

**N^{os} 5944²
5945²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

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

(23.3.2010)

Par dépêches du 14 novembre 2008, 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 21 octobre 2008 et déclarées recevables le 11 novembre 2008. Aux deux textes étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un bref commentaire des articles.

Les prises de position du Gouvernement, annoncées par les lettres susmentionnées, n'étaient pas encore parvenues au Conseil d'Etat au moment où il émet le présent avis.

*

La proposition de révision de l'article 52 de la Constitution sous examen entend fixer l'âge requis pour être électeur, lors d'élections législatives, européennes et communales, à 16 ans accomplis, contre 18 ans actuellement.

L'auteur invoque en faveur de sa proposition de révision l'argument que l'abaissement de l'âge requis pour être admis à l'électorat actif constituerait un encouragement pour les jeunes à participer davantage à la vie politique. Il estime en particulier que les jeunes „manifestent souvent la volonté de participer davantage aux débats publics et politiques desquels ils se voient exclus en raison de leur seul âge“.

Examen fait des deux propositions de texte, le Conseil d'Etat constate que la question de la diminution de l'âge de l'électorat actif préoccupe les députés au cours de chaque législature. Les propositions de loi successives en sont le signe visible. Compte tenu des problèmes liés à la réduction éventuelle de l'âge électoral actif, il suggère qu'un débat d'ordre général du Parlement permette d'éclaircir les différents problèmes et, surtout, de fixer une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps. Depuis que l'électorat actif a été ramené de 25 à 21 ans, en 1918, puis de 21 à 18 ans, en 1972, la société luxembourgeoise a évolué. Cette évolution n'a cependant pas suivi une trajectoire unique.

Parmi les problèmes d'ordre plus général que soulève le dossier sous examen, le Conseil d'Etat ne mentionne que ceux de l'équilibre souhaitable des classes d'âge dans le corps des électeurs, du devoir électoral ou de la participation volontaire, de fixation de l'âge à partir duquel un jeune est jugé capable de gérer sous sa responsabilité sa propre personne non seulement du point de vue politique mais aussi des points de vue civil et pénal.

Seul le Parlement constitue la plate-forme capable de fournir des réponses politiques aux problèmes soulevés, et surtout de fournir des réponses cohérentes entre elles.

*

Le Conseil d'Etat ne méconnaît pas l'intérêt des questions soulevées par l'auteur des deux propositions de texte.

Des arguments tant juridiques que politiques peuvent être invoqués en leur faveur, mais tout aussi bien en faveur de la thèse contraire.

Les jeunes citoyens disposent de nombreux droits et sont aussi soumis à de nombreuses obligations dès avant l'âge de la majorité légale. Ainsi, ils peuvent être entendus comme témoins sous serment en matière pénale à partir de l'âge de 15 ans (articles 76 et 156 du Code d'instruction criminelle) et ils peuvent contracter sous certaines conditions. Les volontaires sont admis à l'Armée dès l'âge de 17 ans accomplis, sous réserve de disposer du consentement de leur représentant légal. Les jeunes peuvent conclure un contrat de travail dès 15 ans accomplis. Ils peuvent introduire la demande pour le permis de conduire de certaines catégories à partir de 16 ans accomplis.

L'espace de 5 ans des élections législatives et de 6 ans des élections communales, ainsi que la „tradition“ des corps élus de terminer les mandats pour lesquels ils ont été élus, ont pour conséquence que la première participation active à des élections d'un nouvel électeur peut se faire attendre jusqu'à l'âge de 23 ans.

À côté des arguments de nature d'ordre juridique, le Conseil d'Etat ne néglige pas les arguments de nature plus politique. Les jeunes sont concernés directement et au premier plan par des intérêts existentiels régis par l'activité politique, notamment par l'éducation et l'environnement et l'encadrement légal des jeunes au moment d'accéder à la vie professionnelle. Une société et un corps électoral vieillissants peuvent avoir tendance à ne pas prendre la juste mesure des intérêts des générations montantes.

Il n'est pas établi que des jeunes entre 16 et 18 ans soient moins mûrs et moins intéressés à la chose publique que de jeunes adultes, voire des personnes plus âgées. Le désintérêt porté aux affaires politiques et publiques n'est pas l'apanage d'une classe d'âge particulière.

La proposition de loi sous examen prévoit de dispenser les mineurs de 16 à 18 ans du vote obligatoire. Le même régime est d'ailleurs accordé aux personnes âgées au-delà de 75 ans. La question du maintien de l'obligation électorale générale se pose donc, d'autant plus que la contravention que constitue l'abstention de participer aux élections ne décourage pas de très nombreux électeurs. Comme ces contraventions sont généralement classées sans suite par les procureurs d'Etat, il y aurait lieu de mener une réflexion sur la dépenalisation de la non-participation aux élections.

Le Conseil d'Etat note encore que l'Autriche et plusieurs Länder allemands ont d'ores et déjà procédé à l'abaissement de l'âge de participation aux élections locales.

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.

Le Conseil d'Etat rappelle 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.“

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.

Il donne finalement 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.

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 de 1971.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mars 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

Entré au greffe le 23 mars 2010

