



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CC/JCS

P.V. IR 02

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 13 novembre 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 30 septembre et des 8 et 27 octobre 2020
2. Révision constitutionnelle
– Suite des travaux
3. Organisation des travaux de la Commission
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, M. Fernand Kartheiser, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Semiray Ahmedova remplaçant Mme Josée Lorsché
M. Pim Knaff remplaçant M. André Bauler
M. Laurent Mosar remplaçant M. Claude Wiseler
Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Georges Engel

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Dan Michels, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 30 septembre et des 8 et 27 octobre 2020

Les projets de procès-verbal des réunions des 15 et 30 septembre et des 8 et 27 octobre 2020 sont approuvés.

2. Révision constitutionnelle

M. Charles Margue (déi gréng) propose de présenter la proposition de révision visant à modifier les différents chapitres de la Constitution dont il est en charge.

Le projet de proposition de révision ainsi qu'un tableau de concordance ont été diffusés par courrier électronique le 11 novembre dernier auprès des membres de la Commission en vue de la présente réunion.

La proposition de révision reprend essentiellement les dispositions de la proposition de révision n°6030. Toutefois certaines de ces dispositions ont été amendées en juillet 2019, amendements qui ont été avisés par le Conseil d'Etat dans son 4^e avis complémentaire du 11 février 2020. C'est pourquoi il est proposé d'examiner les différentes dispositions à la lumière de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Pour la présentation des différents chapitres il est prié de se référer à l'exposé des motifs du document annexé.

M. Léon Gloden (CSV) remarque qu'aux articles 63 et 84, il convient d'utiliser le terme « Grand-Duc » au lieu de « Chef de l'Etat ».

Article 50 (Article 63 PPR 6030)

Dans son 4^e avis complémentaire, le Conseil d'Etat propose de compléter l'alinéa 1^{er} par la phrase : « Elle contrôle l'action du Gouvernement ». Cet ajout est à lire avec l'article 61 (74 PPR 6030) pour lequel le Conseil d'Etat propose un nouveau libellé. Cela implique que cette disposition sera supprimée de l'article 61.

En reprenant cette proposition, l'article 50 serait libellé comme suit :

« Art. 50. La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. **Elle contrôle l'action du Gouvernement.**

Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. »

La Commission, qui note qu'il est en effet plus opportun de faire figurer le contrôle du Gouvernement dans l'article qui définit les missions de la Chambre des Députés, approuve cette proposition.

Article 51 (Article 64 PPR 6030)

Cet article 64 a fait l'objet d'un amendement en 2019 par lequel la Commission proposait d'y inscrire le devoir civique de participer aux élections. La formulation proposée est inspirée de

la Constitution italienne qui ne connaît pas de vote obligatoire mais qui prévoit un devoir civique :

« **Art. 51.** (1) La Chambre se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.

(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:

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

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

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

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

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

Or, dans son 4^e avis complémentaire, le Conseil d'Etat exprime certaines réticences par rapport à cette proposition. Il s'interroge sur la portée du concept de « devoir civique ». Le concept de « citoyen », auquel renvoie l'adjectif « civique », n'est pas défini dans le futur texte constitutionnel. L'article 64 figurant dans le chapitre relatif à la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat comprend que le concept de citoyen sera limité aux nationaux qui sont seuls titulaires du droit de vote aux élections législatives. Il fera dès lors abstraction tant de la citoyenneté européenne que de la citoyenneté au niveau communal. Se pose également la question de savoir si le terme « devoir » emporte « *per se* » une obligation juridique ou s'il ne s'agit plutôt d'un devoir éthique et politique ? Le législateur devra-t-il prévoir des sanctions¹ ? D'un point de vue conceptuel, il paraît malencontreux de consacrer un « droit » de vote, tout en qualifiant ce même droit de « devoir », étant donné que les « devoirs » constituent la contrepartie des « droits » des citoyens et ne sauraient se confondre avec ces derniers. Le texte constitutionnel italien dispose ainsi que c'est l'exercice du vote qui est un devoir civique, tandis que le citoyen a le droit de voter. L'article 62 de la Constitution belge consacre le caractère obligatoire du vote. Ne faudrait-il pas dire que l'électeur a le droit et le devoir de voter ou que l'exercice du vote est une obligation ou un devoir ?

Se pose, ensuite, la question de la portée de la seconde phrase selon laquelle les modalités sont réglées par la loi. Il convient d'emblée de dénoncer une rédaction malencontreuse, en ce que « ses modalités » peuvent se référer tant à « l'exercice du droit de vote », ce qui paraît être l'intention des auteurs de l'amendement, qu'au « devoir civique ». Par ailleurs, la détermination des modalités permet-elle d'ériger en infraction pénale le non-respect de ce devoir civique, d'en déterminer les conditions selon l'âge de l'électeur, son état de santé, son domicile ou l'existence d'excuses et de prévoir les procédures afférentes ?

Echange de vues

¹ La méconnaissance du « devoir civique » au sens de l'article 48 de la Constitution italienne, source d'inspiration selon les auteurs de l'amendement sous revue, n'entraîne plus aucune conséquence, la disposition réprimant la non-exécution du vote en Italie ayant été abrogée en 1993.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, M. Charles Margue s'interroge sur l'opportunité de reprendre la disposition entière de la Constitution italienne : « Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique. »

M. Léon Gloden remarque que le devoir civique n'est pas une notion juridique. La Constitution belge, dans son article 62 dispose : « (...) Le vote est obligatoire et secret. (...) ». La Commission pourrait également s'inspirer de la Constitution grecque, en mettant l'accent sur l'exercice du droit de vote : « L'exercice du droit de vote est obligatoire. Ses modalités sont déterminées par la loi. »

M. Marc Baum (déi Lénk) dit comprendre les réflexions du Conseil d'Etat tout en rappelant que la proposition de la Commission était une solution de compromis face à la problématique de la baisse du taux de participation et de l'application des sanctions en cas de non-respect du vote obligatoire.

Selon Mme Simone Beissel (DP), le commentaire de l'article devrait mentionner le devoir civique et l'élément moral qui sont des éléments importants. Elle marque sa préférence pour la formulation belge qui a le mérite d'être claire.

En réponse à ces observations, M. Charles Margue propose de remplacer la disposition discutée par le libellé suivant :

« Le vote est obligatoire et secret. Ses modalités sont déterminés par la loi. »

La Commission approuve cette proposition.

L'opportunité de définir le vote comme un devoir civique pourra être abordée à l'occasion de la réforme électorale.

Il s'ensuit une discussion sur la réforme électorale et l'opportunité de modifier les circonscriptions électorales et/ou, d'en supprimer la référence dans la Constitution.

Selon déi gréng, il n'y a pas lieu d'inscrire les circonscriptions dans la Constitution.

Selon M. Léon Gloden, les circonscriptions doivent faire partie d'une discussion d'ensemble. En attendant, le CSV souhaite conserver la référence aux circonscriptions dans le texte constitutionnel.

Mme Simone Beissel rappelle que ce point ne figurait pas dans la liste des modifications sur lesquelles les groupes politiques s'étaient mis d'accord.

M. le Président propose de conserver le libellé actuel ; une discussion générale sur la réforme électorale risquerait de retarder la révision constitutionnelle envisagée.

Partant, la Commission décide de conserver le libellé du paragraphe 4.

Dans ce contexte, il est rappelé que le Premier ministre, Ministre d'Etat, par un courrier du 13 février 2019, a invité les groupes politiques à communiquer leurs propositions concernant la réforme de la loi électorale, en particulier leur position par rapport au non-cumul des mandats locaux avec celui de député, au maintien ou non des circonscriptions électorales et aux dispositions pénales.

Les courriers de réponse des différents groupes et sensibilités politiques seront transmis aux membres de la Commission. M. Marc Baum propose qu'à l'occasion la Commission examine les différentes positions.

Articles 52 à 58 (Articles 65 à 71 PPR 6030)

Les articles 52 à 58 reprennent à l'identique les articles 65 à 71 de la PPR 6030 et n'appellent pas de commentaires.

Au sujet de l'article 55, paragraphe 4, M. Fernand Kartheiser (ADR) indique que, selon l'ADR, le serment devrait pouvoir être prêté dans les trois langues d'usage, et la Constitution devrait le préciser.

Etant donné que cette proposition soulève de nombreuses questions, les autres membres de la Commission décident de conserver le libellé actuel.

Au sujet de l'article 56 et de la valeur du règlement de la Chambre des Députés, M. Léon Gloden évoque la jurisprudence émise dans le cadre du litige qui opposait certains fonctionnaires à la Chambre.

Même s'il ne semble pas opportun de relancer cette discussion, ni de modifier le texte actuel, il est proposé néanmoins de revenir ultérieurement sur cette question.

3. Organisation des travaux de la Commission

Le 17 novembre 2020, le Conseil d'Etat avisera les trois projets de texte renvoyés à la Commission :

- Proposition de loi n°7509 (financement des partis politiques)
- Proposition de révision n°7575 du Chapitre VI. de la Constitution
- Projet de loi n°6961 (ANS)

de sorte que l'instruction de ces textes pourra être reprise.

Concernant la proposition de loi n°7509, la Commission pourra, au cours des prochaines réunions, examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et adopter le projet de rapport, de façon à soumettre le texte au vote lors d'une séance publique du mois de décembre.

La Commission devra par ailleurs consacrer une réunion à l'examen du volet « Institutions » du projet de budget 2021.

Enfin, M. le Président informe les membres de la Commission que la Proposition de révision n°7700 sera déposée au cours de la semaine du 16 novembre 2020.

4. Divers

Les prochaines réunions de la Commission auront lieu par visioconférence :

- Le 24 novembre 2020 à 15h30 ;
- Le 25 novembre 2020 à 14h00 ;
- Le 30 novembre 2020 à 9h00 ;
- Le 4 décembre 2020 à 15h30.

Luxembourg, le 16 novembre 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des
Institutions et de la Révision

constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo