltar) et affaire C-300/04 Eman et Sevinger contre College van burgemeester en wethouders van Den Haag [2006] Rec. I-8055 (au sujet d'Aruba).

<sup>2</sup> Affaire C-135/08, Rottmann v Freistaat Bayern: arrêt du 2 mars 2010 (JO C 113 du 1.5.2010, p. 4).

<sup>3</sup> Voir la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO L 329 du 30.12.1993, p. 34) et la résolution du Parlement européen du 26 septembre 2007 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du Conseil en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO C 219 E du 28.8.2008, p. 193).

<sup>4</sup> Comme le Parlement l'a proposé dans sa résolution du 1<sup>er</sup> décembre 2005 sur les lignes directrices pour l'approbation de la Commission européenne (JO C 285 E du 22.11.2006, p. 137).

<sup>5</sup> Résolution du 11 octobre 2007 sur la composition du Parlement européen (JO C 227 E, du 4.9.2008, p. 132) (rapport Lamassoure-Severin).

considère, en outre, qu'il importe que la composition du Parlement reflète la pluralité politique et la solidarité entre les États,

- R. qu'il manque au Parlement un système autonome pour réguler les privilèges juridiques et les immunités de ses membres; que le Conseil a préalablement accepté d'examiner la requête du Parlement de réviser le protocole sur les privilèges et immunités datant de 1965 une fois le statut des députés entré en vigueur<sup>1</sup>,
- S. qu'en dépit du fait que le Conseil avait préalablement accepté de réviser régulièrement l'acte datant de 1976, la dernière révision formelle de la procédure électorale par le Parlement a été initiée en 1998<sup>2</sup>,
- T. que la procédure électorale du Parlement doit confirmer la pratique d'élections libres, équitables et à bulletin secret, obtenir une proportionnalité globale de la représentation, et être durable et compréhensible,
- U. que le système électoral du Parlement est un compromis entre le principe démocratique de l'égalité ("une personne, une voix") et le principe du droit international de l'égalité entre les États, et que le traité UE pose le principe de l'égalité entre les citoyens de l'Union tout en interdisant la discrimination fondée sur la nationalité,
- V. que la réforme de la procédure électorale doit également respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité et ne doit pas chercher à imposer l'uniformité en tant que fin en soi,
- W. que le Parlement a préalablement décidé d'étudier la possibilité que certains députés soient élus sur des listes transnationales, estimant que cela donnerait une véritable dimension européenne à la campagne, notamment en attribuant un rôle central aux partis politiques européens<sup>3</sup>,
- X. que l'égalité électorale doit demeurer le principe suprême en cas d'instauration de listes transnationales; que le statut des députés au Parlement européen devrait par conséquent rester inchangé, que ces derniers aient été élus sur des listes transnationales ou nationales,
- Y. que le traité UE dispose que les "partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union"<sup>4</sup>, et que dans cette optique, le Parlement a invité la Commission, dans sa résolution du 6 avril 2011 sur l'application du règlement (CE) n° 2004/2003 sur le statut et le financement des partis politiques au niveau européen<sup>5</sup>, à présenter une proposition législative sur un statut commun pour les partis et fondations politiques au niveau européen,

<sup>1</sup> Déclaration du 3 juin 2005 de représentants des États membres lors d'une réunion au sein du Conseil.

<sup>2</sup> La déclaration 6151/02 du Conseil du 22 février 2002 dispose "que les dispositions du présent Acte devraient faire l'objet d'un réexamen avant la deuxième élection au Parlement européen qui aura lieu après l'entrée en vigueur des modifications de l'Acte de 1976 qui font l'objet de la présente décision" – à savoir avant 2009.

<sup>3</sup> Comme cela a été exprimé dernièrement dans sa résolution susmentionnée du 11 octobre 2007 (rapport Lamassoure-Severin).

<sup>4</sup> Article 10, paragraphe 4, du traité UE.

<sup>5</sup> Textes adoptés, P7\_TA(2011)0144.

1. décide de réformer sa procédure électorale bien avant les élections de 2014 afin d'améliorer la légitimité et l'efficacité du Parlement en renforçant la dimension démocratique européenne et en assurant une répartition plus juste des sièges entre les États, conformément aux traités;
2. propose que 25 députés européens supplémentaires soient élus au titre d'une circonscription unique correspondant à l'ensemble du territoire de l'Union européenne; que les listes transnationales soient composées de candidats provenant d'au moins un tiers des États et puissent garantir une représentation équitable des hommes et des femmes; que chaque électeur puisse exprimer une voix pour la liste paneuropéenne en plus de son vote pour la liste nationale ou régionale; que le vote pour la circonscription paneuropéenne se fasse selon le système proportionnel de liste fermée; et que les sièges soient attribués, sans seuil minimum, selon la méthode D'Hondt<sup>1</sup>; en outre, propose qu'une autorité électorale soit établie à l'échelle de l'Union pour réguler le déroulement de l'élection et pour vérifier les pouvoirs des députés européens élus à partir de la liste paneuropéenne;
3. (i) décide qu'il prend l'initiative d'une proposition de décision établissant la redistribution des 751 sièges entre les États, si elle s'avère nécessaire au vu des chiffres établis par Eurostat avant chaque élection; cette décision doit être adoptée avant la fin de la quatrième année civile de la législature;  
  
(ii) suggère d'entamer un dialogue avec le Conseil européen en vue d'examiner la possibilité de parvenir à un accord concernant l'établissement d'une formule mathématique durable et transparente pour la répartition des sièges au Parlement, dans le respect des critères prévus par les traités ainsi que des principes de pluralité des partis politiques et de solidarité entre les États membres;
4. demande à la Commission de présenter une proposition de règlement visant à améliorer la cohérence et la comparabilité des données démographiques fournies par les États;
5. décide d'avancer la date des élections européennes de juin à mai;
6. invite les États et les partis politiques à promouvoir une meilleure représentation des femmes et des candidats issus de minorités; considère qu'il importe, afin de garantir la légitimité de l'Union, que la composition du Parlement reflète la diversité des peuples européens;
7. demande, avec la même insistance, aux partis politiques d'appliquer les principes démocratiques lors de la sélection des candidats;
8. invite le Conseil, la Commission et les États membres à redoubler d'efforts pour aider les citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre État que le leur à participer aux élections européennes dans leur pays de résidence; dans ce contexte, demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition de révision de la directive 93/109/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections

---

<sup>1</sup> La méthode Sainte-Laguë utilise les diviseurs 1, 3, 5, 7 etc., et a été appliquée pour les élections européennes de 2009 en Allemagne, en Lettonie et en Suède. Elle donne un résultat légèrement plus proportionnel que la méthode D'Hondt.

au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants<sup>1</sup> et de suggérer l'abolition du système actuel d'échange d'informations dont la fonction pourrait être assurée par une liste électorale au niveau de l'Union pour les élections au Parlement;

9. rappelle la demande qu'il formule depuis longtemps pour que soit modifié le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes de 1965 afin d'établir un système uniforme et supranational pour les députés au Parlement européen<sup>2</sup>;
10. soumet au Conseil, aux fins de la modification des traités, les amendements contenus à l'annexe II;
11. soumet au Conseil, aux fins de la modification de l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, la proposition contenue à l'annexe III;
12. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil européen, au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des États membres.

---

<sup>1</sup> JO L 329 du 30.12.1993, p. 34.

<sup>2</sup> Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2006 sur la modification du protocole sur les privilèges et immunités (JO C 303 E du 13.12.2006, p. 830), dans laquelle le Parlement confirme son intention d'utiliser le statut des députés comme base partielle pour la révision proposée (décision du Parlement européen du 3 juin 2003 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (JO C 68 E du 18.3.2004, p. 115)).

**ANNEXE I – Version consolidée de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, et des amendements ultérieurs de celui-ci**

**ACTE<sup>1</sup>  
portant élection des membres du Parlement européen  
au suffrage universel direct**

*Article 1*

1. Dans chaque État membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel.
2. Les États membres peuvent autoriser le scrutin de liste préférentiel selon des modalités qu'ils arrêtent.
3. L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, et secret.

*Article 2*

En fonction de leurs spécificités nationales, les États membres peuvent constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen ou prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.

*Article 3*

Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges. Ce seuil ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés.

*Article 4*

Chaque État membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale.

*Article 5*

1. La période quinquennale pour laquelle sont élus les membres du Parlement européen commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection.

---

<sup>1</sup> N.B.: Le présent document est une consolidation réalisée par le Service juridique du Parlement européen sur la base de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct (JO L 278 du 8.10.1976, p. 5), modifié par la décision 93/81/CECA, CEE, Euratom, modifiant l'Acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 (JO L 33 du 9.2.1993, p. 15), et par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 (JO L 283 du 21.10.2002, p. 1). Il diffère de la version consolidée réalisée par l'Office des publications de l'Union européenne (CONSLEG. 1976X1008-23.09.2002) à deux égards: il incorpore un tiret "– membre du Comité des régions" à l'article 6, paragraphe 1, conformément à l'article 5 du traité d'Amsterdam (JO C 340 du 10.11.1997) et est renuméroté conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil.

Elle est étendue ou raccourcie en application des dispositions de l'article 10, paragraphe 2, deuxième alinéa.

2. Le mandat de chaque membre du Parlement européen commence et expire en même temps que la période visée au paragraphe 1.

#### *Article 6*

1. Les membres du Parlement européen votent individuellement et personnellement. Ils ne peuvent être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif.

2. Les membres du Parlement européen bénéficient des privilèges et immunités qui leur sont applicables en vertu du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

#### *Article 7*

1. La qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de:

- membre du gouvernement d'un État membre,
- membre de la Commission des Communautés européennes,
- juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice des Communautés européennes ou du Tribunal de première instance,
- membre du directoire de la Banque centrale européenne,
- membre de la Cour des comptes des Communautés européennes,
- médiateur des Communautés européennes,
- membre du Comité économique et social de la Communauté européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,
- membre du Comité des régions,
- membre de comités ou organismes créés en vertu ou en application des traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique en vue de l'administration de fonds communautaires ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative,
- membre du conseil d'administration, du comité de direction ou employé de la Banque européenne d'investissement,

– fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organes ou organismes qui leur sont rattachés ou de la Banque centrale européenne.

2. À partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national.

Par dérogation à cette règle et sans préjudice des dispositions du paragraphe 3:

– les membres du Parlement national irlandais élus au Parlement européen lors d'un scrutin ultérieur peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à la prochaine élection pour le Parlement national irlandais, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application,

– les membres du Parlement national du Royaume-Uni qui sont aussi membres du Parlement européen pendant la période quinquennale précédant l'élection au Parlement européen en 2004 peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à l'élection de 2009 pour le Parlement européen, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application.

3. En outre, chaque État membre peut étendre les incompatibilités applicables sur le plan national, dans les conditions prévues à l'article 8.

4. Les membres du Parlement européen auxquels sont applicables, au cours de la période quinquennale visée à l'article 5, les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3, sont remplacés conformément aux dispositions de l'article 13.

#### *Article 8*

Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales.

Ces dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les États membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.

#### *Article 9*

Lors de l'élection des membres du Parlement européen, nul ne peut voter plus d'une fois.

#### *Article 10*

1. L'élection au Parlement européen a lieu à la date et aux heures fixées par chaque État membre, cette date se situant pour tous les États membres au cours d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant.

2. Un État membre ne peut rendre public d'une manière officielle le résultat de son scrutin qu'après la clôture du scrutin dans l'État membre où les électeurs voteront les derniers au cours de la période visée au paragraphe 1.

### *Article 11*

1. La période électorale est déterminée pour la première élection par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.
2. Les élections ultérieures ont lieu au cours de la période correspondante de la dernière année de la période quinquennale visée à l'article 5.

S'il s'avère impossible de tenir les élections dans la Communauté au cours de cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, fixe, au moins un an<sup>1</sup> avant la fin de la période quinquennale visée à l'article 5, une autre période électorale qui peut se situer au plus tôt deux mois avant et au plus tard un mois après la période qui résulte des dispositions de l'alinéa précédent.

3. Sans préjudice des dispositions de l'article 196 du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 109 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le Parlement européen se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de la période électorale.
4. Le Parlement européen sortant cesse d'être en fonction lors de la première réunion du nouveau Parlement européen.

### *Article 12*

Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des membres du Parlement européen. À cet effet, il prend acte des résultats proclamés officiellement par les États membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie.

### *Article 13*

1. Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès ou de déchéance de son mandat.
2. Sous réserve des autres dispositions du présent acte, chaque État membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 5.
3. Lorsque la législation d'un État membre établit expressément la déchéance du mandat d'un membre du Parlement européen, son mandat expire en application des dispositions de cette législation. Les autorités nationales compétentes en informent le Parlement européen.
4. Lorsqu'un siège devient vacant par démission ou décès, le président du Parlement européen en informe sans retard les autorités compétentes de l'État membre concerné.

---

<sup>1</sup> Dans les versions anglaise et espagnole de la décision 2002/772/CE, Euratom, publiées au Journal officiel, la période indiquée est d'un mois.

#### *Article 14*

S'il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'application du présent acte, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition du Parlement européen et après consultation de la Commission, arrête ces mesures après avoir recherché un accord avec le Parlement européen au sein d'une commission de concertation groupant le Conseil et des représentants du Parlement européen.

#### *Article 15*

Le présent acte est rédigé en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, finnoise, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise, portugaise et suédoise, tous les textes faisant également foi.

Les annexes I et II font partie intégrante du présent acte.

#### *Article 16*

Les dispositions du présent acte entreront en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées par la décision.

Udfærdiget i Bruxelles, den tyvende september nitten hundrede og seksoghalvfjerds.

Geschehen zu Brüssel am zwanzigsten September neunzehnhundert-sechundsiebzig.

Done at Brussels on the twentieth day of September in the year one thousand nine hundred and seventy-six.

Fait à Bruxelles, le vingt septembre mil neuf cent soixante-seize.

Arna dhéanamh sa Bhruiséal, an fichiú lá de mhí Mhéan Fómhair, míle naoi gcéad seachtó a sé.

Fatto a Bruxelles, addi venti settembre millenovecentosettantasei.

Gedaan te Brussel, de twintigste september negentienhonderd zesenzeventig.

#### ANNEXE I

Le Royaume-Uni appliquera les dispositions du présent acte uniquement en ce qui concerne le Royaume-Uni.

#### ANNEXE II

RR\865675FR.doc

13/68

PE440.210v04-00

**FR**

#### Déclaration ad article 14

Il est convenu que, pour la procédure à suivre au sein de la commission de concertation, il sera fait recours aux dispositions des paragraphes 5, 6 et 7 de la procédure établie par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en date du 4 mars 1975<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> JO C 89 du 22. 4.1975, p. 1.

## ANNEXE II - Proposition de modification des traités

### TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

#### Amendement A

##### Traité sur l'Union européenne Article 14 – paragraphe 2

###### *Traité sur l'Union européenne*

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. **Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président.** La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.

**Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision *fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.***

###### *Amendement*

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union.

**2 bis. Sept cent cinquante et un représentants sont élus dans les États membres.** La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.

**La répartition des sièges entre les États membres fait l'objet d'un réexamen régulier. Avant la fin de la quatrième année civile de la législature, le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision *concernant la répartition des sièges pendant la prochaine législature.***

**2 ter. En outre, vingt-cinq représentants sont élus dans une circonscription unique correspondant à l'ensemble du territoire de l'Union.**

**PROCOLE (N° 7) SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

**Amendement B**

**Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne  
Article 7**

*Protocole (no 7)*

*Aucune restriction d'ordre administratif ou autre restriction nationale ou européenne ne peut être apportée à la libre circulation des membres du Parlement européen se rendant au lieu de réunion du Parlement européen ou en revenant.*

*Les membres du Parlement européen se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes:*

*(a) par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux hauts fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire,*

*(b) par les gouvernements des autres États membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.*

*Amendement*

*Les membres du Parlement européen jouissent de la liberté de circulation dans l'Union européenne.*

*Ce droit ne peut être limité par la loi ou sur l'ordre d'une autorité publique ou d'un tribunal.*

**Amendement C**

**Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne  
Article 8**

*Protocol (No 7)*

*Les membres du Parlement européen ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.*

*Amendement*

*Les membres du Parlement européen ne peuvent à aucun moment être recherchés, détenus ou poursuivis en raison de leurs actes, des votes émis par eux ou de déclarations faites par eux dans l'exercice*

*de leur mandat.*

*Le Parlement décide, à la demande d'un député, si une mesure a été prise ou une déclaration a été faite dans l'exercice de son mandat.*

*Le Parlement européen établit les dispositions d'application du présent article dans son règlement.*

## **Amendement D**

### **Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne Article 9**

#### *Protocol (No 7)*

#### *Amendement*

*Pendant la durée de leur mandat au Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient:*

*(a) sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays,*

*(b) sur le territoire de tout autre État membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.*

*L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement européen ou en reviennent.*

*L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses membres.*

*1. Toute limitation apportée à la liberté personnelle d'un député n'est admissible qu'avec l'accord du Parlement, à moins que le député ne soit appréhendé en flagrant délit.*

*2. La confiscation de documents d'un membre ou d'enregistrements électroniques ou la perquisition de sa personne, de son bureau ou de son lieu de résidence ou l'interception de son courrier ou de ses appels téléphoniques ne peuvent être ordonnés qu'avec l'accord du Parlement européen.*

*3. Un député a le droit de refuser son témoignage au sujet de renseignements reçus dans l'exercice de son mandat ou sur des personnes qui lui ont confié, ou auxquelles il a confié, ces renseignements.*

*4. Une procédure d'enquête ou une procédure pénale intentée contre un député est suspendue dès lors que le Parlement en formule la demande.*

*5. L'accord visé au paragraphe 2 ne peut être sollicité que par les autorités compétentes en vertu du droit national.*

***6. L'accord visé au paragraphe 2 ou la suspension visée au paragraphe 4 peuvent être conditionnels, à durée déterminée ou partiels.***

**ANNEXE III - Projet de proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 223,

vu la proposition du Parlement européen,

vu l'approbation du Parlement européen,

Considérant:

(1) qu'il convient de mettre en œuvre les dispositions du traité relatives à la procédure électorale,

ADOPTE les dispositions annexées à la présente décision et recommande aux États membres de les approuver conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La présente décision et les dispositions annexées sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

Les États membres signalent sans délai au Secrétaire général du Conseil qu'ils ont mené à bien les procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour approuver les dispositions annexées à la présente décision.

Les modifications prennent effet le premier jour du mois suivant celui de l'approbation des dispositions de la présente décision par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

**Annexe au projet de proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976<sup>1</sup>**

**Amendement 1**

**Acte électoral de 1976  
Article 1 – paragraphe 1**

*Acte électoral de 1976*

1. *Dans chaque État membre, les* membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel.

*Amendement*

1. *Les* membres du Parlement européen sont élus ***représentants des citoyens de l'Union*** au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel.

**Amendement 2**

**Acte électoral de 1976  
Article 2 bis (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

***Article 2 bis***

***1. Dans le but de répartir les sièges entre les États membres conformément au principe de proportionnalité dégressive, en application de l'article 14, paragraphe 2 bis, du traité sur l'Union européenne, le rapport entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre, avant l'arrondissement à l'entier, doit varier en fonction de la population respective des États, de façon à ce que chaque député d'un État membre***

---

<sup>1</sup> Les amendements du présent document portent sur une consolidation réalisée par le Service juridique du Parlement européen sur la base de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct (JO L 278 du 8.10.1976, p. 5), modifié par la décision 93/81/CECA, CEE, Euratom, modifiant l'Acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 (JO L 33 du 9.2.1993, p. 15), et par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 (JO L 283 du 21.10.2002, p. 1). Cette consolidation diffère de la version consolidée réalisée par l'Office des publications de l'Union européenne (CONSLEG. 1976X1008-23.09.2002) à deux égards: il incorpore un tiret "– membre du Comité des régions" à l'article 6, paragraphe 1, conformément à l'article 5 du traité d'Amsterdam (JO C 340 du 10.11.1997) et est renuméroté conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil.

*plus peuplé représente plus de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé et aussi, à l'inverse, qu'aucun État membre moins peuplé n'ait plus de sièges qu'un État plus peuplé.*

*2. Dans le cas où un État devient membre de l'Union au cours d'une législature, il se voit attribuer des sièges qui viennent s'ajouter au nombre de sièges prévus à l'article 14, paragraphes 2 bis et 2 ter, du traité sur l'Union européenne, à titre transitoire jusqu'à la fin de ladite législature.*

### **Amendement 3**

#### **Acte électoral de 1976 Article 2 ter (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

#### *Article 2 ter*

*1. Conformément à l'article 14, paragraphe 2 ter, du traité sur l'Union européenne, une circonscription supplémentaire est établie pour l'ensemble du territoire de l'Union pour laquelle vingt-cinq députés sont élus.*

*2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent une autorité électorale pour diriger et contrôler le processus électoral de la circonscription de l'Union européenne.*

*3. Les listes transnationales des candidats à l'élection de la circonscription de l'Union européenne présentées par les partis politiques européens ne sont recevables que si :*

- a) elles sont composées de candidats qui résident dans au moins un tiers des États,*
- b) la parité est respectée.*

**4. Chaque électeur dispose d'une voix supplémentaire pour voter pour la liste paneuropéenne. Les sièges sont attribués selon la méthode Sainte-Laguë.**

**5. Les modalités détaillées de l'élection de la circonscription de l'Union européenne sont exposées dans les mesures d'application à adopter conformément à l'article 14.**

#### **Amendement 4**

##### **Acte électoral de 1976 Article 3**

###### *Acte électoral de 1976*

Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges. Ce seuil ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés.

###### *Amendement*

**1.** Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges. Ce seuil ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés.

**2. Il n'y a pas de seuil minimal pour l'attribution de sièges sur la liste de l'Union européenne.**

#### **Amendement 5**

##### **Acte électoral de 1976 Article 4**

###### *Acte électoral de 1976*

Chaque État membre peut fixer un plafond pour les dépenses *des candidats* relatives à la campagne électorale.

###### *Amendement*

Chaque État membre peut fixer un plafond pour les dépenses relatives à la campagne électorale *des candidats et des partis politiques au niveau national et/ou régional. L'autorité électorale fixe un plafond pour les dépenses relatives à la campagne électorale des candidats et des partis au niveau de l'Union européenne.*

**Amendement 6**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 5 – paragraphe 1 – alinéa 2**

*Acte électoral de 1976*

Elle est étendue ou raccourcie en application des dispositions de **l'article 10**, paragraphe 2, deuxième alinéa.

*Amendement*

Elle est étendue ou raccourcie en application des dispositions de **l'article 11**, paragraphe 2, deuxième alinéa.

**Amendement 7**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 6 - paragraphe 2**

*Acte électoral de 1976*

2. Les membres du Parlement européen ***bénéficient des privilèges et immunités qui leur sont applicables en vertu du protocole du 8 avril 1965*** sur les privilèges et immunités ***des Communautés européennes.***

*Amendement*

2. Les membres du Parlement européen ***ont les droits et les obligations définis dans le statut des députés et le protocole*** sur les privilèges et immunités ***de l'Union européenne.***

**Amendement 8**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 7 – paragraphe 1 – tiret 1 bis (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

***– membre d'un parlement national ou régional ayant compétence législative,***

**Amendement 9**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 7 – paragraphe 2**

*Acte électoral de 1976*

***2. À partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible***

*Amendement*

***supprimé***

*avec celle de membre d'un parlement national.*

*Par dérogation à cette règle et sans préjudice des dispositions du paragraphe 3:*

*les membres du Parlement national irlandais élus au Parlement européen lors d'un scrutin ultérieur peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à la prochaine élection pour le Parlement national irlandais, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application,*

*les membres du Parlement national du Royaume-Uni qui sont aussi membres du Parlement européen pendant la période quinquennale précédant l'élection au Parlement européen en 2004 peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à l'élection de 2009 pour le Parlement européen, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application.*

#### **Amendement 10**

**Acte électoral de 1976  
Article 7 – paragraphe 4**

*Acte électoral de 1976*

4. Les membres du Parlement européen auxquels sont applicables, au cours de la période quinquennale visée à l'article 5, les dispositions des paragraphes 1, 2 *et* 3, sont remplacés conformément aux dispositions *de l'article 13.*

*Amendement*

4. Les députés au Parlement européen auxquels sont applicables, au cours de la période quinquennale visée à l'article 5, les dispositions des paragraphes 1 *ou* 3, sont remplacés conformément aux dispositions *des articles 13 bis et 13 ter.*

#### **Amendement 11**

**Acte électoral de 1976  
Article 9**

*Acte électoral de 1976*

**Lors** de l'élection des membres du Parlement européen, nul ne peut voter plus d'une fois.

*Amendement*

**Sans préjudice de l'article 2 ter**, lors de l'élection des membres du Parlement européen, nul ne peut voter plus d'une fois. **Afin d'assurer le respect de ce principe, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlement conformément à la procédure législative ordinaire, établissent une liste électorale au niveau de l'Union européenne.**

**Amendement 12**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 11 – paragraphe 1**

*Acte électoral de 1976*

1. La période électorale est déterminée **pour la première élection** par le Conseil, **statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.**

*Amendement*

1. La période électorale est déterminée par le **Parlement européen et le Conseil au moins deux ans avant la fin de la législature quinquennale, conformément à l'article 14.**

**Amendement 13**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 11 – paragraphe 2**

*Acte électoral de 1976*

**2. Les élections ultérieures ont lieu au cours de la période correspondante de la dernière année de la période quinquennale visée à l'article 5.**

S'il s'avère impossible de tenir les élections dans la Communauté au cours de cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, fixe, au moins un an<sup>1</sup> avant la fin de la période quinquennale visée à l'article 5, une autre période électorale qui peut se

*Amendement*

**supprimé**

situer au plus tôt deux mois avant et au plus tard un mois après la période qui résulte des dispositions de l'alinéa précédent.

#### **Amendement 14**

##### **Acte électoral de 1976 Article 11 – paragraphe 3**

###### *Acte électoral de 1976*

3. Sans préjudice des dispositions de *l'article 196 du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 109 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique*, le Parlement européen se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de la période électorale.

###### *Amendement*

3. Sans préjudice des dispositions de *l'article 229 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, le Parlement européen se réunit de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la fin de la période électorale.

#### **Amendement 15**

##### **Acte électoral de 1976 Article 12**

###### *Acte électoral de 1976*

Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des *membres du Parlement européen*. *À cet effet, il prend acte* des résultats proclamés officiellement par les États membres *et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie.*

###### *Amendement*

Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des *députés au Parlement sur la base* des résultats proclamés officiellement par *l'autorité électorale visée à l'article 2 ter, paragraphe 2, et* les États membres.

#### **Amendement 16**

##### **Acte électoral de 1976 Article 13**

*Acte électoral de 1976*

**1.** Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès ou de déchéance de son mandat.

**2.** *Sous réserve des autres dispositions du présent acte, chaque État membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 5.*

**3.** *Lorsque la législation d'un État membre établit expressément la déchéance du mandat d'un membre du Parlement européen, son mandat expire en application des dispositions de cette législation. Les autorités nationales compétentes en informent le Parlement européen.*

**4.** *Lorsqu'un siège devient vacant par démission ou décès, le président du Parlement européen en informe sans retard les autorités compétentes de l'État membre concerné.*

*Amendement*

Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès ou de déchéance de son mandat.

**Amendement 17**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 13 bis (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

**Article 13 bis**

**1.** *En ce qui concerne les membres élus dans les États membres, et sous réserve des autres dispositions du présent acte, chaque État établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 5.*

**2.** *Lorsque la législation d'un État membre prévoit le remplacement temporaire d'un député de son parlement*

*national en congé de maternité, cet État peut décider que ces dispositions s'appliquent mutatis mutandis aux membres du Parlement européen élu dans cet État.*

*3. Lorsque la législation d'un État membre établit expressément la déchéance du mandat d'un député au Parlement européen élu dans cet État membre, son mandat expire en application des dispositions de cette législation. De telles dispositions législatives ne sont pas adoptées avec effet rétroactif. Les autorités nationales compétentes en informent le Parlement européen.*

*4. Lorsque le siège d'un député élu dans les États membres devient vacant par démission ou décès, le Président du Parlement européen en informe immédiatement les autorités compétentes de l'État membre concerné.*

*(Cet amendement reprend en partie les termes des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 13 de l'Acte électoral de 1976. Voir l'amendement de l'article 13.)*

## **Amendement 18**

### **Acte électoral de 1976 Article 13 ter (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

#### *Article 13 ter*

*1. En ce qui concerne les membres élus pour la circonscription de l'Union européenne, et sous réserve des autres dispositions du présent acte, des procédures appropriées sont établies dans les mesures d'exécution à adopter conformément à l'article 14, pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 5.*

*2. Lorsque la législation de l'Union*

*européenne établit expressément la déchéance du mandat d'un député au Parlement européen élu sur la liste paneuropéenne, son mandat expire en application des dispositions de cette législation. L'autorité électorale en informe le Parlement européen.*

*3. Lorsque le siège d'un député élu pour la circonscription de l'Union européenne devient vacant à la suite d'une démission ou d'un décès, le Président du Parlement européen en informe immédiatement l'autorité électorale.*

#### **Amendement 19**

**Acte électoral de 1976  
Article 13 quater (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

#### **Article 13 quater**

*Le Parlement européen statue sur les contestations qui pourraient être soulevées sur la base des dispositions du présent acte et qui concernent le droit de l'Union.*

#### **Amendement 20**

**Acte électoral de 1976  
Article 14**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

*S'il apparaît nécessaire de prendre des mesures d'application du présent acte, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition du Parlement européen et après consultation de la Commission, arrête ces mesures après avoir recherché un accord avec le Parlement européen au sein d'une commission de concertation groupant*

*Les mesures d'application du présent acte sont adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après consultation de la Commission, sur proposition du Parlement européen, statuant à la majorité de ses membres, et avec l'approbation de celui-ci.*

le Conseil et des représentants du  
Parlement européen.

**Amendement 21**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 15 – paragraphe 2**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

*Les annexes I et II font partie intégrante du  
présent acte.*

*Supprimé*

**Amendement 22**

**Acte électoral de 1976**  
**Article 15 – paragraphe 2 bis (nouveau)**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

*En vertu des traités d'adhésion, font  
également foi les versions du présent acte  
en langues bulgare, tchèque, estonienne,  
lettone, lituanienne, hongroise, maltaise,  
polonaise, roumaine, slovaque et slovène.*

**Amendement 23**

**Acte électoral de 1976**  
**ANNEXE I**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

*ANNEXE I*

*supprimé*

*Le Royaume-Uni appliquera les dispositions  
du présent acte uniquement en ce qui  
concerne le Royaume-Uni.*

**Amendement 24**

**Acte électoral de 1976**  
**Annexe II**

*Acte électoral de 1976*

*Amendement*

**ANNEXE II**

***supprimé***

***Déclaration ad article 14***

***Il est convenu que, pour la procédure à suivre au sein de la commission de concertation, il sera fait recours aux dispositions des paragraphes 5, 6 et 7 de la procédure établie par la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission en date du 4 mars 1975.***

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### RÉFORME ÉLECTORALE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Député européen Andrew Duff

#### *Origines*

Un Parlement européen élu au suffrage universel direct constitue un élément essentiel de l'ordre constitutionnel de l'Union européenne. Dès 1951, l'article 20 du traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier prévoyait une assemblée composée de "*représentants des peuples des États réunis dans la Communauté*". L'article 21, paragraphe 3, disposait ce qui suit:

*L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres.*

*Le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.*

Cette même disposition allait être reprise à l'article 138, paragraphe 3, du traité de Rome (1957) instituant la Communauté économique européenne<sup>1</sup>.

Dès 1954<sup>2</sup>, l'Assemblée commune de la CECA insista pour que cette disposition soit appliquée. En 1960, l'Assemblée parlementaire européenne élaborait une convention sur l'introduction d'élections au suffrage universel direct, convention qu'elle soumit pour examen au Conseil<sup>3</sup>. Toutefois, aucun progrès n'intervint sur ce dossier avant que le Sommet de La Haye, tenu en décembre 1969, ne réinscrive ce point à l'ordre du jour du Conseil. Le rapport Vedel (1972), mandaté par la Commission européenne, préconisait la mise en œuvre rapide des dispositions du traité portant sur les élections au suffrage universel direct<sup>4</sup>. Vedel faisait observer que l'expression "procédure électorale uniforme" ne devait pas nécessairement être interprétée comme impliquant la mise en place, en une seule phase, d'une procédure électorale totalement uniforme: le Parlement pourrait tendre vers une loi électorale unique après avoir acquis plus de légitimité grâce à sa première élection au suffrage universel direct.

En décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Paris, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, prenaient la décision de principe de procéder à des élections au suffrage universel direct "le plus tôt possible... à partir de 1978"<sup>5</sup>. Cela complétait leur

<sup>1</sup> Disposition reprise également à l'article 108, paragraphe 3, du traité Euratom.

<sup>2</sup> Rapport Teitgen, commission des Affaires politiques et des Relations extérieures, document n° 5 1954/1955 et résolution de l'Assemblée Commune, adoptée le 2 décembre 1954 relative aux pouvoirs de l'Assemblée Commune et à leur exercice, CECA, JO du 11.12.1954.

<sup>3</sup> Rapport Dehousse, JO 37 du 2.6.1960.

<sup>4</sup> Rapport du groupe de travail ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen, Bulletin des Communautés européennes, supplément 4/72.

<sup>5</sup> Point 12 du communiqué des chefs d'État et de gouvernement, Paris, 9 et 10 décembre 1974. Le Royaume-Uni et le Danemark réservèrent leur position. La décision fut confirmée par le Conseil européen réuni à Rome au

décision de transformer leurs rencontres au sommet en réunions formelles du Conseil européen, et a peut-être même constitué une contrepartie.

Le Parlement européen s'était déjà attelé à la tâche en vue de revoir son projet de convention de 1960. Le rapport Patijn proposait un Parlement élu pour cinq ans au suffrage universel direct<sup>1</sup>. Dans un premier temps, les systèmes électoraux nationaux s'appliqueraient, mais pour une période transitoire seulement, dans l'attente de l'introduction d'une procédure électorale plus uniforme, censée être prête à temps pour les deuxièmes élections au suffrage universel direct. Les élections auraient lieu dans la Communauté aux mêmes dates, sur trois jours. Les doubles mandats parlementaires seraient autorisés, sans cependant être encouragés. Une liste des charges au niveau communautaire jugées incompatibles avec un mandat européen était établie. 355 sièges (pour les neuf États que la Communauté comptait alors) seraient répartis sur une base proportionnelle, comme suit: Allemagne 71, Royaume-Uni 67, Italie 66, France 65, Pays-Bas 27, Belgique 23, Danemark 17, Irlande 13, Luxembourg 6. Les députés au Parlement européen élus au suffrage universel direct jouiraient des mêmes privilèges et immunités que leurs homologues nationaux. Le pouvoir d'appréciation des États membres s'appliquerait également en ce qui concerne l'âge électoral et l'âge d'éligibilité, le pourvoi des sièges vacants, les règles régissant les partis politiques et les conditions applicables aux membres du Parlement européen. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la procédure électorale uniforme, le Parlement vérifierait les pouvoirs des représentants.

Le rapport Patijn s'est avéré suffisamment pragmatique pour que les États membres le retiennent comme base de négociation au sein du Conseil. La principale pierre d'achoppement faisant obstacle à un accord demeurait le refus du gouvernement britannique d'adopter un système électoral de type proportionnel en application duquel le nombre de sièges obtenus au Parlement européen correspondrait plus ou moins aux votes exprimés. Même si l'absence d'une procédure électorale uniforme suscita à l'époque une vive déception, il s'avère, rétrospectivement, que le Parlement avait bien raison de se concentrer d'abord sur la mise en place d'élections au suffrage universel direct, et de remettre à plus tard le perfectionnement de la procédure.

#### ***Enfin des élections au suffrage universel direct***

Le 20 septembre 1976, le Conseil parvenait à un accord sur un acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct. Cet acte, qui bénéficiait du statut de droit primaire et devait être ratifié par chaque État membre, était annexé à une décision<sup>2</sup>.

Le Conseil mettait ainsi en place une Assemblée composée de 410 députés (pour les neuf États que comptait alors la Communauté), les quatre plus grands États membres se voyant attribuer un nombre égal de sièges. Si l'objectif d'une future procédure électorale uniforme était réaffirmé, aucun calendrier n'était fixé pour sa mise en place. Les élections devaient avoir lieu au cours d'une même période débutant le jeudi et s'achevant le dimanche. Dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, le Parlement devait vérifier les pouvoirs des représentants élus en prenant acte des résultats proclamés dans et par

---

mois de décembre de l'année suivante.

<sup>1</sup> Rapport Patijn, adopté le 14 janvier 1975; JO C 32 du 11.2.1975.

<sup>2</sup> Décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil, JO L 278 du 8.10.1976.

chaque État membre. Une procédure de conciliation était mise en place, dont les détails devaient être réglés par le Parlement. Les premières élections au Parlement européen eurent lieu un peu plus tard, en juin 1979.

Le Parlement nouvellement élu ne tarda pas à s'employer à transformer l'acte de 1976 en une procédure électorale uniforme. Le rapport Seitlinger mettait l'accent sur la question de l'extension de la représentation proportionnelle<sup>1</sup>. Il proposait des circonscriptions plurinominales comprenant de trois à quinze députés, les sièges étant attribués selon le système d'Hondt, et prévoyait la possibilité d'un vote préférentiel en faveur de candidats à l'intérieur des listes. Il prévoyait des mesures dérogatoires en vue de tenir compte de "particularités géographiques ou ethniques". Seitlinger insistait également pour que les ressortissants d'un État membre résidant sur le territoire d'un autre État membre depuis au moins cinq ans puissent voter dans leur pays de résidence. Il était proposé de ramener les élections sur deux jours (dimanche et lundi). Toutefois, compte tenu de la situation politique générale qui prévalait dans la Communauté et du refus persistant des Britanniques de renoncer à leur système à la majorité simple à l'intérieur de circonscriptions uninominales, aucun progrès ne fut possible au Conseil.

Reinhold Bocklet, nommé rapporteur sur la question au cours de la législature suivante (1984-1989), devait connaître un sort similaire. Ses efforts échouèrent sur l'obstacle britannique. Toute l'ingéniosité déployée ne permit pas d'associer des systèmes électoraux proportionnels et non proportionnels au sein d'un cadre qui puisse être crédiblement qualifié d'uniforme et qui, dans le même temps, puisse induire un consensus au sein du Parlement ou du Conseil.

La chute du Mur de Berlin et l'intégration de l'Allemagne de l'Est dans la Communauté impliquèrent un réexamen du nombre des députés allemands au Parlement européen. Après les élections de 1989 (dans les douze États de l'époque), Karel De Gucht fut nommé rapporteur sur ce dossier. Il parvint à présenter deux "rapports intérimaires" qui firent avancer les choses. Dans le premier rapport, De Gucht reprenait la proposition faite précédemment par le Parlement concernant l'utilisation de la méthode d'Hondt<sup>2</sup>. Préoccupé par la baisse de la participation aux élections de 1984-1989, il introduisit dans le débat la question de savoir comment conduire et financer la campagne pour les élections au Parlement européen. Dans son second rapport, De Gucht proposait que le nombre de sièges alloués à l'Allemagne réunifiée passe à 99, la France, l'Italie et le Royaume-Uni se voyant attribuer 87 sièges chacun<sup>3</sup>. Enfin, De Gucht proposait un système en application duquel les deux tiers des sièges britanniques pourraient être pourvus à la majorité simple au sein de circonscriptions uninominales, le tiers restant étant attribué proportionnellement au total des voix obtenues par chaque parti.

Néanmoins, malgré les efforts du Parlement, ce fut l'élection d'un gouvernement travailliste au Royaume-Uni en mai 1997 qui, avec l'appui des démocrates libéraux, permit finalement de sortir de l'impasse en ce qui concerne le système électoral. Pour les élections de 1999, un système de liste fermée avec représentation proportionnelle régionale fut mis en place en

<sup>1</sup> Rapport Seitlinger adopté le 10 mars 1982 par 178 voix contre 77 et 27 abstentions; JO C 87 du 5.4.1982. Voir cependant l'avis critique émis par la commission juridique (rapporteur d'Angelosante).

<sup>2</sup> Rapport De Gucht adopté le 10 octobre 1991 par 150 voix contre 26 et 30 abstentions; JO C 280 du 28.10.1991.

<sup>3</sup> Rapport De Gucht adopté le 10 mars 1993 par 207 voix contre 79 et 19 abstentions; JO C 115 du 26.4.1993.

Grande-Bretagne<sup>1</sup>. Des réformes similaires furent introduites en France pour les élections de 2004.

### *Une modification utile du traité*

Dans l'intervalle, le traité de Maastricht (1992) avait permis quelques avancées hardies en matière de citoyenneté de l'Union européenne. À son article 8 B, paragraphe 2, ce traité disposait ce qui suit:

*(...) [T]out citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées, avant le 31 décembre 1993, par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.<sup>2</sup>*

Cette modification du traité fut fort utile en ce sens qu'elle permit de disposer d'une base juridique pour des mesures visant à stimuler la politique électorale transnationale et à renforcer la participation civique.

Dans le même temps, le traité de Maastricht modifiait l'article 138 afin de conférer au Parlement un droit d'avis conforme sur la proposition de la Commission relative à une procédure électorale uniforme. Il introduisait également un nouvel article 138 A libellé comme suit:

*Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.*

La victoire de Tony Blair en mai 1997 eut un effet bénéfique sur les phases finales de la Conférence intergouvernementale qui déboucha sur la signature du traité d'Amsterdam. Tout d'abord, le nouveau traité limitait à 700 le nombre des députés au Parlement, avec 99 représentants pour l'Allemagne et 87 députés chacun pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni<sup>3</sup>. Deuxièmement, il insérait une nouvelle clause sibylline, libellée comme suit:

*En cas de modification du présent paragraphe, le nombre des représentants élus dans chaque État membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté.*

<sup>1</sup> L'Irlande du Nord bénéficiait d'un système de vote unique transférable depuis 1979, compte tenu de la nécessité impérieuse de tenir compte de l'avis minoritaire dans la Province; en 1999, dix démocrates-libéraux, deux Verts, deux membres du Plaid Cymru et trois membres du Parti de l'indépendance du Royaume-Uni furent élus au PE, ce qui témoigne de l'importance de la représentation proportionnelle pour la légitimité du Parlement européen.

<sup>2</sup> Cet article est devenu par la suite l'article 19, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne. Le traité de Maastricht impliquait une révision de l'acte de 1976; cette révision intervint à la faveur de la décision 93/81 du Conseil (JO L 33 du 9.2.1993).

<sup>3</sup> Article 138, paragraphe 2, devenu par la suite l'article 190, paragraphe 2.

Troisièmement, le traité d'Amsterdam insérait un nouvel alinéa fixant à cinq ans la durée du mandat au Parlement<sup>1</sup>. Quatrièmement, le nouveau traité modifiait comme suit l'article 190, paragraphe 4 (anciennement article 138, paragraphe 3):

*Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres<sup>2</sup>.*

Cette révision reflétait l'approche plus pragmatique du Parlement, telle qu'exprimée dans le rapport De Gucht. En particulier, la modification introduite permettait aux Irlandais de continuer à utiliser le système de vote unique transférable (VUT) en lieu et place d'un scrutin de liste à la plus forte moyenne.

Enfin, un nouvel article 190, paragraphe 5, fut utilement ajouté par le traité d'Amsterdam:

*Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec approbation du Conseil statuant à l'unanimité.*

### ***Le rapport Anastassopoulos***

Immédiatement après la signature du traité d'Amsterdam en 1997, la commission des affaires institutionnelles nomma M. Georgios Anastassopoulos, vice-président du Parlement, rapporteur sur la procédure électorale. Elle le chargeait d'étudier si une nouvelle proposition pouvait être présentée sur la base de l'article 190, paragraphe 4, révisé, c'est-à-dire si des "principes communs à tous les États membres" offraient une meilleure promesse d'uniformité qu'une "procédure uniforme dans tous les États membres".

M. Anastassopoulos constata qu'il existait entre les États membres un "consensus très large" sur un certain nombre de principes communs parmi lesquels celui, non des moindres, de la représentation proportionnelle. Il abandonna l'idée d'un découpage uniforme de circonscriptions territoriales mais insista sur la création de telles circonscriptions dans les États membres de plus de 20 millions d'habitants. Il posa notamment la question de savoir si un pourcentage de sièges (il proposait 10 %) pouvait être réparti proportionnellement à partir de listes transnationales (paritaires hommes - femmes) à compter des élections de 2009. Il estima que des seuils nationaux devaient rester facultatifs, que le scrutin de type préférentiel devait être encouragé afin de stimuler la participation aux élections et que le cumul des mandats parlementaires devait être interdit. Il proposa d'avancer la date des élections de juin à mai (afin d'éviter les vacances d'été dans les pays nordiques) et de répartir les opérations électorales proprement dites sur deux jours au maximum. Ce rapport ambitieux fut adopté par le Parlement le 15 juillet 1998, par 355 voix contre 146, avec 39 abstentions<sup>3</sup>.

En 2002, le Conseil modifia l'acte de 1976 afin de codifier l'introduction partout dans l'Union européenne du scrutin de type proportionnel, d'autoriser expressément le vote unique

<sup>1</sup> Cet article, qui devint l'article 190, paragraphe 3, ne faisait que codifier l'acte de 1976.

<sup>2</sup> Soulignement du rapporteur.

<sup>3</sup> JO C 292 du 21.9.1998. La résolution du Parlement européen est reproduite à l'annexe I.

transférable et le vote préférentiel, de pourvoir à la constitution de circonscriptions territoriales, de fixer à 5 % le seuil maximum d'attribution des sièges, d'interdire progressivement le cumul des mandats et de laisser les législations nationales s'appliquer en ce qui concerne la déchéance du mandat de député au Parlement européen et le pourvoi des sièges vacants<sup>1</sup>. Mais les propositions les plus ambitieuses du rapport parlementaire de M. Anastassopoulos ne furent pas adoptées par le Conseil<sup>2</sup>.

### *Nice, Laeken et la Convention*

Le Parlement européen échoua à soulever la question de sa procédure électorale lors de la *Conférence intergouvernementale de Nice*. En fait, la dernière phase de la Conférence, en décembre 2000, fut marquée par la controverse douloureuse autour de la redistribution des sièges au Parlement. En fin de compte, pour la législature 2004-2009, le nombre de sièges (pour les 25 États membres d'alors) était porté à 732, l'Allemagne en conservant 99, la France, l'Italie et le Royaume-Uni demeurant au même niveau avec 78 sièges, et l'Espagne et la Pologne en obtenant 54 chacune. (Ultérieurement, au moment de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, il fut convenu que le nombre total serait porté à 736 sièges à compter de 2009, l'Allemagne en conservant là encore 99, la France, l'Italie et le Royaume-Uni revenant chacun à 72 sièges et l'Espagne et la Pologne à 50).

Le traité de Nice modifia l'article 190, paragraphe 5, comme suit:

*Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Toute règle ou toute condition relatives au régime fiscal des membres ou des anciens membres relèvent de l'unanimité au sein du Conseil.*<sup>3</sup>

L'article 191 fut modifié afin de donner une base juridique à la création d'un statut des partis politiques au niveau européen. Le Conseil fut chargé d'élaborer les règles encadrant les partis politiques, et notamment leur financement, en codécision avec le Parlement européen.

La déclaration de Laeken de décembre 2001, tournant la page sur le décevant traité de Nice, posa un certain nombre de questions pertinentes sur le rôle futur du Parlement européen. "Le rôle du Parlement européen doit-il être renforcé? La codécision ne devrait-elle pas être étendue? Les modalités d'élection des députés au Parlement européen doivent-elles être révisées? Une circonscription électorale européenne doit-elle être créée ou les circonscriptions doivent-elles continuer à être déterminées au niveau national? Ces deux systèmes peuvent-ils coexister?". Mais, lorsque la Convention chargée de rédiger la constitution pour l'Europe aborda ces questions, force fut de constater que la question du système électoral était bien moins prioritaire que celles des compétences du Parlement et de sa place dans l'équilibre

<sup>1</sup> Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct; JO L 283 du 21.10.2002.

<sup>2</sup> Pour un compte rendu intégral, voir Dr. George N. Anastassopoulos, *The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament*, préface du Professeur Dimitris Th. Tsatsos, député européen, Athènes et Bruxelles, 2002.

<sup>3</sup> Soulignement du rapporteur.

interinstitutionnel<sup>1</sup>.

La Convention proposa, en bonne logique, que le système électoral fasse l'objet d'une loi ou d'une loi-cadre du Conseil, statuant à l'unanimité sur initiative du Parlement, après approbation de celui-ci<sup>2</sup>. Elle proposait aussi que le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement et avec son approbation, une décision européenne fixant la composition de celui-ci. Le nombre des députés ne devait pas dépasser 736: "La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de quatre membres par État membre"<sup>3</sup>. En outre, la Charte des droits fondamentaux, qui acquérait force obligatoire, stipulait, en son article 39, que tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

La CIG de 2003-2004, qui prit la relève de la Convention, ne modifia rien aux procédures mais adapta la disposition en cause (article I-20, paragraphe 2) comme suit:

*Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas 750. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de 96 sièges.*

La proposition ressemble fort à une idée avancée par l'Allemagne au moment de Maastricht mais rejetée à l'époque. Le sens profond du changement apporté au libellé historique - où "représentants des peuples des États réunis dans la Communauté" est remplacé par "représentants des citoyens de l'Union" - semble avoir échappé à certains observateurs. Si le terme de "peuples" n'est pas chargé d'une signification juridique précise dans le traité actuel, la modification en "citoyens" n'était pas pour autant anodine: la place accordée au citoyen de l'Union était confirmée plus loin dans le traité constitutionnel<sup>4</sup>. Et les représentants du Parlement à la Convention puis à la CIG espéraient bien que ce changement encouragerait l'élaboration par la suite de politiques transnationales et populariserait l'idée d'un espace politique post-national.

### ***Le traité de Lisbonne***

La période récente de réflexion puis de négociation du traité de Lisbonne est encore dans tous les esprits. Lors de la Conférence intergouvernementale, le Parlement a choisi de ne pas insister pour que soit mise en place une procédure électorale uniforme ni, comme on l'a suggéré, pour que le régime des privilèges et immunités soit réformé.

En dehors des négociations sur la constitution, des progrès significatifs ont été accomplis. Le premier statut des partis politiques européens a été adopté en 2003 et étendu aux fondations

<sup>1</sup> Votre rapporteur a été membre de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003) et a été l'un des trois représentants du Parlement à la CIG de 2007.

<sup>2</sup> Article III-232 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (2003).

<sup>3</sup> Article I-19, paragraphe 2, du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe (2003).

<sup>4</sup> Notamment à l'article I-45, paragraphe 2, qui dispose que "les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen" (disposition reprise ensuite dans le traité de Lisbonne, à l'article 10, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne).

de partis politiques en 2007<sup>1</sup>. De même, le statut des députés au Parlement européen a finalement été adopté en 2005<sup>2</sup>.

Alors que la question de la procédure électorale n'a pas été soulevée au cours de la renégociation à Lisbonne du traité constitutionnel, celle visant à redistribuer les sièges pour le Parlement à élire en 2009 a suscité une intense controverse. Le Parlement européen, répondant à la demande du Conseil européen de juin 2007, a présenté une proposition visant à modifier sa composition. Il est parvenu, dans le rapport Lamassoure-Severin (2007), à définir de manière convaincante comment le principe de la proportionnalité dégressive devait s'appliquer dans la pratique: "le ratio entre la population et le nombre de sièges de chaque État membre doit varier en fonction de leur population respective, de façon à ce que chaque député d'un État membre plus peuplé représente plus de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé et inversement, mais aussi qu'aucun État membre moins peuplé n'ait plus de sièges qu'un État plus peuplé."<sup>3</sup>

Toutefois, un État, l'Italie, a rejeté la proposition qui, conformément à ce qui précède, lui donnait 72 sièges contre 73 au Royaume-Uni et 74 à la France. En dernière minute, la CIG est parvenue à un compromis: porter le nombre de députés au Parlement à 751, c'est-à-dire 750 plus son Président, et donner le siège supplémentaire à l'Italie. Malheureusement, cet arrangement heurtait l'application stricte du principe de la proportionnalité dégressive (tel que défini par le Parlement) en ce sens qu'un député italien représente moins de personnes que son collègue espagnol alors que l'Espagne est moins peuplée que l'Italie<sup>4</sup>. Malgré cette entaille faite au principe, la définition Lamassoure-Severin de la proportionnalité dégressive a été acceptée, du moins en théorie, à la fois par le Parlement et par le Conseil.

Quoi qu'il en soit, après le psychodrame autour des sièges parlementaires, le traité de Lisbonne a en définitive été signé le 13 décembre 2007 et est entré en vigueur, avec onze mois de retard, le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

L'article 14 du nouveau traité sur l'Union européenne, révisé par le traité de Lisbonne, est ainsi conçu<sup>5</sup>:

*1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.*

*2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum*

<sup>1</sup> Respectivement règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, JO L 297 du 15.11.2003, et règlement (CE) n° 1524/2007 du 18 décembre 2007, JO L 343 du 27.12.2007.

<sup>2</sup> Décision du Parlement européen du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen (2005/684/CE, Euratom), JO L 262 du 7.10.2005.

<sup>3</sup> Extrait du paragraphe 6 du rapport Lamassoure-Severin, adopté le 11 octobre 2007 par 378 voix contre 154, avec 109 abstentions; document A6-0351/2007 (JO C 227 E du 4.9.2008, p. 132).

<sup>4</sup> L'accord politique sur la répartition des sièges a été confirmé par le Conseil européen du 14 décembre 2007 (point 5 des conclusions de la Présidence).

<sup>5</sup> Les références au traité de Lisbonne proviennent de la version consolidée des traités, JO C 115 du 9.5.2008.

*de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.*

*Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.*

*3. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.*

*4. Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.*

L'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que:

*1. Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.*

*Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.*

*2. Le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à la majorité qualifiée. Toute règle ou toute condition relatives au régime fiscal des membres ou des anciens membres relèvent de l'unanimité au sein du Conseil.*

Parallèlement aux longues négociations sur la révision du traité, l'Union européenne a déjà marqué des progrès notables en fixant les conditions de base de l'élection uniforme du Parlement européen malgré l'absence d'une législation électorale unique. Parmi les difficultés rencontrées par les précédents rapporteurs sur ce dossier, plusieurs ont déjà été écartées de manière satisfaisante, notamment:

- une forme de représentation proportionnelle a été instaurée dans tous les États;
- le double mandat a été aboli;
- les partis et les fondations politiques européens ont été établis et financés;
- les conditions et exigences applicables aux députés au Parlement européen sont harmonisées.

Une autre série de questions qui pouvaient sembler poser problème lors de l'introduction du suffrage direct ont pu être résolues grâce à l'expérience. Il s'agit par exemple de l'éligibilité de

candidats indépendants et du contrôle des dépenses électorales. La simple application de la liberté de décision nationale et des pratiques électorales a suffi à éviter les problèmes.

Nonobstant les progrès réalisés jusqu'à présent, ce rapport est supposé traiter la question de la révision de l'Acte de 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct. Douze ans après le dernier examen de ce dossier par le Parlement au travers du rapport Anastassopoulos et quatre bonnes années avant l'entrée en vigueur d'une réforme réaliste de la procédure électorale (en 2014), il semble en effet que le moment soit bien choisi pour engager d'autres réformes.

L'importance et les pouvoirs du Parlement se sont substantiellement accrus depuis 1979. Cela ne s'est pas reflété dans les révisions plutôt restreintes de l'acte de 1976 depuis cette date. Le traité de Lisbonne est désormais enfin en vigueur, et les députés au Parlement européen ont bien plus de pouvoir. Le Parlement a besoin d'un système électoral et d'une organisation interne adaptés à ces nouvelles tâches et les mérite également.

### ***La recherche de proportionnalité dégressive***

Comme le traité de Lisbonne n'était pas encore en vigueur, les élections de 2009 se sont déroulées sur la base du traité de Nice (736 sièges, chaque État membre en obtenant entre 5 et 99). Il faudra par conséquent en tout état de cause revoir la répartition des sièges avant les élections de 2014 pour tenir compte des dispositions du traité de Lisbonne ainsi que des changements démographiques intervenus mais aussi de l'adhésion éventuelle de nouveaux États à l'Union<sup>1</sup>.

Le principe de la proportionnalité dégressive est un concept fédéraliste élégant au titre duquel les intérêts des minorités plus petites sont protégés, en accordant aux États moins peuplés une représentation relativement plus importante qu'aux États plus peuplés. Bien que le Conseil européen de décembre 2007 soit convenu d'accepter la proposition du Parlement européen, le principe de la proportionnalité dégressive doit encore être appliqué dans la pratique. Dans le Parlement de 2004, dix États avaient trop ou trop peu de députés européens. Dans le Parlement actuel, élu en 2009, il y en a neuf. Même avec l'admission de 18 députés européens "Lisbonne" supplémentaires, il restera cinq "transgressions", comme l'illustre le graphique à l'annexe II.

Il importe d'admettre que le "système" actuel de répartition des sièges n'est en réalité rien d'autre qu'une solution politique, qui est en outre constamment instable. L'un des facteurs déstabilisants évidents est que l'Allemagne a une population qui décroît rapidement et que le fossé entre l'Allemagne, d'une part, et la France, le Royaume-Uni et l'Italie, d'autre part, qui voient leur population s'accroître, se réduira dans les décennies à venir. Si l'Allemagne continue d'avoir le plus grand nombre de sièges (96) malgré sa population décroissante, les autres États les plus peuplés devront obtenir un nombre de sièges beaucoup plus important qu'actuellement. Un tel résultat portera gravement préjudice aux intérêts des États de taille moyenne, mettant ainsi en péril la proportionnalité dégressive. Les changements démographiques posent ainsi un énorme défi à la continuité des modalités actuelles, sans parler des marchandages politiques qui accompagnent inévitablement une nouvelle répartition

---

<sup>1</sup> Si la Croatie rejoint l'Union européenne pendant la législature 2009-2014, les sièges lui revenant seront temporairement ajoutés aux 751, comme cela a été fait pour la Bulgarie et la Roumanie. Il en va de même pour l'Islande.

des sièges.

Le traité, pour le moins, précise qu'aucun État ne doit se voir attribuer plus de 96 sièges, ouvrant ainsi l'option de réduire progressivement le nombre de sièges accordés à l'Allemagne pour refléter sa population décroissante<sup>1</sup>. Tout en bas de l'échelle, en revanche, il n'y a pas cette flexibilité: six sièges constituent le seuil de base. Il convient de rappeler que, pour les deux décennies à venir, on compte parmi les candidats à l'adhésion au moins la Croatie, l'Islande, les six pays des Balkans occidentaux et la Turquie.

La question de savoir comment "servir" tout le monde avec bien moins de 751 sièges dans le respect du principe de la proportionnalité dégressive incombe directement au Parlement qui, par le traité de Lisbonne, acquiert le droit (et le devoir) d'initier les changements dans la composition de l'institution au cours de chaque législature. Le Parlement aura également la responsabilité de proposer l'ajout temporaire de députés au Parlement européen des États qui auront adhéré au cours des cinq ans que dure une législature.

Le fait que les Allemands soient sous-représentés de façon disproportionnée au Parlement européen constitue une partie des motivations des requérants ayant engagé une action en justice contre le traité de Lisbonne auprès de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Dans son arrêt de juin 2009, la Cour a conclu, après avoir discuté des mérites de la proportionnalité dégressive, que le système proposé dans le traité était acceptable parce que l'Union européenne n'est pas un État fédéral. La Cour a estimé que, en dépit de la prétention de l'Union en matière de citoyenneté européenne, le Parlement européen est en réalité constitué de contingents nationaux. Contrairement au Bundestag, le Parlement européen n'est pas une assemblée constituée de députés égaux. Il n'est pas davantage l'autorité suprême du peuple européen souverain. La représentation de l'Allemagne dans les autres niveaux du système de gouvernement de l'Union compense ce qui pourrait en d'autres circonstances être considéré comme un traitement inéquitable au Parlement. Par ailleurs, le traité contient des instruments optionnels de démocratie participative transnationale, comme l'initiative citoyenne, qui complètent utilement le rôle des députés au Parlement européen<sup>2</sup>.

L'arrêt de la Cour de Karlsruhe sur le traité de Lisbonne demeure sujet à controverse. Il n'est pas nécessaire d'en accepter les conclusions pour prendre néanmoins la mesure du caractère sensible de la question de la future composition du Parlement. Pour le moins, maintenant que le traité de Lisbonne est en vigueur, il faudra que la décision portant sur la composition du Parlement à l'avenir applique scrupuleusement le principe de la proportionnalité dégressive pour éviter une contestation auprès de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'heure est peut-être venue de chercher plus sérieusement à trouver une formule mathématique pour la répartition des sièges, qui soit durable, transparente et non influencée par la politique<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Article 14, paragraphe 2, du traité UE. Il convient néanmoins de relever que le projet de décision, désormais superflu, du Conseil européen sur la composition du Parlement 2009-2014 dispose que "les chiffres minimum et maximum [...] doivent être pleinement utilisés pour que l'éventail des sièges [...] soit le moins éloigné possible de l'éventail des populations des États membres". Ceci est, honnêtement, étrange.

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 30 juin 2009, en particulier ses paragraphes 279 à 297; [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208fr.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208fr.html)

<sup>3</sup> Voir, par exemple, Victoriano Ramirez et al, "Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States" ("méthodes de proportionnalité dégressive pour la

### *Étendre le droit de vote*

Il est évident que les différences entre les législations en matière de nationalité sont telles que l'accès aux droits que confère la citoyenneté de l'Union européenne est inégal d'un État membre à l'autre. Qui plus est, la situation des ressortissants d'un État membre qui résident de façon prolongée dans un autre État est également loin d'être uniforme. La perte du droit de vote dans l'État d'origine et la possibilité ou non de l'acquérir, selon les cas, dans l'État d'accueil illustrent parfaitement cette situation<sup>1</sup>. En combinant la gamme des 27 législations électorales complexes avec l'arsenal des 27 législations en matière de nationalité, on comprend bien pourquoi il a été jugé peu pratique et imprudent que l'Union lance un programme d'harmonisation généralisée.<sup>2</sup>

Il existe par conséquent toujours un sérieux problème de perte du droit de vote pour les citoyens qui choisissent de faire usage de leur droit, conféré par l'Union européenne, de vivre dans un autre État membre. La suppression des obstacles juridiques à la libre circulation n'a pas eu en pratique pour effet d'étendre le droit de vote<sup>3</sup>.

Au fil des années, cependant, des efforts considérables ont été déployés pour encourager les citoyens à voter aux élections européennes. Une attention particulière a été accordée aux citoyens de l'Union européenne vivant dans un État membre autre que le leur, dont le nombre va croissant et qui représentent désormais environ 2 % de la population totale de l'Union. La Commission Barroso I s'est efforcée de réviser la directive 93/109/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants<sup>4</sup>.

Le Parlement a soutenu les propositions de la Commission visant à simplifier les procédures administratives applicables pour s'inscrire sur les listes électorales ou se porter candidat ainsi que la vérification par les États membres de l'admissibilité de l'inscription sur une liste ou de la déclaration de candidature. Toutefois, le Parlement n'était pas d'accord avec l'interdiction générale, inscrite dans l'acte de 1993, empêchant un candidat de se présenter dans plus d'un État membre lors d'un même scrutin et il a demandé au Conseil d'assouplir les restrictions actuelles. Il s'est fondé sur le fait que, si l'article 8 de l'acte de 1976 interdit le double vote, il n'interdit pas expressément la double candidature et qu'en outre une extension du caractère transnational du régime politique de l'Union européenne dépend dans une certaine mesure de la possibilité éventuelle pour l'électeur de voter pour des candidats d'une nationalité différente de la sienne. Le Parlement a également cherché à ce que l'État de résidence ne soit pas automatiquement tenu d'interdire à un citoyen de voter si celui-ci a été privé de ses droits

---

répartition des sièges du Parlement européen entre les États membres de l'Union européenne"), in: *Mathematics and Democracy*, Springer, Berlin 2006.

<sup>1</sup> À titre d'exemple, les citoyens britanniques perdent leur droit de participer aux élections britanniques après 15 années passées à l'étranger.

<sup>2</sup> Jusqu'à présent, l'Union européenne a adopté une approche prudente, et ce à juste titre (voir la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, JO L 158 du 30.4.2004).

<sup>3</sup> Voir Dimitry Kochenov, "Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?" ("Liberté de circulation et participation aux élections au Parlement dans l'État membre d'origine: un lien ignoré?"), in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law (MJ)*, 2009, n° 2.

<sup>4</sup> JO L 329 du 30.12.1993.

électorales dans un autre État membre. Les députés au Parlement européen ont estimé que, dans ces deux cas, c'est aux États membres concernés de trancher au cas par cas, afin d'éviter la discrimination. Ils ont renvoyé à la disposition du traité de Maastricht en vertu de laquelle tout citoyen a le droit de voter ou de se présenter aux élections au Parlement européen dans l'État où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants dudit État<sup>1</sup>.

Une option plus radicale serait d'étendre davantage la portée de la législation européenne pour permettre aux citoyens de l'Union de participer non seulement aux élections européennes et municipales, mais aussi aux élections législatives nationales et régionales. Une telle initiative à l'échelle européenne susciterait à coup sûr des accusations de violation du double principe de subsidiarité et de proportionnalité. La proposition, qui nécessiterait une modification de l'article 22 du traité FUE, devrait par conséquent être discutée dans le cadre d'une Convention regroupant bien entendu les députés nationaux ainsi que les gouvernements, la Commission et les députés au Parlement européen.

En l'absence d'une telle modification du traité, un noyau d'États disposés au fédéralisme pourrait même s'essayer à une coopération renforcée en matière de droit électoral. Une extension des droits de vote bilatéraux réciproques, à l'instar de ce qui existe entre le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre et Malte, serait un autre moyen de développer les droits politiques des citoyens de l'Union européenne sans intervention formelle de l'Union<sup>2</sup>. Une pétition sur la question des droits électoraux au titre de la nouvelle disposition du traité de Lisbonne concernant les initiatives citoyennes est une possibilité que l'on peut également envisager<sup>3</sup>. Quoi qu'il en soit, si le climat politique devait un jour se prêter à un renforcement du contenu politique de la citoyenneté de l'Union européenne, le Conseil pourra toujours étendre la portée des droits de citoyenneté sans devoir mobiliser tout l'attirail d'une CIG.<sup>4</sup>

### *Nationalité et citoyenneté*

Les protestations soulevées par l'Italie lors de la CIG de Lisbonne au sujet du nombre de sièges au Parlement après 2009 reposaient en partie sur l'allégation selon laquelle, dans le nouveau traité, la composition du Parlement n'allait plus reposer sur la population, mais sur le nombre de citoyens. Il va sans dire que ces chiffres sont différents, en particulier dans les pays tels que l'Italie qui ont hésité plus que d'autres à naturaliser leurs immigrés. Néanmoins, d'après Eurostat, il est impossible de donner des chiffres précis, en particulier dans cette période de mouvements de population à grande échelle à l'intérieur de l'Union européenne. Eurostat continue d'avancer, conformément aux conventions des Nations unies, que le nombre total de résidents est le comparateur démographique le plus fiable. D'après les estimations d'Eurostat, 94 % de la population de l'Union européenne résident dans l'État dont ils sont ressortissants, 4 % sont des citoyens qui ne sont pas ressortissants de l'Union, et seuls 2 % sont des citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre État membre que le leur.

<sup>1</sup> Rapport Duff (A6-0267/2007) sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du Conseil, du 6 décembre 1993, en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Résolution adoptée par le Parlement le 26 septembre 2007 (JO C 219 E du 28.8.2008, p. 193), la question n'a cependant pas été tranchée au Conseil.

<sup>2</sup> Pour un débat de fond sur ces questions, voir Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space* ("la transformation de la citoyenneté dans l'Union européenne: les droits électoraux et la restructuration de l'espace politique"), Cambridge, 2007.

<sup>3</sup> Article 11, paragraphe 4, du traité UE.

<sup>4</sup> Article 25 du traité FUE.

Rappelons que la définition de la citoyenneté de l'Union dépend entièrement de l'acquisition de la nationalité d'un État membre. Sans être ressortissant d'un État membre, nul ne peut devenir citoyen de l'Union européenne. On peut déplorer que dans presque tous les États, le processus de naturalisation et l'octroi de la double nationalité deviennent plus compliqués que par le passé. En outre, les États agissent de façon individuelle sans égard aux répercussions que leurs actions ont sur la portée ou la qualité de la citoyenneté de l'Union.

De semblables tendances à l'unilatéralisme sont quelque peu en porte-à-faux avec les efforts visant à réviser les traités de l'Union pour les rendre plus favorables aux citoyens. Le traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne, par exemple, est explicite sur le concept de citoyenneté de l'Union:

#### Article 9

*Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.*

#### Article 10

*1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.*

*2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.*

*Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.*

*3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.*

*4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.*

Par conséquent, l'Union européenne n'a pas une seule définition de sa citoyenneté, mais 27 variétés nationales. L'éventail des législations en matière de nationalité parmi les 27 États de l'Union européenne est déconcertant<sup>1</sup>. Certains États octroient des privilèges particuliers aux ressortissants de pays tiers avec lesquels ils ont une affinité ancestrale, d'autres s'y refusent catégoriquement. Certains accordent des droits résidentiels à d'anciens sujets coloniaux, d'autres non. Dans leurs territoires et départements d'outremer, les États membres traitent les droits civiques de manières très diverses. L'Union européenne n'a pas tenté d'harmoniser ces législations, bien que les États membres se soient souvent inspirés les uns des autres. La Cour de justice européenne a reconnu que le droit des États membres de fixer

---

<sup>1</sup> Voir Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk et Harald Waldrauch (eds), *Acquisition and Loss of Nationality: policies and trends in 15 European states* ("acquisition et perte de la nationalité: politiques et tendances dans 15 États européens"), Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, Vienne, janvier 2006.

leurs propres règles en ce qui concerne l'acquisition et la perte de la nationalité est limité par la nécessité de respecter le droit communautaire<sup>1</sup>. Dans ce contexte, la décision de l'Espagne en 2005 de régulariser 700 000 immigrés sans consulter ses partenaires a suscité une grande attention.

Quel que soit le rapprochement opéré en droit électoral, il subsistera néanmoins le problème non résolu de la répartition des sièges au Parlement européen. Les modifications apportées par le traité de Lisbonne à l'article 14 du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne le statut de citoyen de l'Union européenne sont-elles vraiment pertinentes dans ce contexte? Devrions-nous comptabiliser les citoyens de l'Union européenne plutôt que les habitants de chaque pays? Dans ce cas, qui est vraiment citoyen de l'Union européenne? Ou faut-il se rallier à l'avis de James Madison selon lequel, dans une république, la représentation parlementaire est davantage un droit inaliénable qu'un privilège civique? Selon l'approche défendue par Madison, le Parlement européen représenterait non seulement les citoyens de l'Union européenne de jure (tels que formellement définis par le traité UE), mais il aurait aussi un devoir de diligence à l'égard de toute autre personne qui réside sur le territoire de l'Union, y compris les mineurs et les étrangers. Dans ce cas, et toutes choses étant égales par ailleurs, la méthode traditionnelle de distribution des sièges au Parlement sur la base de la population totale – pour ne rien dire de la répartition des votes au Conseil – semble toujours être appropriée et ne doit pas être modifiée, du moins sans réflexion approfondie.

#### *Nécessité de poursuivre les réformes*

Le Parlement européen ne devrait pas faire preuve de trop d'autosatisfaction au sujet de ses propres méthodes électorales. S'il veut continuer à prêcher les vertus de la démocratie libérale pluraliste à d'autres pays, il doit faire preuve de davantage d'autocritique.

L'OSCE/BIDDH a mené sa première véritable mission d'observation des élections au Parlement européen en 2009. Ses conclusions sont intéressantes<sup>2</sup>. L'équipe de l'OSCE a tout d'abord été frappée par l'étendue des différences entre les élections dans les différents États membres, constatant des différences dans les méthodes de répartition des sièges, la possibilité d'exprimer un vote préférentiel, l'attribution des sièges vacants, les systèmes électoraux, les droits de vote, l'éligibilité, la nomination des candidats, les circonscriptions et les jours de scrutin. Les observateurs internationaux ont également été surpris par le fait que les partis politiques européens ont effectivement l'interdiction de mener une campagne électorale<sup>3</sup>.

L'OSCE/BIDDH a critiqué en particulier:

- l'absence d'harmonisation en matière de conditions d'éligibilité dans l'Union européenne;
- l'absence de dispositions dans certains États pour permettre à des candidats individuels de se présenter aux élections conformément aux engagements de l'OSCE;

<sup>1</sup> Voir par exemple les affaires C-369/90, Micheletti [1992], C-145/04 Espagne contre Royaume-Uni [2006] (Gibraltar) et C-300/04 Eman et Sevinger contre College van burgemeester en wethouders van Den Haag [2006] (Aruba).

<sup>2</sup> Rapport du groupe d'expert de l'OSCE/BIDDH, *Elections to the European Parliament, 4-7 June 2009* ("les élections au Parlement européen, 4-7 juin 2009"), Varsovie, 22 septembre 2009.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 2004/2003, modifié en 2007.

- l'absence de dispositions dans certains États concernant le droit de vote, en particulier pour les détenus et les personnes qui résident dans l'Union européenne sans avoir la citoyenneté d'un de ses États;
- l'impossibilité, dans certains États, de demander une décision du tribunal au sujet des résultats des élections;
- l'absence de dispositions dans certains États permettant d'assurer un accès et une coopération adéquats pour les observateurs nationaux et internationaux conformément aux engagements de l'OSCE.

Ils recommandaient:

- de réviser certaines des pratiques actuelles pour les campagnes de sensibilisation dans l'objectif d'en améliorer l'efficacité et d'éviter d'éventuelles perceptions partisans;
- de veiller à ce que la législation nationale relative aux campagnes électorales traite de façon adéquate des activités des partis politiques européens;
- d'unifier les dates des élections pour faire en sorte que la publication des résultats respecte à la fois le besoin de transparence et la nécessité d'éviter une influence potentielle sur les résultats dans d'autres États;
- d'améliorer le processus d'échange d'informations sur les électeurs enregistrés pour protéger l'égalité du vote et éviter d'éventuels votes multiples;
- de modifier la législation le cas échéant pour mettre en place un mécanisme indépendant de surveillance des médias, visant à évaluer si les dispositions relatives aux médias sont respectées pendant la durée de la campagne.

Dans leur rapport précieux qui mérite une grande attention, les experts de l'OSCE/BIDDH ont mis en avant de nombreuses plaintes émanant de citoyens de l'Union européenne qui affirment être privés du droit de vote lorsqu'ils résident dans un autre État que le leur. Les experts soutiennent les efforts de la Commission visant à améliorer la situation en ce qui concerne le vote et l'éligibilité.

### ***Pétitions***

La commission des pétitions du Parlement européen a reçu un certain nombre de plaintes graves portant sur un aspect ou un autre des élections européennes. Plusieurs de ces plaintes émanent de citoyens de l'Union européenne qui résident en Espagne ou à Malte, et qui affirment être privés du droit de vote aux élections européennes par le fait (ou, plus généralement, l'absence d'actions) des autorités électorales locales. D'autres plaintes ont été reçues au sujet de non-ressortissants empêchés d'adhérer à un parti politique dans leur nouvel État de résidence.

Les cas les plus flagrants d'allégation de discrimination présentés par des pétitionnaires se trouvent en Lettonie et en Estonie, où respectivement 20 % et 12 % de la population, qui sont russes, sont considérés comme des "non-citoyens" pour les élections européennes et autres élections.

Plusieurs pétitionnaires d'Italie souhaitent interdire à tous les criminels condamnés de se présenter comme candidat aux élections au Parlement européen. La règle générale dans l'Union européenne, cependant, est qu'une fois une peine purgée ou une amende payée, il n'y ait pas d'autre entrave à la réhabilitation, y compris à la participation électorale. La plupart des États laissent aux partis politiques – et, au bout du compte, aux électeurs – le choix de décider qui doit être élu au Parlement.

Néanmoins, il peut être possible, après un examen approfondi, de mettre en place le droit de révoquer des députés au Parlement européen, un député condamné pour un crime après son élection pouvant ainsi être destitué par une pétition d'électeurs. Cela serait particulièrement approprié en cas d'utilisation abusive flagrante des deniers publics.

Un autre pétitionnaire a soulevé la question de savoir pourquoi, au Royaume-Uni, il est interdit aux pairs héréditaires siégeant à la Chambre des Lords de se présenter aux élections au Parlement européen<sup>1</sup>.

Des pétitions ont également été présentées (a) sur la perte du droit de vote d'un électeur aux élections de son pays d'origine après un certain temps, et (b) sur l'absence du droit de vote d'un électeur aux élections législatives nationales de son nouveau pays de résidence. Comme cela a déjà été précisé, la question de l'extension du droit de vote aux élections nationales nécessiterait une modification du traité et devrait faire l'objet en conséquence d'une Convention chargée d'examiner la relation entre la citoyenneté de l'Union européenne et la réforme électorale.

La Convention devrait être invitée à examiner toutes les autres questions soulevées par les pétitions adressées au Parlement et celles soulevées par l'OSCE/BIDDH.

### ***Légitimité et participation***

Le Parlement souhaite gagner en importance aux yeux du public de manière à devenir le centre du nouvel espace politique européen, le forum reconnu du marché politique unique, celui qui adopte les actes et les budgets européens et demande des comptes à l'exécutif. Pour l'heure, la quête de la légitimité politique se heurte à la baisse continue de la participation aux élections, à la faible couverture médiatique, à l'apathie des partis politiques et même à la jalousie latente de certains parlements nationaux face au renforcement de ses pouvoirs. Il est difficile de ne pas être attristé par le fait que la participation globale aux élections au Parlement européen n'ait cessé de chuter en passant de 63 % en 1979 à 43,1 % en 2009<sup>2</sup>.

En tout état de cause, une participation décroissante est la preuve d'un désengagement vis-à-vis des affaires européennes. Néanmoins, les chiffres de la participation totale montrent des différences très importantes entre les pays, qui découlent de circonstances juridiques, historiques et concrètes. L'ancienneté de l'adhésion à l'Union européenne, l'incidence de la corruption ou l'imminence d'une élection législative nationale par exemple font beaucoup varier le taux de participation<sup>3</sup>. En 2009, la participation au Luxembourg était de plus de 90 %, tandis qu'en Slovaquie elle se situait en dessous de 20 %. Le facteur important est

<sup>1</sup> La réponse est que, ironiquement, l'élément aristocratique résiduel de la Chambre des Lords est la seule partie de cette chambre qui n'est pas élue (par ses pairs). Les "pairs à vie" ne sont pas élus et ne peuvent pas démissionner de la Chambre des Lords.

<sup>2</sup> Voir annexe III.

<sup>3</sup> En Belgique, à Chypre et au Luxembourg, le vote est obligatoire.

l'écart entre les habitudes de vote aux élections européennes et aux élections nationales: l'écart principal pour toute l'Union européenne a été de 25 %, ce qui signifie que sur trois électeurs ayant voté aux élections nationales, seuls deux ont participé aux élections au Parlement européen. Aux Pays-Bas, ce rapport est de deux pour un<sup>1</sup>.

Une réforme formelle de la procédure électorale peut-elle résoudre le problème de la participation? Nous devrions définir nos critères avec soin avant d'engager une nouvelle série de réformes. Nous ne voulons pas l'uniformité pour l'uniformité. En tenant compte des problèmes perçus au niveau national, notre approche devrait être réaliste. L'approche graduelle s'est imposée au fil des années pour atteindre nombre des objectifs qui avaient été évoqués pour la première fois par les pères fondateurs de l'Union dans les années 50. Cette réforme ne sera certainement pas la dernière: les parlements forts sont ceux qui s'adaptent facilement aux évolutions sociétales et politiques. En ce qui concerne l'Union européenne, le rythme et l'ampleur de l'élargissement futur sont une grande inconnue. Sans connaître la taille et la forme à venir de l'Union, il serait imprudent d'essayer de fixer aujourd'hui la destinée finale de la démocratie parlementaire post-nationale en Europe.

Toutefois, nous en savons au moins assez sur les scénarii de rechange concernant l'avenir de l'Europe pour être certains qu'un Parlement fort, vital et directement élu devrait être - et sera - au cœur de son système de gouvernance.

### ***Privilèges et immunités***

Il reste beaucoup de travaux en suspens autour du protocole sur les privilèges et immunités. Cet instrument date d'il y a presque cinquante ans, à une époque où les députés au Parlement européen étaient aussi députés de leur parlement national, et où il était certainement approprié que les autorités nationales décident de quand et comment les députés au Parlement européen devaient échapper au droit national. Cependant, à l'époque de l'accord sur le statut des députés, en 2005, le Parlement a estimé que le protocole devrait être révisé pour correspondre au statut contemporain du Parlement, désormais assemblée indépendante élue au suffrage direct et pleinement responsable. Un certain nombre de conflits se sont fait jour entre les régimes nationaux et le régime européen portant sur la vérification des pouvoirs des députés européens et le pourvoi des sièges vacants, qui ont montré de grandes divergences en matière de statut juridique des députés européens dans leurs 27 États d'origine. Le Parlement devrait désormais être compétent pour prendre des mesures pour empêcher le retrait d'un mandat d'un député européen par un État dans la mesure où le droit national est contraire à l'Acte ou au droit de l'Union européenne.

Le Conseil a accepté, en tant que partie intégrante de l'accord négocié sur le statut des députés, d'examiner toutes les conséquences que le statut pourrait avoir en termes de droit primaire. Le Parlement a demandé que sa résolution de juin 2003 qui proposait de nouvelles dispositions sur les privilèges et immunités des députés européens soit utilisée comme base de cette révision<sup>2</sup>. À ce jour, il n'y a eu aucun progrès dans ce dossier. Il est à présent nécessaire, maintenant que le traité de Lisbonne est en vigueur, que ces questions majeures soient mises à

<sup>1</sup> Voir l'étude de Richard Rose et Gabriela Borz, *Variability in European Parliament Turnout: political causes and implications* ("variabilité de la participation aux élections au Parlement européen: causes politiques et implications"), Studies in Public Policy n° 466, Centre for the Study of Public Policy, Université d'Aberdeen, 2010.

<sup>2</sup> Voir JO C 68 E du 18.3.2004, pp. 115 à 126, et JO C 303 E du 13.12.2006, pp. 830 à 831.

l'ordre du jour d'une Convention chargée d'examiner tous les aspects d'une réforme parlementaire.

### *Déséquilibre ethnique et déséquilibre entre les sexes*

Le nombre de femmes députées au Parlement a plus que doublé depuis les premières élections de 1979, et correspond aujourd'hui à 35,5 % du nombre total de députés. Là encore, on constate de grandes disparités d'un État à l'autre. Dans le Parlement 2009, la Finlande et la Suède ont une majorité de femmes députées au Parlement européen; moins d'un tiers des députés de Slovaquie, Lituanie, Irlande, Italie, Pologne, République tchèque et Luxembourg sont des femmes, et Malte n'en a aucune<sup>1</sup>.

Nous ne proposons pas d'imposer des quotas pour remédier au déséquilibre entre les sexes. Néanmoins, il conviendrait d'encourager instamment les partis politiques à se fixer un objectif d'au moins 40 % de femmes en 2014, comme le recommande l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il convient de relever que, dans presque tous les États, les femmes sont davantage représentées au Parlement européen que dans les parlements nationaux.

La situation en ce qui concerne les minorités ethniques est bien plus défavorable. Il y a très peu de députés européens asiatiques ou afro-caribéens. Si la citoyenneté de l'Union européenne doit devenir une réalité pour les communautés d'immigrés et leurs descendants, les partis politiques doivent veiller à un éventail ethnique décent parmi leurs principaux candidats.

### *Tirer des conclusions*

Il ressort clairement de cette discussion qu'il subsiste un nombre considérable de questions importantes de procédure électorale qui, si elles sont traitées de manière efficace, rendraient l'élection du Parlement plus uniforme qu'elle ne l'a jamais été et devraient se traduire par des avancées en termes de cohésion, de légitimité, d'efficacité et de pluralisme<sup>2</sup>.

Nous avons déjà fait part de notre opinion selon laquelle une Convention sur la réforme électorale est nécessaire et souhaitable pour examiner de façon démocratique et globale la série complexe de questions liées que sont le droit de vote, la participation, la composition, les privilèges et le système de scrutin. Il serait en tout état de cause utile – pour le moins – d'examiner les différents systèmes électoraux nationaux utilisés pour supprimer les divergences et les anomalies les plus flagrantes<sup>3</sup>.

Étant donné que l'un des objectifs majeurs de la réforme électorale doit être de favoriser davantage de participation, certaines propositions – comme l'abaissement de l'âge du droit de vote – peuvent ne pas contribuer à atteindre ce but mais avoir néanmoins un certain mérite

---

<sup>1</sup> Voir annexe IV.

<sup>2</sup> Le rapporteur remercie les participants à l'atelier Citoyenneté et procédure électorale, qui a eu lieu à Bruxelles les 25 et 26 mars 2008, pour la dynamique apportée. Betty de Hart, Dieter Gosewinkel, Sara Hagemann et Simon Hix, Eva Østergaard-Nielsen, Ken Ritchie et Jo Shaw ont présenté des documents sur ce thème. Ces documents ainsi qu'un résumé de la discussion sont disponibles à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearings.do?body=AF&language=FR>

<sup>3</sup> Voir annexe V.

intrinsèque.

L'objectif essentiel est d'améliorer la dimension européenne de ces élections, pour que l'opinion publique et les médias se mettent à faire des choix politiques au sujet de l'avenir de l'Union européenne. C'est là que le rôle des partis politiques européens sera déterminant. Sans partis politiques viables au niveau fédéral, il manque une des forces essentielles de la démocratie. Il est par conséquent proposé d'ajouter aux 751 députés élus de la manière traditionnelle depuis les circonscriptions nationales et régionales 25 députés européens supplémentaires pour le prochain Parlement en 2014, qui seront élus depuis une circonscription paneuropéenne unique. Il incomberait aux partis politiques européens de choisir les candidats, de les placer dans l'ordre de leur choix, et de rivaliser entre eux pour obtenir des voix. Cette innovation transformerait les élections au Parlement européen et améliorerait sa capacité représentative – en reflétant les modifications induites par le traité de Lisbonne qui dispose que les députés au Parlement doivent désormais être des "représentants de citoyens de l'Union" plutôt que des "représentants des peuples des États"<sup>1</sup>.

Voter pour la liste paneuropéenne serait, bien entendu, optionnel, un deuxième bulletin de vote serait proposé à chaque électeur dans les bureaux de vote. On peut s'attendre à ce que l'adhésion à cette option augmente avec le temps, au fur et à mesure que l'électorat s'habitue à la nouvelle dimension de la politique et que les partis politiques deviendront plus expérimentés dans l'organisation de campagnes électorales paneuropéennes.

Si nous voulons renforcer le caractère transnational du Parlement européen, il serait important d'éviter également la désaffection des électeurs en raison de l'accent mis sur la grande taille de l'Union et de la distance ressentie entre "Bruxelles" et les citoyens. Comme le suggèrent toujours des sondages Eurobaromètre et autres sondages, l'électorat n'est pas bien informé du système de gouvernance de l'Union européenne. Les électeurs ont tendance à mieux s'identifier à des circonscriptions électorales plus petites. Ils sont également favorables à pouvoir choisir entre, d'une part, voter globalement "en bloc" pour une liste de parti préétablie et, d'autre part, indiquer une préférence pour un candidat donné sur une liste de parti. Des mesures peuvent être prises pour traiter ces deux questions. C'est pourquoi le rapport propose, tout d'abord, la création obligatoire de circonscriptions territoriales régionales au sein des États d'une certaine taille et, ensuite, l'utilisation obligatoire du système préférentiel de liste semi-ouverte.

Ce sont les propositions clés du rapport. Elles visent à augmenter la légitimité du Parlement européen en renforçant l'idée de la citoyenneté européenne. Elles donneront aux partis politiques une raison d'être dont ils ne disposent pas à l'heure actuelle. Elles compléteront utilement les réformes déjà induites par le traité de Lisbonne en ce qui concerne la démocratie représentative et participative.

En bref, les propositions avancées dans ce rapport incluent des réformes visant à:

1. créer une circonscription transnationale de 25 députés européens supplémentaires qui seront élus par un deuxième vote conformément à un système de liste préférentielle, respectant la parité;

---

<sup>1</sup> Respectivement article 14, paragraphe 2, du traité UE et article 189 du traité CE.

2. rendre obligatoire l'établissement de circonscriptions territoriales régionales dans les États membres les plus peuplés;
3. insister sur le vote préférentiel utilisant le système des listes semi-ouvertes (votes individuels pour les candidats au sein d'une liste de parti en donnant la possibilité de modifier l'ordre de la liste proposé par le parti);
4. instaurer une révision régulière de la répartition des 751 sièges pendant chaque législature parlementaire pour les prochaines élections conformément au principe de proportionnalité dégressive et, peut-être, correspondant à une formule mathématique qu'il reste encore à fixer;
5. faciliter la mise en place d'accords permettant aux citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre État que le leur de se présenter aux élections et de voter;
6. créer une autorité électorale de l'Union européenne pour gérer et superviser l'élection de la liste transnationale et pour connaître des appels;
7. réduire les jours de scrutin au seul week-end, de façon à mettre le vote en évidence et à réduire la divulgation prématurée abusive des résultats (nécessitant des changements en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni);
8. déplacer les élections du juin à mai pour accélérer l'élection de la nouvelle Commission;
9. proposer un âge minimal uniformisé pour le droit de vote et d'éligibilité;
10. établir un régime supranational pour les privilèges et les immunités des députés au Parlement européen;
11. envisager l'extension du vote électronique pour s'efforcer de mobiliser les électeurs et de faciliter le scrutin.

### ***Le processus de réforme***

L'ensemble de réformes proposé ici requiert la mise en œuvre d'un certain nombre d'instruments de droit primaire européen selon différentes procédures.

- a) L'introduction d'une liste paneuropéenne pour 25 députés européens supplémentaires nécessite une modification de l'article 14, paragraphe 2, du traité UE, via la procédure établie pour la révision ordinaire des traités, à savoir l'organisation d'une Convention suivie d'une CIG et une ratification par tous les États<sup>1</sup>.
- b) La révision du protocole sur les privilèges et immunités nécessite la même procédure.
- c) La nouvelle répartition des 751 sièges avant les prochaines élections requiert une décision à l'unanimité du Conseil européen sur proposition et avec l'approbation du Parlement<sup>2</sup>.
- d) D'autres éléments concernant la procédure électorale requièrent un acte législatif spécial

---

<sup>1</sup> Article 48, paragraphes 2, 3 et 4 du traité UE.

<sup>2</sup> Article 14, paragraphe 2, du traité UE.

du Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition et avec l'approbation du Parlement, à la majorité de ses membres, puis l'approbation de tous les parlements nationaux<sup>1</sup>.

Cette procédure législative particulière peut prendre la forme d'une modification de l'acte de 1976, comme ce rapport le propose. Cependant, il pourrait être jugé plus approprié pour des raisons de transparence d'introduire un nouveau protocole aux traités sur la procédure électorale, qui remplacerait la législation d'origine et inclurait tous les différents éléments de droit primaire évoqués ici.

Une fois les réformes de base proposées ici menées à bien, des dispositions d'exécution seront nécessaires en temps utile, par exemple pour l'établissement de la nouvelle autorité électorale européenne.

Ces réformes auront des conséquences budgétaires aussi bien sur l'Union européenne que sur les États.

Si différents instruments et procédures sont nécessaires, les réformes constituent néanmoins une série cohérente de mesures devant être considérée dans son ensemble. Heureusement, le forum de la Convention offre le mécanisme parfait pour une délibération globale sur un ensemble de questions relativement complexes, qui auront une incidence sur le droit national et qui auront d'importantes conséquences constitutionnelles.

Une Convention sera à même non seulement d'engager le Conseil européen, la Commission et les parlements nationaux à mener un débat de fond sur la réforme parlementaire, mais aussi de favoriser une consultation plus large des représentants des partis politiques, des milieux universitaires, des agents électoraux, des organisations non gouvernementales etc.

Il conviendrait que le Parlement, lorsqu'il transmet ses propositions de révision des traités au Conseil, indique également que ladite révision nécessite l'organisation d'une Convention.

Le calendrier suivant paraît approprié: approbation de ses propositions par le Parlement, juillet à septembre 2010; décision du Conseil européen de convoquer une CIG, octobre-décembre; tenue de la Convention et de la CIG, printemps et été 2011; ratification nationale et approbation du Parlement d'ici juin 2012, suivies des mesures d'exécution; décision sur la nouvelle répartition des sièges d'ici mai 2013 au plus tard, pour que les élections aient lieu dans le cadre du système réformé au début du mois de mai 2014.

---

<sup>1</sup> Article 223, paragraphe 1, du traité FUE.

**ANNEXE I À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Résolution sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des députés au Parlement européen (rapport Anastassopoulos)<sup>1</sup>**

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de résolution présentée par M. De Vries sur la procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen (B4-0723/96),
  - vu ses rapports sur la procédure électorale uniforme et en particulier ses résolutions du 10 octobre 1991<sup>2</sup> et du 10 mars 1993<sup>3</sup>,
  - vu l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976,
  - vu la proposition du 22 octobre 1996 déposée par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne au cours de la Conférence intergouvernementale (CIG) sur la procédure électorale uniforme, reprenant l'essentiel des éléments de la résolution précitée du 10 mars 1993,
  - vu l'article 138, paragraphe 3, du traité CE et la modification y introduite par le traité d'Amsterdam,
  - vu l'article 148 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission institutionnelle et l'avis de la commission juridique et des droits des citoyens (A4-0212/98),
- A. considérant que le traité d'Amsterdam introduit le concept de "principes communs à tous les États membres", suivant en cela l'orientation déjà indiquée par le Parlement européen dans sa résolution susmentionnée du 10 mars 1993, qui ne proposait pas explicitement une procédure électorale uniforme mais seulement des lignes directrices générales,
- B. considérant que le gouvernement du Royaume-Uni a déposé devant le parlement britannique un projet de loi instituant le mode de scrutin proportionnel et régional pour les élections au Parlement européen de 1999,
- C. considérant que les négociations d'élargissement conduiront vraisemblablement à l'entrée de dix nouveaux membres dans l'Union européenne,
- D. considérant qu'un consensus très large est apparu parmi les États membres sur la détermination d'un certain nombre de principes communs,
- E. considérant que, dans une Union des peuples et des États, ces principes doivent être

<sup>1</sup> Adoptée le 15 juillet 1998; JO C 292 du 21.9.1998.

<sup>2</sup> JO C 280 du 28.10.1991, p. 141.

<sup>3</sup> JO C 115 du 26.4.1993, p. 121.

appliqués d'abord au niveau national et que le nombre de députés élus dans chaque État membre doit assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté,

1. se félicite de l'accord conclu entre les négociateurs de la CIG sur la fixation de principes communs; exprime sa conviction que, dès les prochaines élections européennes, un certain nombre de dispositions pourront entrer en vigueur, concernant en particulier le mode de scrutin proportionnel, la fixation du seuil minimum, les incompatibilités et les mesures visant à atteindre l'objectif de l'égalité entre les hommes et les femmes, alors que, pour d'autres dispositions, il conviendra de procéder graduellement;
2. considère que l'introduction du mode de scrutin proportionnel fait l'objet d'un consensus général et qu'il convient de l'intégrer dans le système électoral européen;
3. constate que l'introduction d'un système de circonscriptions territoriales ne peut pas se faire de façon uniforme et qu'il convient d'opérer une distinction basée sur la population de chaque État membre; souligne toutefois qu'un système de circonscriptions territoriales ne doit pas affecter le principe de la représentation proportionnelle visé à l'article 2 du projet d'acte;
4. estime que, dans l'optique d'une conscience politique européenne et du développement de partis politiques européens, un certain pourcentage de sièges pourrait être réparti selon le scrutin de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire de l'ensemble des États membres;
5. observe, en ce qui concerne l'établissement d'un seuil minimum, que celui-ci doit rester facultatif et qu'en tout état de cause il ne doit pas être supérieur à 5 % des suffrages exprimés au niveau national;
6. tient compte de l'élan participatif que suscite le scrutin de type préférentiel, lequel doit toutefois demeurer facultatif dans chaque État membre;
7. estime que l'établissement des listes pour les élections européennes doit tenir compte de l'objectif de la parité entre hommes et femmes et qu'il appartient en premier lieu aux partis politiques de concrétiser directement cet objectif;
8. propose que la date des élections européennes soit fixée au cours du mois de mai, de façon à permettre une meilleure participation électorale en évitant la période des vacances scolaires d'été, qui commence au début du mois de juin dans plusieurs États membres;
9. recommande la plus grande réduction possible du nombre de jours de vote afin de parvenir à un consensus sur un jour unique ou à défaut sur deux jours au maximum, par exemple le samedi et le dimanche;
10. demande que le Conseil examine le projet d'acte ci-dessous et l'adopte dans les meilleurs délais pour permettre son entrée en vigueur dès que possible;
11. charge son Président de transmettre la présente résolution et le projet d'acte en annexe au

Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des États membres.

PE440.210v04-00

56/68

RR\865675FR.doc

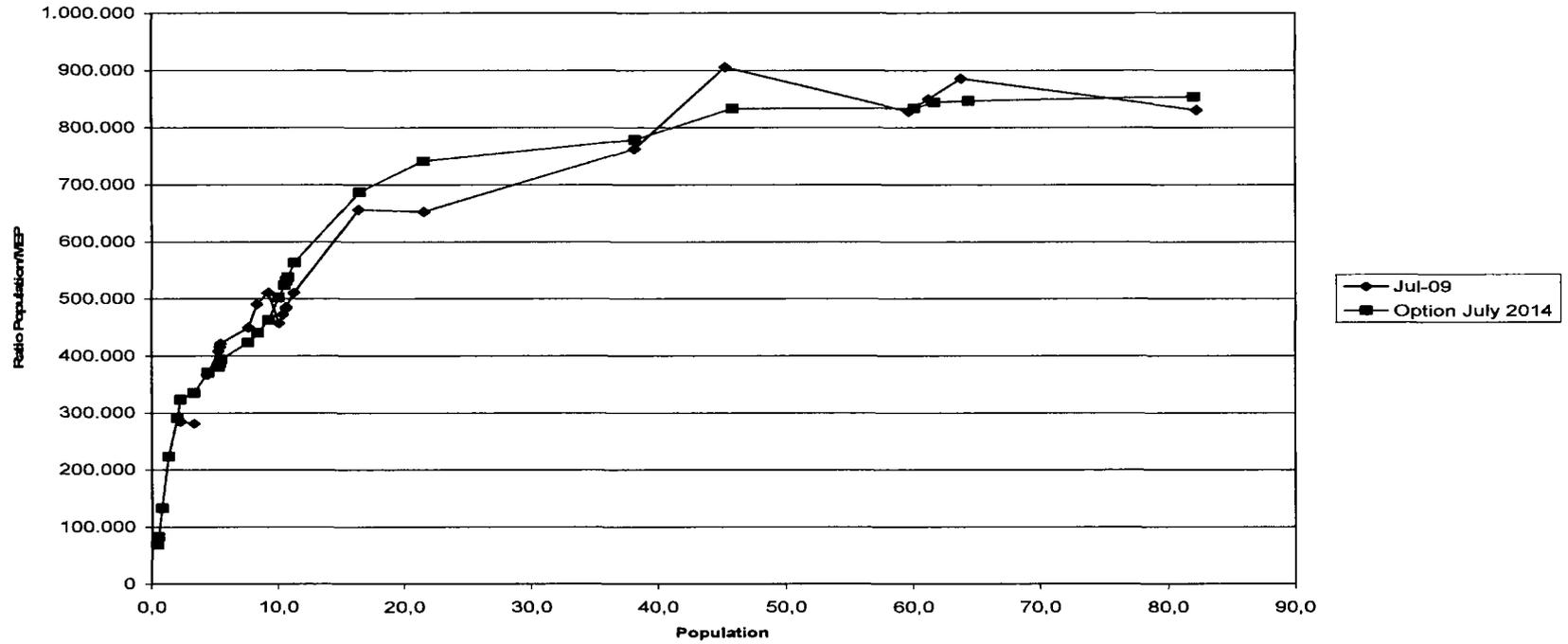
**FR**

## ANNEXE II À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Répartition des sièges (2009 – 2014)

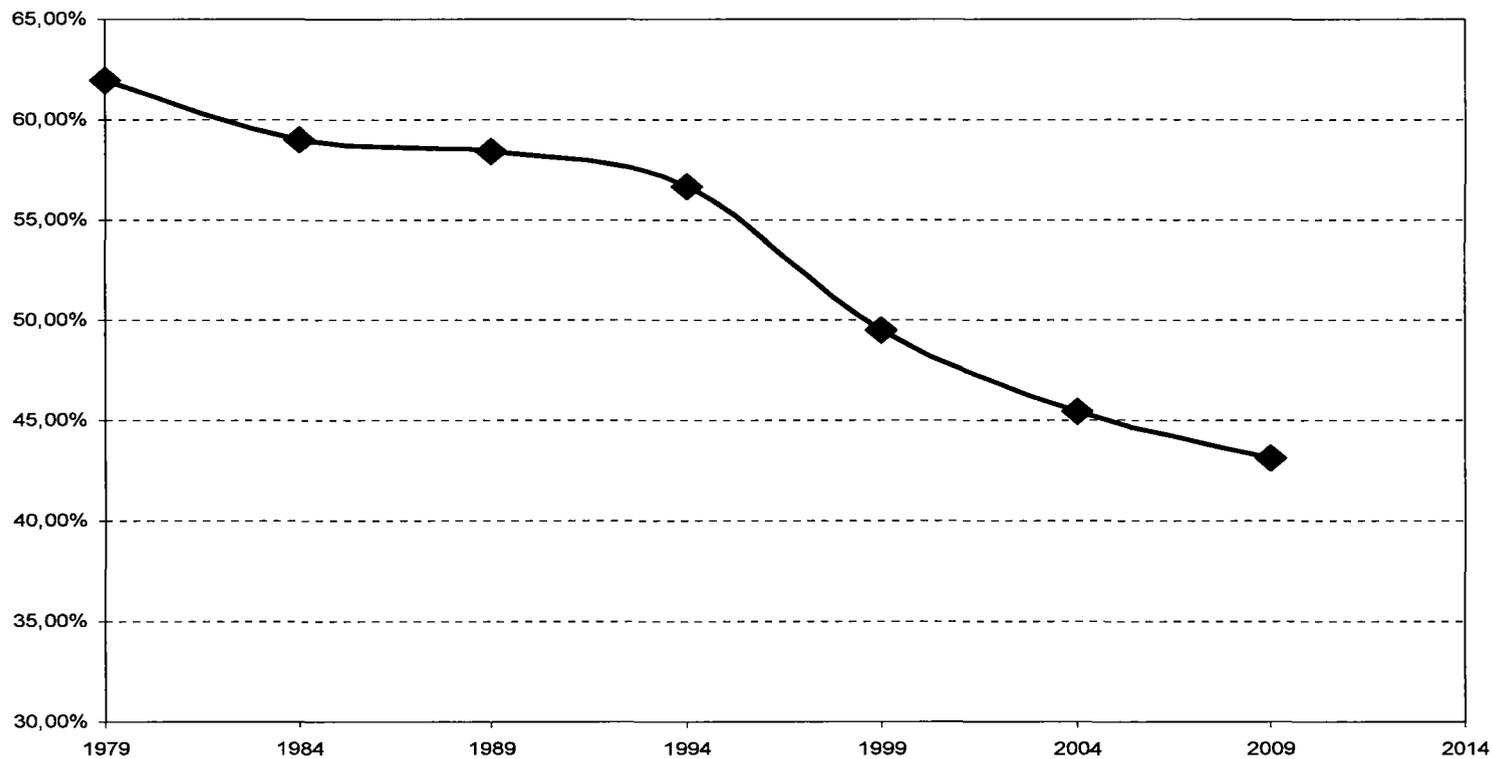
State	Population 2008 (millions)	% of EU-27 population	MEPs July 2009	July 2009 - Ratio Population/MEP	July 2009 + 18 MEPs	July 2009 + 18 MEPs - Ratio Population/MEP	Population 2009 (millions)*	% of EU-28 population	Option MEPs July 2014	Option July 2014 - Ratio Population/MEP
Germany	82,218	16,53%	99	830.483	99	830.483	82,002	16,25%	96	854.188
France	63,753	12,82%	72		74		64,351	12,76%	76	846.724
United Kingdom	61,186	12,30%	72		73		61,635	12,22%	73	844.315
Italy	59,619	11,98%	72	828.046	73	816.703	60,045	11,90%	72	833.958
Spain	45,283	9,10%	50		54		45,828	9,08%	55	833.236
Poland	38,116	7,66%	50	762.312	51	747.365	38,136	7,56%	49	778.286
Romania	21,529	4,33%	33	652.382	33	652.382	21,499	4,26%	29	741.345
Netherlands	16,405	3,30%	25		26	630.977	16,486	3,27%	24	688.917
Greece	11,214	2,25%	22	509.718	22	509.718	11,260	2,23%	20	563.000
Belgium	10,667	2,14%	22	484.859	22	484.859	10,750	2,13%	20	537.500
Portugal	10,618	2,13%	22	482.618	22	482.618	10,627	2,11%	20	531.350
Czech Rep.	10,381	2,09%	22	471.868	22	471.868	10,468	2,08%	20	523.400
Hungary	10,045	2,02%	22	456.609	22	456.609	10,031	1,99%	20	501.550
Sweden	9,183	1,85%	18		20		9,256	1,83%	20	462.800
Austria	8,332	1,67%	17		19	438.521	8,355	1,66%	19	439.737
Bulgaria	7,640	1,54%	17	449.424	18	424.456	7,607	1,51%	18	422.611
Denmark	5,476	1,10%	13	421.215	13	421.215	5,511	1,09%	14	393.643
Slovakia	5,401	1,09%	13	415.462	13	415.462	5,412	1,07%	14	386.571
Finland	5,301	1,07%	13	407.769	13	407.769	5,326	1,06%	14	380.429
Ireland	4,401	0,88%	12	366.775	12	366.775	4,450	0,88%	12	370.833
Croatia							4,435	0,88%	12	369.583
Lithuania	3,366	0,68%	12	280.533	12	280.533	3,350	0,66%	10	335.000
Latvia	2,271	0,46%	8		9	252.322	2,261	0,45%	7	323.000
Slovenia	2,026	0,41%	7		8		2,032	0,40%	7	290.286
Estonia	1,341	0,27%	6	223.483	6	223.483	1,340	0,27%	6	223.333
Cyprus	0,789	0,16%	6	131.550	6	131.550	0,797	0,16%	6	132.833
Luxembourg	0,484	0,10%	6	80.633	6	80.633	0,494	0,10%	6	82.333
Malta	0,410	0,08%	5		6	68.383	0,414	0,08%	6	69.000
Iceland							0,319	0,06%	6	53.167
<b>EU</b>	<b>497,456</b>	<b>100,00%</b>	<b>736</b>	<b>675.891</b>	<b>754</b>	<b>659.755</b>	<b>504,477</b>	<b>100,00%</b>	<b>751</b>	<b>671.740</b>

Note: The shaded fields indicate where degressive proportionality is not achieved.  
\* Eurostat, November 2009

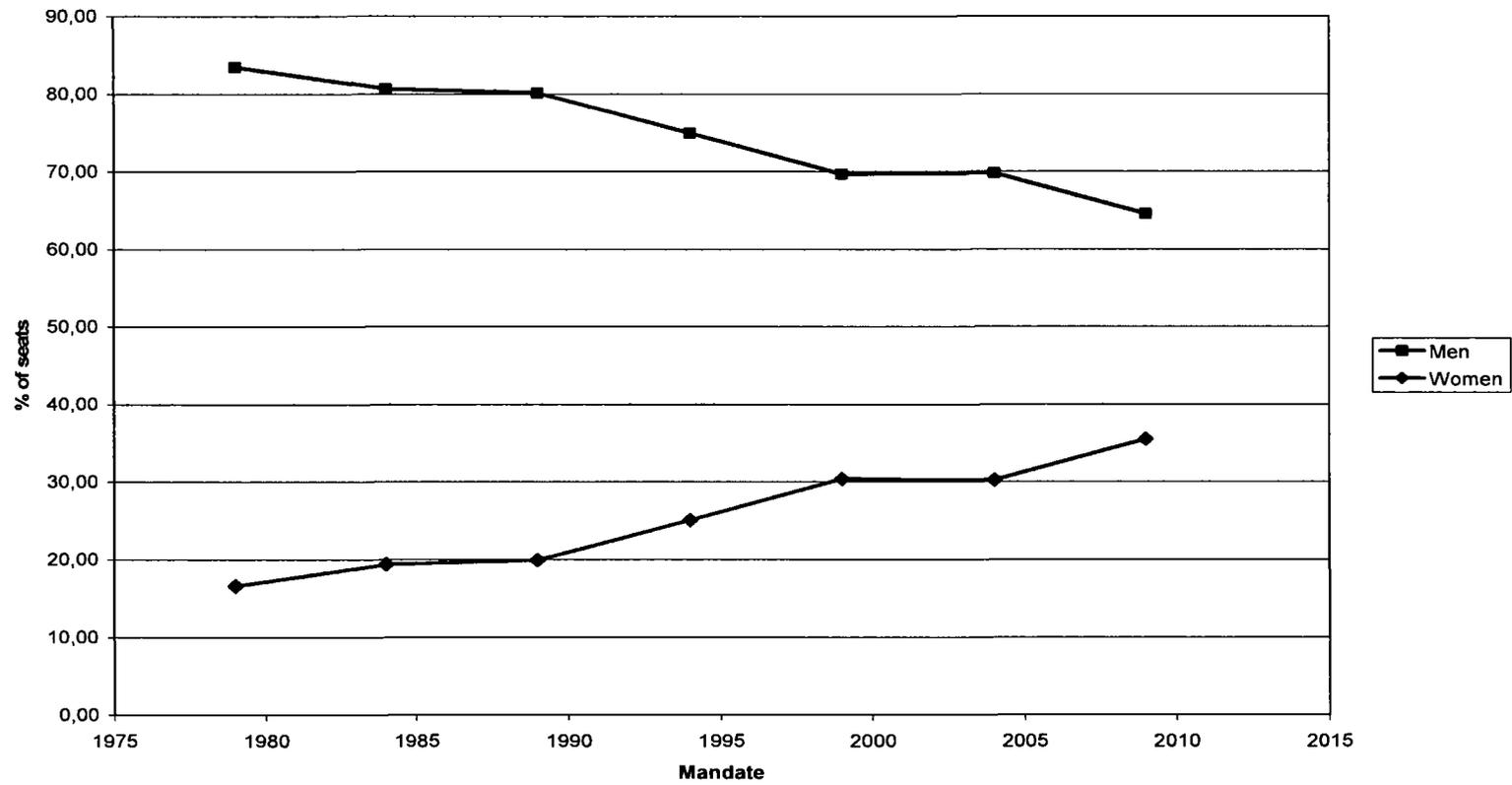
EP Seats degressive proportionality



ANNEXE III À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Taux de participation à l'élection du Parlement européen (1979 – 2009)



### ANNEXE IV À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Déséquilibre entre les sexes



PE440.210v04-00

60/68

RR\865675FR.doc

FR

**ANNEXE V À L'EXPOSÉ DES MOTIFS: Parlement européen: pratique électorale actuelle dans les États membres**

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
<b>ALLEMAGNE</b>	circonscription nationale unique – mais les députés sont élus soit sur une liste de Land soit sur une liste fédérale	non	Sainte-Laguë (conformément à la modification de la loi le 17 mars 2008; Journal officiel BGBl. I, p. 394)	5 %	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	- listes soumises par des partis politiques établis dans l'UE; - liste fédérale: les partis ayant moins de 5 représentants au PE, au Bundestag ou dans les parlements des Länder doivent recueillir 4 000 signatures; - liste de Land: 2 000 signatures requises	dimanche
<b>AUTRICHE</b>	circonscription nationale unique	oui	D'Hondt	4 %	âge: 16 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	frais de 3 600 € par liste; les candidats doivent être soutenus par 3 députés, un député européen ou 2 600 électeurs inscrits	dimanche
<b>BELGIQUE</b>	trois collèges électoraux linguistiques (néerlandais, français, allemand); et quatre circonscriptions régionales: 1. Flandre (collège électoral néerlandais), 2. Wallonie (collège électoral français), 3. Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) (collège électoral néerlandais ou français), 4. 2 cantons (collège	oui	D'Hondt	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits - ressortissants belges résidant dans d'autres États membres (les ressortissants belges résidant hors de l'UE ne peuvent pas voter aux élections au PE); - vote obligatoire: la non-participation aux élections entraîne le paiement d'une	âge: 21 ans - citoyens de l'UE inscrits - les citoyens doivent parler la langue du collège électoral	approbation des candidats: - par 5 députés belges appartenant au groupe linguistique pertinent; - par 5 000 électeurs inscrits en Wallonie, Flandre et BHV; - par 200 électeurs inscrits dans la circonscription germanophone	dimanche

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
	électoral allemand)				amende			
<b>BULGARIE</b>	circonscription nationale unique	oui	Hare-Niemeyer	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 3 mois en Bulgarie ou citoyens bulgares résidant dans un autre État membre	âge: 21 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 2 ans en Bulgarie ou citoyens bulgares résidant dans un autre État membre de l'UE	- les candidats individuels doivent recueillir 10 000 signatures et payer 10 000 levs (5 100 €); - les partis politiques doivent recueillir 15 000 signatures et payer 15 000 levs (7 700 €); - les coalitions doivent recueillir 20 000 signatures et payer 20 000 levs (10 250 €)	dimanche
<b>CHYPRE</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt / Droop	non	âge: 18 ans - les citoyens de Chypre et de l'UE résidant à Chypre 6 mois avant les élections; - liste électorale spéciale; - vote obligatoire (mais sans imposition de sanctions)	âge: 25 ans		dimanche
<b>DANEMARK</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt	non	âge: 18 ans - citoyens danois résidant de façon permanente dans l'UE; - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - toute personne jouissant du droit de vote aux élections du PE;	- partis représentés au Folketing ou au PE; - les nouveaux partis doivent recueillir les signatures des électeurs correspondant au moins à 2 % des votes aux élections	pas de jour fixé

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
							précédentes du Folketing;	
<b>ESPAGNE</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	- les partis ou les coalitions soumettent des listes assorties de 15 000 signatures d'électeurs ou de représentants élus	dimanche
<b>ESTONIE</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt		âge: 18 ans	âge: 21 ans	- les partis politiques enregistrés soumettent des listes; - une somme équivalente à 5 fois le salaire mensuel minimum	dimanche
<b>FINLANDE</b>	circonscription nationale unique	oui	D'Hondt	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	- les partis politiques ou les associations d'électeurs (constituées d'au moins 2 000 personnes) nomment les candidats	dimanche
<b>FRANCE</b>	huit circonscriptions régionales	non	D'Hondt	5 %	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 23 ans - citoyens de l'UE inscrits	- respect de la parité	dimanche
<b>GRÈCE</b>	circonscription nationale unique	non	variante de la méthode Hare	3 %	âge: 18 ans	âge: 21 ans	- listes soumises par des partis politiques ou des coalitions	dimanche

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
<b>HONGRIE</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt	5 %	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - tous les électeurs ont le droit de se présenter aux élections sur les listes de parti	- listes soumises par les partis enregistrés et recueillant 20 000 appuis (un électeur ne peut soutenir qu'une seule liste)	dimanche
<b>IRLANDE</b>	quatre circonscriptions régionales	oui	vote unique transférable (VUT)	non	âge: 18 ans	âge: 21 ans	- listes soumises par des partis politiques enregistrés; - les candidats indépendants doivent recueillir 60 signatures de personnes figurant sur le registre électoral et étant de la même circonscription	vendredi
<b>ITALIE</b> (en cours de révision)	cing circonscriptions régionales	oui – et les votes peuvent être transférés d'une circonscription à une autre	Hare	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits; - les citoyens italiens résidant dans d'autres États de l'UE peuvent voter dans les consulats d'Italie ou par correspondance; les citoyens italiens résidant hors de l'UE peuvent retourner voter en Italie; - vote non obligatoire mais considéré comme un "devoir civique"	âge: 25 ans - citoyens de l'UE inscrits	- les candidats individuels doivent recueillir 30 000 signatures, dont 10 % doivent provenir de chaque sous-région de la circonscription; - les partis et les groupes politiques disposant d'au moins un siège au PE ou au parlement italien peuvent soumettre des listes sans avoir besoin de signatures	samedi / dimanche
<b>LETTONIE</b>	circonscription nationale unique	non	Sainte-Lagué	non	âge: 18 ans	âge: 21 ans	- listes soumises par des partis politiques enregistrés; - somme de 1 000 lats	samedi

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
							(1 450 €)	
<b>LITUANIE</b>	circonscription nationale unique	oui	Hare-Niemeyer	5 %	âge: 18 ans	âge: 21 ans	- seuls les partis politiques peuvent nommer des candidats;	dimanche
<b>LUXEMBOURG</b>	circonscription nationale unique	oui – les électeurs peuvent exprimer 6 votes	D'Hondt / Hagenbach-Bischoff	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 5 ans; - vote obligatoire	âge: 18 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 5 ans	- les listes doivent recueillir 250 signatures d'électeurs inscrits ou une signature d'un député européen ou de membres de la Chambre des députés; - les listes doivent être composées d'une majorité de ressortissants luxembourgeois	dimanche
<b>MALTE</b>	circonscription nationale unique	oui	VUT	non	âge: 18 ans	âge: 18 ans	- somme de 95 € (remboursée si 10 % de votes sont obtenus)	samedi
<b>PAYS-BAS</b>	circonscription nationale unique	oui	D'Hondt	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	- les partis non représentés au PE doivent payer une somme de 450 €; - les listes doivent être accompagnées des signatures d'au moins 30 électeurs	jeudi
<b>POLOGNE</b>	treize circonscriptions régionales	non	D'Hondt / Hare-Niemeyer	5 %	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 21 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 5 ans	- les listes doivent présenter au moins 5 candidats et recueillir 10 000 signatures d'électeurs de la circonscription pertinente	dimanche

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
<b>PORTUGAL</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt	non	âge: 18 ans	âge: 18 ans	- les listes doivent compter un nombre de candidats égal au nombre de députés européens à élire, plus 3 à 8 suppléants	dimanche
<b>RÉPUBLIQUE TCHÈQUE</b>	circonscription nationale unique	oui: chaque électeur vote 2 fois. Pour être élu, il faut recueillir 5 % des votes exprimés pour son parti politique	D'Hondt	5 %	âge: 18 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 45 jours;	âge: 21 ans - citoyens de l'UE résidant depuis 45 jours;	- seuls les partis politiques ou les coalitions peuvent nommer des candidats; - frais de 15 000 couronnes tchèques (585 €)	vendredi et samedi
<b>ROUMANIE</b>	circonscription nationale unique	non	D'Hondt	5 %	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 23 ans - citoyens de l'UE inscrits	- les listes doivent recueillir 200 000 signatures; les candidats indépendants 100 000	dimanche
<b>ROYAUME-UNI</b>	douze circonscriptions régionales	Grande-Bretagne: non  Irlande du Nord: oui	Grande-Bretagne: D'Hondt;  Irlande du Nord: VUT	non	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits résidant depuis 1 an	âge: 21 ans - citoyens de l'UE inscrits résidant depuis 1 an	- somme de 5 000 £ (6 750 €); - les candidats nommés dans les circonscriptions doivent avoir l'appui de 30 électeurs	jeudi
<b>SLOVAQUIE</b>	circonscription nationale unique	oui	Droop	5 %	âge: 18 ans - les citoyens de l'UE résidents inscrits et présents le jour des élections	âge: 21 ans - citoyens de l'UE inscrits	- les partis politiques déposent une somme de 50 000 couronnes slovaques (1 510 €)	samedi
<b>SLOVÉNIE</b>	circonscription nationale	oui	D'Hondt	4 %	âge: 18 ans	âge: 18 ans	- les partis politiques	dimanche

	Circonscriptions	Vote préférentiel	Répartition des sièges	Seuil	Droit de vote	Candidature	Nomination des candidats	Jours de scrutin
	unique						soumettent des listes soutenues par quatre membres de l'Assemblée nationale ou au moins 1 000 électeurs; - les candidats indépendants doivent recueillir 3 000 signatures	
<b>SUÈDE</b>	circonscription nationale unique	oui	Sainte-Laguë	les partis doivent obtenir 4 %; les candidats 5 % du nombre total de votes exprimés en faveur de leur parti	âge: 18 ans - citoyens de l'UE inscrits	âge: 18 ans - toutes les personnes ayant le droit de vote peuvent se présenter aux élections	- sans condition	dimanche

Taux de change de février 2008

## RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

<b>Date de l'adoption</b>	19.4.2011
<b>Résultat du vote final</b>	+: 20 -: 4 0: 0
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Matthias Groote, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, József Szájer, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Guy Verhofstadt
<b>Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final</b>	Elmar Brok, Zuzana Brzobohatá, Marietta Giannakou, Íñigo Méndez de Vigo, Helmut Scholz

N° 1462

**PROJET DE REVISION**

de l'article 52 de la Constitution.

\* \* \*

(Voyez pour les préactes Compte Rendu 1970 - 1971. *Annexes*, p. 908 - 911.)**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(19.10.1971)

Le Conseil d'Etat a été saisi du projet de révision de l'article 52 de la Constitution par lettre du Ministre d'Etat du 15 octobre 1970.

Le projet entend abaisser les minima requis pour être électeur et éligible, en ramenant l'âge de l'électorat actif de vingt et un à dix-huit ans accomplis et celui de l'électorat passif de vingt-cinq à vingt-trois ans accomplis.

Avant de se prononcer sur le projet, le Conseil d'Etat a désiré être plus amplement informé sur les solutions données au problème dans d'autres pays, en particulier dans ceux du Marché commun.

Le Ministre de la Justice a transmis au Conseil d'Etat un relevé qui exprime une nette tendance vers l'abaissement de l'âge électoral dans ces pays. C'est ainsi que dans la *République Fédérale d'Allemagne* une loi du 31 juillet 1970 prescrit qu'il faut avoir dix-huit ans révolus pour être électeur et être majeur pour être éligible. Dans les "Länder" l'âge minimum, pour ne pas être uniforme, est toutefois ramené à dix-huit ans dans la plupart d'entre eux. En *Belgique*, l'âge reste actuellement fixé à vingt et un ans pour les élections législatives et provinciales, mais n'est que de dix-huit ans pour les élections communales. Aux *Pays-Bas* un projet de loi en cours entend fixer l'exercice du droit de vote à dix-huit ans. Au *Royaume-Uni* l'âge minimum a été fixé en 1969 à dix-huit ans. En *France et en Italie* l'âge de l'électorat actif reste fixé à vingt et un ans. Il revient par ailleurs au Conseil d'Etat que la plupart des *Etats formant les U.S.A.* ont fixé ou vont fixer à dix-huit ans l'âge de l'électorat actif.

D'autre part, le Conseil d'Etat a désiré être informé, en ce qui concerne notre pays, sur l'état de maturité de notre jeunesse qui la rendrait apte à participer à la vie politique, plus que dans le passé, et en particulier sur l'état des connaissances de cette même jeunesse sur le fonctionnement de l'Etat et des institutions publiques.

Le Gouvernement a saisi le Conseil du document d'un Comité de travail du Conseil de l'Europe qui fait état des différents aspects des problèmes de la jeunesse pour démontrer l'évolution dans les esprits des jeunes et les conséquences qu'il convient d'en tirer.

Ce document relève entre autres, d'une façon convaincante, que l'accès à l'autonomie devrait être acquis par le mariage, que le monde professionnel attend un comportement d'adulte de la part des jeunes qui exercent un emploi rémunéré, que les jeunes aspirent à la prérogative de pouvoir disposer librement d'eux-mêmes, de leur temps et de leurs ressources, sans renier pour autant leurs parents et la fonction de guides de ceux-ci, que les jeunes constituent un public commercial et reçoivent comme acheteurs une émancipation de fait, que les changements physiologiques prennent généralement fin à l'âge de dix-huit ans, que d'ailleurs la scolarité obligatoire est généralement fixée au maximum de seize ans.

Interrogé plus spécialement sur l'état de maturité des jeunes Luxembourgeois, le Ministre de l'Education n'est pas en mesure, "faute d'une enquête faite sur une large base et d'après des méthodes scientifiques", d'affirmer "si la prise de conscience politique des jeunes est un phénomène général, ou plus ou moins, limité à certains milieux", en pensant toutefois que "si le phénomène se manifeste inégalement, tous les milieux paraissent néanmoins y participer, avec une ampleur et une intensité variables".

Quant à l'enseignement qui est donné dans les différents établissements du pays, le Ministre croit pouvoir constater que "tout habitant du pays, au terme de la scolarité obligatoire, aura reçu une certaine information et éducation civiques et politiques suffisantes".

Prenant acte de ces renseignements officiels, mieux que de s'adonner à des spéculations plus ou moins aléatoires, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait difficile de s'opposer à une réforme qui semble se généraliser dans les pays de l'Europe.

Le Conseil est toutefois d'avis qu'il est insuffisant de consentir à une émancipation qui se limiterait à la vie publique en y admettant des personnes qui continuent à rester civilement incapables. Il paraît en effet peu logique de faire participer aux affaires de l'Etat des personnes désormais déclarées politiquement capables, qui resteraient incapables de disposer librement de leurs personnes et de leurs biens. La capacité doit être entière, sans considération de la matière sur laquelle elle s'exerce. Aussi le Conseil d'Etat ne croit-il pas que la majorité civile présuppose plus de connaissances et d'expériences que la majorité politique. Le Gouvernement est d'ailleurs conscient de cette réalité en se proposant d'étudier la question en vue du dépôt d'un projet de loi sur l'émancipation civile.

Si la majorité du Conseil d'Etat se rallie dès lors sans réserve au projet de révision de l'article 52 de la Constitution, une minorité hésite à le faire, du moins dans sa forme absolue. Il serait en effet utile, selon elle, de ne plus inscrire dans le texte constitutionnel l'âge de dix-huit ans pour l'électorat actif ni celui de vingt-trois ans pour l'électorat passif, mais de se borner à ne retenir dans le texte qu'un âge minimum et maximum et d'abandonner à la loi ordinaire la charge de fixer l'âge électoral dans ce cadre. La majorité estime cependant que l'âge électoral doit faire partie définitivement intégrante de la personnalité et mériter à ce titre d'être protégé par la Constitution au lieu d'être "flottante" et susceptible de changer au gré du législateur ordinaire.

La minorité propose le texte suivant :

"1° ...

2° ...

3° avoir atteint l'âge fixé par la loi, lequel ne pourra être inférieur à dix-huit ans ni supérieur à vingt et un ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

Pour être éligible il faut remplir les deux premières conditions fixées ci-dessus, être domicilié dans le Grand-Duché et avoir atteint l'âge fixé par la loi, lequel ne pourra être inférieur à vingt-trois ans ni supérieur à vingt-cinq ans accomplis.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise."

En ce qui concerne les conditions de domicile, le Conseil partage les vues du Gouvernement, en estimant que la question de l'admission à l'électorat actif des Luxembourgeois résidant à l'étranger exige une étude plus complète. La documentation dont le Conseil est saisi est insuffisante pour se prononcer en pleine connaissance de cause. Il est en effet difficile dans les conditions données de choisir le mode d'élection en donnant la préférence au système d'un vote soit par correspondance soit par mandataire soit à tel autre d'un vote direct au siège des représentations diplomatiques à l'étranger. La loi ordinaire se chargera en temps utile de résoudre la question, cette possibilité étant donnée par le texte de l'article 52 de la Constitution qui permet d'ajouter aux qualités fixées par la Constitution celles "déterminées par la loi".

Quant à l'électorat passif, le Conseil d'Etat est d'avis avec le Gouvernement, par référence aux arguments de celui-ci, de maintenir le texte actuel qui impose la condition du domicile dans le Grand-Duché aux candidats aux élections.

Réserve faite du changement de texte ci-dessus élaboré par la minorité du Conseil d'Etat, le texte du projet ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 octobre 1971.

*Le Secrétaire,*  
Guy GLODT.

*Le Président,*  
Maurice SEVENIG.

\*

#### AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 19 octobre 1971, le Conseil d'Etat avait proposé de fixer l'âge de l'électorat passif à vingt-trois ans au lieu de vingt et un ans accomplis.

Pour éviter toute équivoque, le Conseil tient à redresser l'erreur par lui commise lors de la rédaction de l'avis, celui-ci ayant d'ailleurs relevé que le texte gouvernemental ne donnait pas lieu à observation. Si le Conseil avait été d'une opinion divergente, il n'aurait pas manqué de s'en expliquer.