



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

CC/JCS

P.V. IR 135

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 8 et 15 novembre 2017
2. 6956 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteur : Monsieur Marc Baum

- Examen de la Proposition de révision, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat
3. Le régime du droit de vote obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales (cf. réponse du Gouvernement à la question parlementaire n°3417 de M. Alex Bodry)
4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler

Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers
M. Yves Cruchten remplaçant Mme Cécile Hemmen

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 8 et 15 novembre 2017

Les projets de de procès-verbal des réunions des 8 et 15 novembre 2017 sont approuvés.

2. 6956 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Le rapporteur de la proposition de loi, M. Marc Baum, présente la proposition de révision (pour le détail de laquelle il est prié de se référer au document parlementaire 6959⁰).

Les raisons qui ont poussé l'auteur de la proposition de révision, M. Serge Urbany, à rédiger ce texte peuvent être résumées comme suit :

- Le fait de contribuer au débat public avec une autre perspective : malgré le consensus de la Commission sur un certain modèle de Constitution, l'auteur a néanmoins jugé utile d'élaborer un modèle alternatif. Au-delà des considérations d'ordre purement politique, l'auteur était guidé par le souhait, à partir d'un état des lieux, d'esquisser des perspectives de développement.
- Le fait que, sur la place publique, la Constitution est souvent interprétée comme un document technique, alors qu'en réalité une Constitution correspond à un choix de société.

Le rapporteur accueille favorablement l'initiative d'examiner la proposition de révision sous rubrique. De nombreuses idées de citoyens qui, pourtant avaient été jugées intéressantes, n'ont pas été retenues dans la proposition de révision 6030. L'examen de la présente proposition de révision devrait permettre de prendre de la distance par rapport au modèle développé par la Commission, de thématiser certaines idées lancées dans le passé et, le cas échéant, de reconsidérer certains choix opérés par la Commission.

D'après l'exposé des motifs de la proposition de révision, l'Etat social s'est concrétisé dans une législation progressivement élaborée, mais « n'a pas vraiment trouvé un ancrage constitutionnel solide au Luxembourg. D'où la nécessité d'une refonte profonde de la Constitution actuelle. [...] La logique libérale marque encore profondément la Constitution luxembourgeoise en vigueur, et le lien étroit entre les libertés classiques et les droits sociaux n'est suffisamment pris en compte ni par la Constitution en vigueur, ni par le projet de révision présenté par la majorité de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. »

Les lignes de force de la proposition de révision peuvent être résumées de la façon suivante :

1. une définition substantielle de l'Etat comme choix de société;
2. l'extension et l'approfondissement des libertés et droits individuels;
3. l'ancrage constitutionnel de l'Etat social avec des droits sociaux étendus et précis;
4. le renforcement de la démocratie par
 - l'initiative législative citoyenne;
 - une réforme du Conseil d'Etat;
 - la création d'une Cour constitutionnelle au service du citoyen;
 - le remplacement de la monarchie par une présidence aux fonctions limitées.

Echange de vues

M. le Président déclare également approuver l'exercice consistant à examiner la proposition de révision en soulignant le travail considérable de l'auteur.

Il propose aux membres de la Commission de traiter la proposition de révision sous rubrique avec la proposition 6030 et de mener la procédure à bout, avec l'élaboration d'un projet de rapport.

L'orateur constate que, par rapport à la proposition 6030, la proposition sous rubrique n'opère pas de rupture fondamentale, à l'exception de la forme d'Etat.

Il note que, d'après l'article 89, pour les élections législatives, les citoyens de nationalité luxembourgeoise sont inscrits d'office sur les listes électorales. Les citoyens qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise sont invités à s'y inscrire. L'article 89 prévoit d'ailleurs le vote obligatoire. Selon l'article 94, le mandat de député est incompatible avec les fonctions de bourgmestre ou d'échevin.

En ce qui concerne le droit d'initiative citoyenne, le modèle proposé, qui est proche du modèle suisse, est différent du modèle retenu par la Commission.

La notion de « société civile » mérite d'être clarifiée ou définie.

En réponse à une question sur le rôle du Conseil d'Etat, M. le rapporteur indique que les dispositions concernant la Haute Corporation s'inscrivent dans la logique du renforcement du pouvoir législatif. Le Conseil d'Etat devient un organe consultatif de la Chambre des Députés. Il aura toujours la possibilité d'émettre des oppositions formelles, mais son ancrage dans le processus législatif sera plus profond.

Selon M. le Président, il y a une contradiction entre la séparation des pouvoirs et les missions du Conseil d'Etat : il dépend de la Chambre des Députés, mais il continue à examiner des projets de règlements. De plus il peut saisir la Cour Constitutionnelle.

En ce qui concerne la fonction du Président de la République, il n'a pas de pouvoir exécutif mais il a essentiellement des fonctions représentatives. Il pourra désigner le formateur du nouveau Gouvernement. Il est désigné par la Chambre des Députés pour un mandat de six ans. C'est donc un Président proche du modèle allemand, et non pas du modèle français.

Selon le rapporteur, le système de désignation est cohérent avec le fait que le Président n'a que peu de pouvoirs. L'élection au suffrage universel direct présenterait certes l'avantage de donner une plus grande légitimité au Président, mais serait difficilement concevable en raison des pouvoirs purement symboliques.

Un représentant du groupe politique CSV salue également le travail de l'auteur de la proposition de révision, même s'il désapprouve le modèle de la République.

Pour le représentant du groupe politique « déi gréng », c'est le fait que le Président de la République soit désigné par la majorité de la Chambre qui risque d'être problématique en lui conférant un caractère symbolique.

Pour ce qui est de la Cour constitutionnelle, l'article 155 dispose : « **Art. 155.** Les membres de la Cour constitutionnelle sont pour moitié des magistrats nommé/es par la/le Président/e sur proposition de la Cour suprême. L'autre moitié sont des magistrats nommé/es par la Chambre des Députés à la majorité absolue. Les nominations se font pour une durée de 6 ans, renouvelable une fois. »

Ce contrôle qu'exercera la Chambre sur la justice soulève des interrogations de la part des membres de la Commission au regard :

- de la séparation des pouvoirs,
- du type de majorité requise (absolue vs qualifiée),
- de la durée du mandat, et
- du fait que le remplacement ne se fait pas progressivement mais en bloc.

Sur le chapitre consacré à la Justice, M. le Président ne constate pas de modifications fondamentales.

En ce qui concerne la situation linguistique, la proposition de révision sous rubrique retient le multilinguisme.

Pour ce qui est de l'organisation territoriale, celle-ci ne connaît pas de changement majeur. La proposition de révision prévoit une seule circonscription électorale.

En réponse à une question sur les alliances militaires¹, M. le rapporteur précise que l'Etat a une mission pacifiste. Mais la terminologie retenue, d'après laquelle « le Luxembourg œuvre », n'interdit pas d'office les alliances visées.

La proposition de révision n'aborde pas l'armée.

En guise de conclusion, M. le Président propose de revenir sur la proposition de révision sous rubrique à l'occasion de la reprise de l'examen de la proposition de révision 6030.

3. Le régime du droit de vote obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales (cf. réponse du Gouvernement à la question parlementaire n°3417 de M. Alex Bodry)

M. le Président rappelle la teneur de sa question parlementaire récente au sujet du vote obligatoire (pour le détail de laquelle il est prié de se référer à l'annexe).

Il est rappelé que le droit de vote obligatoire est inscrit, non pas dans la Constitution, mais dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003, dont les articles 89 et 90 disposent :

« Art. 89.

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

(Loi du 10 février 2004)

Les électeurs empêchés de prendre part au scrutin doivent faire connaître au procureur d'Etat territorialement compétent 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 plus de 75 ans.

¹ L'article 8 de la proposition de révision prévoit que : « **Art. 8.** Le Luxembourg œuvre activement pour l'abolition des blocs et alliances militaires, pour le développement et l'approfondissement des structures et organisations de sécurité et de coopération non militaires, et pour le développement du droit international en faveur de la paix, de la justice sociale et de la préservation de l'environnement. »

Art. 90.

Dans le mois de la proclamation du résultat du scrutin, le procureur d'Etat dresse, par commune, le relevé des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises.

Ces électeurs sont cités devant le juge de paix dans les formes tracées par la loi.

Une première abstention non justifiée est punie d'une amende de 100 à 250 euros. En cas de récidive dans les cinq ans de la condamnation, l'amende est de 500 à 1.000 euros.

La condamnation prononcée par défaut est sujette à opposition conformément aux dispositions du code d'instruction criminelle.

Sont applicables les dispositions du titre I, livre II du code d'instruction criminelle : «Des tribunaux de police». »

Or, il s'avère en pratique qu'un nombre non négligeable d'électeurs inscrits (environ 36.000) n'ont pas participé aux dernières élections, sans pour autant que le procureur d'Etat n'ait dressé le relevé mentionné à l'article 90. Les dernières poursuites engagées par le parquet à l'égard d'électeurs non excusés remontent en effet à 1963 et 1964.

Se pose donc la question de savoir comment réagir face à cette situation.

Selon l'orateur, pour avoir un ordre de grandeur, il faudrait quantifier l'ampleur du phénomène et ventiler les chiffres selon les différentes catégories (les excusés de droit, les plus de 75 ans, les abstentionnistes non excusés, ou encore ceux qui ne votent pas en raison du phénomène des élus d'office lors des élections communales).

Il paraît que la non-participation aux scrutins ait été particulièrement prononcée lors du référendum de 2015.

L'abolition du vote obligatoire ne semble pas être une réponse adéquate, comme le montre l'expérience vécue aux Pays-Bas, qui a connu une nette régression du taux de participation (entre 15 et 20%).

De plus, au Luxembourg, en raison de sa démographie, la suppression du vote obligatoire risquerait de se répercuter sur la représentativité des élus.

Il est permis de s'interroger également sur l'adéquation des sanctions :

- l'amende est-elle toujours une sanction adaptée ?
- la sanction actuelle n'est-elle pas trop compliquée à mettre en œuvre ?
- le niveau de l'amende est-il suffisant ou au contraire faudrait-il l'adapter en fonction du droit comparé ?
- l'avertissement taxé ou la sanction administrative pourraient-ils constituer des alternatives ?

A titre de comparaison, on peut citer des pays qui ne pratiquent aucune sanction (Grèce), ou des sanctions symboliques (Suisse).

Lors d'un tour de table, les représentants des différents groupes sont invités à exposer leurs positions.

Le représentant du groupe politique DP indique que son groupe ne souhaite pas remettre en question le vote obligatoire. Il approuve la proposition d'évaluer et de quantifier le phénomène de non-participation aux scrutins ainsi que de réfléchir aux sanctions.

Le représentant du groupe politique CSV se déclare d'accord avec la conservation du vote obligatoire et l'idée d'analyser le phénomène.

Le représentant du groupe politique « déi gréng » approuve également cette marche à suivre.

De plus, l'extension du vote par correspondance qu'entend réaliser le projet de loi 7118 devrait contribuer à faciliter la participation aux scrutins.

*

En guise de conclusion, M. le Président constate qu'un consensus se dégage sur les points suivants :

- la volonté de conserver le vote obligatoire ;
- la volonté d'examiner le volet sanctions ;
- et la nécessité de disposer de plus de précisions sur le phénomène de l'abstention.

Dans un premier temps, la Commission souhaite obtenir des données chiffrées concernant le phénomène des électeurs non excusés aux élections communales du mois d'octobre. Si cela s'avère impossible, elle fera une demande au Bureau de la Chambre des Députés afin d'intégrer l'analyse du phénomène de l'abstention dans l'étude réalisée à l'occasion des prochaines élections législatives.

4. Divers

A titre exceptionnel, la Commission ne se réunira ni le 6 ni le 13 décembre 2017. La prochaine réunion aura donc lieu au mois de janvier 2018.

Luxembourg, le 29 novembre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe :

Question parlementaire n°3417



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Luxembourg, le 22 novembre 2017
Réf. N° QP -54/17



Monsieur le Ministre
aux Relations avec le Parlement
p.a. Service Central de Législation
L-2450 Luxembourg

Objet : Question parlementaire n°3417 du 31 octobre 2017 de l'honorable Député Alex Bodry

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire tenir en annexe notre réponse commune à la question parlementaire sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Félix Braz

Ministre de la Justice

Réponse commune de Monsieur Xavier BETTEL, Premier Ministre, Ministre d'Etat, de Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice, et de Monsieur Dan KERSCH, Ministre de l'Intérieur, à la question parlementaire n° 3417 de l'honorable Député Alex BODRY

L'honorable Député indique qu'un nombre non négligeable d'électeurs inscrits n'ont pas participé aux dernières élections communales.

Concernant les statistiques et chiffres fournis par différentes autorités sur le nombre des électeurs inscrits et le nombre des bulletins de vote souvent recensés comme bulletins « dans l'urne », une analyse comparative montre que les chiffres sont fluctuants d'une élection à l'autre et que leur expression en pourcentage n'établit pas que les électeurs inscrits voteraient de moins en moins.

Certes tous les électeurs inscrits ne remettent pas un bulletin « dans l'urne ». Cela s'explique par des électeurs inscrits mais excusés valablement ou des électeurs inscrits qui ont dépassé l'âge de 75 ans et ne sont donc pas tenus de voter et qui sont excusés de par la loi, ainsi que par des votes par correspondance. Il convient également de tenir compte dans les statistiques d'un facteur non négligeable qui est celui des élus d'office dans les « communes votant selon le système de la majorité relative » et où le nombre de candidats est égal ou inférieur au nombre de postes à pourvoir, de sorte qu'il est inutile de procéder à une élection dans une telle commune. Pourtant tous les électeurs inscrits sont dans ce cas apparemment recensés dans les statistiques comme non-votants non-excusés. Par ailleurs le nombre d'électeurs inscrits et âgés de plus de 75 ans s'élève à approximativement 45 000. Il ne ressort pas des statistiques officielles si ces électeurs ont effectivement remis un bulletin dans l'urne, alors qu'ils sont tous « excusés » de droit et non obligés de voter. Ensuite il reste un certain nombre d'électeurs inscrits qui s'abstiennent du vote en ne présentant pas d'excuse. Dans ces cas, la loi électorale prévoit que le procureur d'Etat dresse, par commune, le relevé des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses ne sont pas admises. Ces cas se présentent régulièrement. Il est aussi un fait que les dernières poursuites introduites par le parquet à l'égard d'électeurs non excusés n'ayant pas pris part à des votes remontent à 1963 et 1964. Depuis lors, le parquet n'établit plus de relevé par commune. De telles poursuites impliqueraient aussi que toutes les personnes visées devraient être auditionnées individuellement par les autorités compétentes (Police) et poursuivies en justice. Il est rappelé qu'en application des dispositions du Code de procédure pénale, le ministère public dispose seul de l'opportunité des poursuites.



Monsieur Mars Di Bartolomeo
Président de la Chambre des Députés
Luxembourg

Luxembourg, le 31 octobre 2017

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 80 de notre Règlement interne, je souhaite poser la question parlementaire suivante à Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur ainsi qu'à Monsieur le Ministre de la Justice.

En vertu de la loi électorale le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales.

D'après les statistiques officielles un nombre non négligeable d'électeurs inscrits n'ont pas participé aux dernières élections communales. Ce phénomène s'est déjà manifesté lors des dernières élections législatives et lors du référendum de 2015.

D'après l'article 90 de la loi électorale le procureur d'Etat dresse, par commune, le relevé des électeurs qui n'ont pas pris part au vote et dont les excuses n'ont pas été admises.

- Le Gouvernement peut-il confirmer que le Parquet a effectivement dressé de tels relevés à la suite des dernières votations nationales ?
- Quelles sont, le cas échéant, les indications de ces relevés ?
- Quelles sont les conclusions que le Parquet en a tirées ?

Veuillez croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mon profond respect.

Alex Bodry
Député



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier suivi par Christian Alff
Service des séances plénières et
secrétariat général
Tél : 466.966.223
Fax : 466.966.210
e-mail : calff@chd.lu

Monsieur Fernand Etgen
Ministre aux Relations avec le Parlement
Luxembourg

Luxembourg, le 31 octobre 2017

Objet : Question parlementaire n° 3417 du 31.10.2017 de Monsieur le Député Alex Bodry

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous communiquer par la présente la question parlementaire sous objet.

Je vous prie de bien vouloir me faire parvenir la réponse du Gouvernement dans le délai d'un mois afin que je puisse la faire publier avec la question au compte rendu.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Pour le Président,

Lydie Polfer
Membre du Bureau de la Chambre des Députés