

N° 5035¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.1.2003)

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

La proposition poursuit un double but:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 janvier 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

