

Commission des Institutions

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2025

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16 et 30 juin 2025
2. Continuation des travaux concernant la réforme de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
3. 8379 Proposition de révision de l'article 15 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Marc Baum

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo, M. Fred Keup, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, M. Michel Wolter, M. Laurent Zeimet

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Carole Hartmann remplaçant M. Gilles Baum
Mme Françoise Kemp remplaçant Mme Octavie Modert

Mme Paulette Lenert, M. David Wagner, observateurs

M. Jean-Philippe Schirtz, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Octavie Modert

*

Présidence : M. Laurent Zeimet, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16 et 30 juin 2025

Les projets de procès-verbal des réunions des 16 et 30 juin 2025 sont approuvés.

2. Continuation des travaux concernant la réforme de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Le président de la Commission, M. Laurent Zeimet (CSV), rappelle les travaux accomplis au cours des dernières réunions et propose de définir les prochaines étapes de la préparation de la réforme de la loi électorale.

Dans ce contexte, le président distingue quatre grandes thématiques à aborder :

- les propositions faites par les différents groupes et sensibilités politiques ;
- les propositions d'ordre technique qui ont notamment été soulevées par les présidents des bureaux de vote principaux ainsi que par la Commission de Vérification des pouvoirs ;
- les questions relatives à la digitalisation des opérations électorales ;
- la question du statut du député.

En ce qui concerne la digitalisation, ce point figure à l'ordre du jour de la réunion du 13 octobre 2025.

Ensuite, il est proposé d'aborder, d'une part, les points d'ordre technique et, d'autre part, les propositions faites par les différents groupes et sensibilités politiques sur lesquelles il existe un consensus.

Après avoir constaté que certaines de ces propositions ne sont guère susceptibles de recueillir la majorité nécessaire, il est proposé de se concentrer tout d'abord sur les points pour lesquels il est plus probable de trouver une large majorité.

Ainsi, dans un souci de faire progresser les travaux, le président de la Commission propose de faire abstraction des points suivants :

- l'attribution des sièges ;
- les listes électorales ;
- les quotas pour candidats ;
- la périodicité des élections ;
- les circonscriptions électorales ;
- le nombre de membres de la Chambre des Députés ;
- le droit de vote.

Concernant le statut du député, il est proposé d'attendre les propositions et conclusions du groupe de travail. En ce qui concerne le volet législatif, il semble préférable de regrouper les dispositions afférentes dans une nouvelle loi plutôt que de les maintenir dans la loi électorale actuelle.

Après s'être ralliée à l'idée de définir d'abord les étapes pour la poursuite des travaux, Mme Sam Tanson (déi gréng) s'interroge sur les critères sur base desquels une séparation entre des points d'ordre technique et des points d'ordre politique pourra être opérée. Selon l'oratrice cette question se pose notamment pour les questions relatives aux sanctions.

M. Laurent Zeimet (CSV) estime que la question des sanctions pourrait être abordée dans le cadre des discussions sur les points d'ordre technique.

M. Fred Keup (ADR), tout en comprenant l'approche proposée, estime qu'en procédant de la sorte certains sujets risquent de ne pas être discutés sous tous les aspects.

M. Michel Wolter (CSV) et M. Laurent Zeimet (CSV) précisent que l'idée n'est pas d'éviter des discussions sur certaines thématiques, mais de définir une approche qui permet d'avancer rapidement sur des sujets sur lesquels il y a un consensus afin de garantir l'achèvement de ces travaux. Bien évidemment, toute proposition peut être abordée et discutée. Toutefois il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de s'attarder sur la formulation de certaines dispositions alors qu'il semble de prime abord établi que les majorités nécessaires ne sauraient être atteintes.

M. Michel Wolter (CSV) souhaite connaître l'état d'avancement des travaux du groupe de travail sur le statut du député.

Mme Sam Tanson (déi gréng) indique que des progrès importants ont pu être faits en juin et qu'un accord sur les grands principes pourra probablement être trouvé au cours des prochaines semaines.

M. Sven Clement (Piraten) et Mme Sam Tanson (déi gréng) précisent encore que la mise en œuvre des conclusions de ce groupe de travail sera probablement réalisée en deux étapes. D'abord, il y a lieu d'effectuer des adaptations qui tiennent compte de changements au niveau de la législation relative aux communes et aux adaptations du fonctionnement de la Chambre des Députés. Dans une seconde étape, les propositions concernant des points plus généraux, dont notamment des questions d'harmonisation entre les différents textes qui visent le statut des mandataires politiques, seront abordées.

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) estime qu'il serait propice d'aborder la question du financement des partis politiques et de leur statut plus globalement. Dans ce contexte, il évoque les travaux parlementaires autour de la proposition de loi n° 7509.

M. Sven Clement (Piraten) estime que la question du statut des partis politiques devrait être abordée au sein d'un groupe restreint pour discuter de tous les points techniques à considérer. Le débat politique pourra ensuite être mené au sein de la Commission. A l'instar du groupe de travail sur le statut du député, il suggère la mise en place d'un groupe de travail dédié aux questions techniques de la réforme de la loi électorale.

Le président de la Commission, M. Laurent Zeimet (CSV), propose aux membres de la Commission de retenir la feuille de route présentée et d'entamer les différentes étapes, à commencer par celle relative à la digitalisation prévue le 13 octobre prochain.

3. 8379 Proposition de révision de l'article 15 de la Constitution

M. Marc Baum (déi lénk), auteur et rapporteur de la proposition de révision sous rubrique, rappelle qu'à la suite du dépôt en date du 7 mai 2024, le projet de texte a été présenté lors de la réunion du 19 juin 2024.

Lors de l'échange de vues subséquent, Mme Sam Tanson (déi gréng) et M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) s'étaient déclarés d'emblée favorables à cette initiative de révision.

M. Michel Wolter (CSV) avait, quant à lui, encouragé une large consultation et une discussion ouverte.

Entretemps, huit avis ont été rendus, parmi lesquels figurent

3 avis d'acteurs institutionnels :

- Le Conseil d'Etat ;
- La Chambre des Salariés (CSL) ;
- La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) ;

et 5 avis de la société civile :

- Le CID Fraen an Gender (CIDFG) ;
- Amnesty International (AIL) ;
- Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) ;
- Le Planning familial (PF) ;
- L'Œuvre pour la Protection de la Vie Naissante (OPVN).

Les avis reçus sont généralement très positifs, à l'exception de celui de l'OPVN.

Examen des avis

Le rapporteur présente les grandes lignes des différents avis, pour le détail desquels il est renvoyé aux documents afférents.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'Etat estime qu'inscrire le droit à l'IVG dans la Constitution permettrait de garantir une protection juridique plus pérenne faisant obstacle à des régressions sur ce droit fondamental. L'inscription du droit à l'IVG et à la contraception dans la Constitution proposée par l'auteur offrirait deux garanties supplémentaires par rapport à la situation actuelle. En premier lieu, elle assurerait une plus grande stabilité de ces droits. En second lieu, l'inscription du droit à l'avortement et à la contraception dans l'article 15 de la Constitution procurerait à ces libertés les garanties qui résultent de l'article 37 de la Constitution.

Avis de la Chambre des Salariés (CSL)

Consciente qu'il s'agit d'une étape déterminante pour la garantie de la liberté des femmes, condition essentielle de l'égalité, la CSL soutient la proposition de réforme constitutionnelle sous rubrique.

Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH)

Dans son avis du 16 décembre 2024, la CCDH relève que la proposition de révision pourrait être l'occasion d'identifier et de lever les obstacles qui subsistent en termes d'accès à l'IVG, tant au niveau du cadre légal existant qu'au niveau de l'accès en pratique. Elle estime que l'inscription du droit à l'IVG et à la contraception dans la Constitution luxembourgeoise constitue une avancée essentielle pour renforcer les droits reproductifs et promouvoir l'égalité des genres, en particulier face aux tendances mondiales de recul des droits des femmes.

Avis du CID Fraen a Gender (CIDFG)

Le CID Fraen an Gender exprime son soutien ferme et enthousiaste pour la proposition de révision en notant qu'elle constitue une avancée majeure en matière de santé publique. Au-delà d'assurer la protection des droits des femmes, la révision proposée enverrait également un message inspirant à l'échelle internationale.

Avis d'Amnesty International (AIL)

Dans son avis du 5 septembre 2025, Amnesty International Luxembourg recommande, en plus de l'adoption de la proposition de révision, de lever les obstacles à l'accès effectif à l'IVG au Luxembourg via des mesures de collecte anonyme des données, d'information, et de renforcement des services et praticiens de l'IVG, en ce compris pour les personnes dépourvues de couverture par la CNS.

Avis du Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL)

Le CNFL exprime son soutien ferme à la révision de l'article 15 de la Constitution. Ce geste constitutionnel serait à la fois une protection contre les dérives autoritaires, un acte de fidélité aux engagements internationaux du Luxembourg et un message d'espoir adressé à toutes les femmes.

Avis du Planning familial (PF)

Pour le Planning familial, faire entrer l'IVG dans la Constitution est une garantie supplémentaire et un signal fort pour toutes les femmes au Luxembourg et dans le monde.

Avis de l'Œuvre pour la Protection de la Vie Naissante (OPVN)

Pour diverses raisons, l'Œuvre pour la Protection de la Vie Naissante demande aux députés de s'opposer à la proposition de révision constitutionnelle.

*

Le rapporteur demande que l'ensemble des avis reçus soient pris en considération.

Partant, la Commission décide de publier l'ensemble des avis précités sous forme de documents parlementaires.

Echange de vues

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

- Mme Taina Bofferding (LSAP) indique que son groupe parlementaire soutient la proposition de révision qui assure la protection des droits des femmes et constitue une avancée en termes de santé publique. Elle propose de la traiter avec le futur projet de loi visant à introduire le délit d'entrave dans la législation, en rappelant l'objet de la motion n° 4603¹ déposée par ses soins le 8 juillet 2025 dans le cadre du projet de loi n° 8490.
- Selon M. Sven Clement (Piraten) l'ancrage constitutionnel est d'autant plus important dans une époque qui connaît de multiples régressions. Cela vaut autant pour le droit à l'avortement que pour le droit à la contraception. Par conséquent, la sensibilité politique Piraten soutient la proposition de révision.
- De l'avis de M. Fred Keup (ADR), le droit à l'avortement n'est remis en question par aucun parti politique. La sensibilité politique ADR ne voit donc aucune nécessité de l'inscrire dans la Constitution.

¹ Motion n°4603 « Prolongation du délai légal de l'interruption volontaire de grossesse de 12 à 14 semaines et introduction du délit d'entrave dans la législation »
https://chdlu.sharepoint.com/sites/FondDocumentaire/Documents/Motions_R%C3%A9solutions/Motion_4603/MO%201%20-%20PL%208490.pdf

- Mme Paulette Lenert (LSAP) et Mme Sam Tanson (déi gréng) déclarent ne pas suivre le raisonnement de M. Fred Keup et soutiennent que, face à d'éventuelles régressions futures, la seule solution consiste justement à renforcer la protection du droit à l'avortement.
- Par ailleurs, Mme Tanson s'enquiert de la position des groupes appartenant à la majorité.
- Mme Carole Hartmann (DP) rappelle la résolution n° 3921 du 28 juin 2022, par laquelle la Chambre des Députés s'est prononcée, à une très large majorité, en faveur du principe de l'autodétermination en cas d'interruption volontaire de grossesse. Tout en rappelant que le groupe DP a toujours défendu le « pro choix », elle insiste sur le caractère personnel et la gravité d'une telle décision qui ne doit en aucun cas être banalisée. Le groupe parlementaire DP est en principe favorable à un ancrage constitutionnel, mais souhaite mener une discussion sur la formulation exacte, la portée et l'articulation avec d'autres droits tels que la liberté de conscience. Elle évoque l'exemple français et les discussions sur la terminologie : « droit » ou « liberté ». La solution de compromis retenue en France a consisté à inscrire dans la Constitution une liberté garantie de recourir à l'IVG encadrée par la loi. L'oratrice informe que son groupe parlementaire élaborera une proposition de texte alternative en vue d'une prochaine réunion.
- En réponse à cette intervention, Mme Sam Tanson indique que selon le Conseil d'Etat français « la consécration d'un droit à recourir à l'interruption volontaire de grossesse n'aurait pas une portée différente de la proclamation d'une liberté.² ». L'oratrice rappelle par ailleurs la liberté de conscience, ancrée à l'article 14 de la Constitution³ ainsi que la clause transversale de l'article 37⁴.
- Mme Simone Beissel (DP) déplore que le Conseil d'Etat ait fait davantage un contrôle de l'opportunité politique plus tôt qu'un contrôle de légalité et n'ait pas analysé l'articulation entre la disposition proposée avec l'article 2 (droit à la vie) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni avec d'autres dispositions. Elle confirme la position en principe favorable du DP, tout en précisant que, selon elle, le droit à la contraception n'a pas sa place dans la Constitution, d'autant plus que le Luxembourg est progressiste en la matière. Par ailleurs, la consécration sous forme de « droit » ou de « liberté » devrait être examinée car, selon elle, il y a bien une différence en termes d'opposabilité et d'articulation avec la liberté de conscience.
- M. Laurent Zeimet aurait également apprécié une argumentation plus développée du Conseil d'Etat sur l'articulation entre la disposition en projet et d'autres dispositions constitutionnelles (par exemple dignité humaine, protection de l'enfant) et des dispositions conventionnelles internationales.
- En réponse aux différentes interventions, M. Marc Baum, indique que :
 - le fait qu'actuellement aucun parti politique ne remet en cause l'avortement ne met pas pour autant ce droit à l'abri pour l'avenir. Il cite à titre d'illustration la

² Dans son avis du 7 décembre 2023, le Conseil d'Etat français a estimé que « Au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui ne retient pas, en la matière, une acception différente des termes de droit et de liberté, le Conseil d'Etat considère que la consécration d'un droit à recourir à l'interruption volontaire de grossesse n'aurait pas une portée différente de la proclamation d'une liberté. Il maintient ainsi la terminologie proposée qui reprend celle utilisée par le Conseil constitutionnel dans ses décisions relatives à l'interruption volontaire de grossesse. »

<https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-constitutionnelle-relatif-a-la-liberte-de-recourir-a-l-interruption-volontaire-de-grossesse>

³ Art. 14. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

⁴ Art. 37. Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

disposition constitutionnelle selon laquelle la peine de mort ne peut être établie, alors qu'aucun parti politique ne veut actuellement rétablir la peine de mort ;

- sa proposition de texte ne vise aucunement à banaliser l'IVG ;
 - l'article 14 de la Constitution (liberté de conscience) est inscrit sous la section 2 « des droits fondamentaux » alors que sa proposition de révision concerne l'article 15, inscrit sous la section 3 « des libertés publiques », encadrées par la loi et dont les limitations sont réglées par l'article 37 de la Constitution ;
 - le droit à la contraception a toute sa place dans la Constitution ;
 - se déclarer d'accord pour discuter du *wording* exact de la proposition de révision.
- Mme Sam Tanson soulève que le Conseil d'Etat estime dans son avis que le droit à l'interruption volontaire de grossesse n'est qu'insuffisamment protégé en droit international, d'où la nécessité de protéger ce droit au niveau national.

*

En conclusion, le Président, M. Laurent Zeimet, propose de faire le point sur des formulations alternatives lors de la prochaine réunion.

Il précise que le groupe parlementaire CSV se prononcera une fois les textes fournis.

4. Divers

En date du 18 mars 2025, Mme Sam Tanson a déposé une motion (n° 4540) intitulée « Heure d'actualité au sujet de la défense de la démocratie face aux tentatives de déstabilisation »⁵, qui a été renvoyée le même jour à la Commission des Institutions. Selon l'article 86, paragraphe 3, du Règlement de la Chambre des Députés, suite au renvoi à une commission, la motion figure à l'ordre du jour d'une séance publique de la Chambre endéans les trois mois du renvoi. Mme Tanson évoque le projet « stress-test » des institutions, en cours de réalisation par la Cellule scientifique et suggère de traiter la motion précitée simultanément avec les résultats des recherches menées par la Cellule. Partant il est proposé de se renseigner sur le calendrier prévisionnel du projet de recherche.

La prochaine réunion aura lieu le 29 septembre 2025 à 10h00 et aura pour objet le projet de loi n° 8307 (HCPN), plus précisément la présentation d'une série d'amendements parlementaires.

Luxembourg, le 16 septembre 2025

Procès-verbal approuvé et certifié exact

⁵https://chdlu.sharepoint.com/sites/FondDocumentaire/Documents/Motions_R%C3%A9solutions/Motion_4540/Motion%20de%20Madame%20Sam%20Tanson,%20D%C3%A9put%C3%A9e.pdf