

N° 6738⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROPOSITION DE LOI**portant organisation d'un référendum national
sur différentes questions en relation avec l'élaboration
d'une nouvelle Constitution**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(11.2.2015)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; M. Claude ADAM, Mmes Simone BEISSEL, Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mmes Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Serge URBANY et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

La proposition de loi 6738 a été déposée à la Chambre des Députés le 4 novembre 2014 par les députés Alex Bodry, Eugène Berger et Viviane Loschetter. Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique ainsi que d'une annexe d'un modèle d'un bulletin de vote à questions multiples.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de loi a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le même jour.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 13 janvier 2015.

Lors de sa réunion du 14 janvier 2015, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a désigné M. Alex Bodry comme rapporteur de la proposition de loi. Elle a encore examiné au cours de cette même réunion la proposition de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

La commission a adopté le 23 janvier 2015 une série d'amendements parlementaires.

Par la dépêche du 28 janvier 2015, la commission a informé le Conseil d'Etat du redressement d'une erreur matérielle.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat, intervenu le 6 février 2015, a été analysé lors de la réunion du 11 février 2015.

Le présent rapport a été adopté au cours de cette même réunion.

*

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi a pour objet l'organisation d'un référendum national en vue de consulter les électeurs préalablement à la révision globale de la Constitution.

Les auteurs de la proposition de loi entendent associer les citoyens à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, dont le projet est en voie d'élaboration depuis maintenant dix ans (doc. parl. 6030).

La Constitution dispose, en son article 51, paragraphe (7), que „Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.“

L'article 52 de la Constitution précise que „Pour être électeur, il faut: 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise; 2° jouir des droits civils et politiques; 3° être âgé de dix-huit ans accomplis. Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.“

La proposition de loi prévoit l'organisation d'un référendum ainsi que les questions à soumettre aux électeurs, conformément aux dispositions de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

Les électeurs sont appelés à se prononcer le 7 juin 2015 par voie du référendum en application de l'article 51, paragraphe (7) de la Constitution.

Au départ, quatre questions étaient prévues, dont une portant sur l'obligation de l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes.

Il s'agit de questions institutionnelles sur lesquelles il n'existait pas de majorité large au Parlement pour le maintien du *statu quo* respectivement pour une modification des règles en vigueur.

Le recours au référendum est censé permettre d'avancer dans l'élaboration de la nouvelle Constitution.

Suite à un accord survenu en janvier 2015 sur la nouvelle définition des relations entre les communautés religieuses et l'Etat et sur les termes d'une modification de la Constitution sur le point du financement des cultes, cette question est devenue caduque.

L'ensemble des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés se prononcent désormais contre l'inscription dans le texte de la Constitution d'une obligation de l'Etat de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes.

Dès lors, trois questions seulement seront proposées aux électeurs:

- (1) La première question a trait à l'extension du droit de vote actif aux jeunes âgés entre seize et dix-huit ans.
- (2) La seconde question concerne la participation des résidents étrangers à la vie politique nationale (droit de vote actif sous certaines conditions).
- (3) La troisième question concerne l'organisation respectivement la composition du Gouvernement.

Pour ce qui est du contenu et de la portée des trois questions, il est renvoyé au commentaire de l'article unique dans la proposition de loi (doc. parl. 6738).

Conformément à l'article 28 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, le bulletin de vote doit comprendre le texte de la question soumise au référendum, ainsi que les réponses, en langues française, luxembourgeoise et allemande.

Un modèle d'un bulletin de vote à questions multiples est annexé à la proposition de loi. Il correspond au modèle d'un bulletin de vote reproduit à l'annexe 6 de la loi modifiée précitée du 4 février 2005.

Le texte indique clairement que le référendum se situe exclusivement dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Les questions soumises à la consultation des électeurs doivent dès lors avoir une valeur constitutionnelle.

Ce référendum consultatif ne doit pas être confondu avec celui inscrit à l'article 114 de la Constitution. Dans cette dernière hypothèse, le référendum a un caractère décisif et porte sur le texte de la révision constitutionnelle adopté préalablement en première lecture à la majorité qualifiée par la Chambre des Députés. Il est prévu d'avoir recours à cette procédure à la fin du processus d'élaboration de la nouvelle Constitution. Il y aura dès lors un deuxième référendum sur l'ensemble du projet de la Constitution en 2016 ou plus probablement en 2017.

A côté de la formulation des questions soumises au référendum, la proposition de loi fixe la date de la consultation et détermine les formes et les conditions de son déroulement. Il est proposé de tenir le référendum national sur les questions constitutionnelles le 7 juin 2015.

Pour respecter cette date, la publication au Mémorial du texte de loi doit intervenir début mars 2015.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat note que les auteurs de la proposition de loi n'ont pas autrement motivé le libellé retenu au niveau des quatre questions qui demande aux électeurs d'approuver ou non l'„idée“ de l'inscription dans la Constitution d'une règle nouvelle, voire l'„idée“ de modifier ou de supprimer d'autres règles plutôt que de se prononcer directement sur le principe même de la règle constitutionnelle en discussion.

A son avis, la formule retenue peut mener à des ambivalences dans la mesure où l'on peut approuver l'idée elle-même, tout en répondant par la négative à la question posée pour des raisons liées aux circonstances concrètes de celle-ci et aux modalités de sa mise en œuvre.

Par conséquent, il se demande si les questions n'auraient pas avantage à être reformulées plus clairement en abandonnant notamment la référence à l'„idée“ qui sous-tend les questions envisagées.

Quant à la rédaction de la première question, le Conseil d'Etat souligne que la référence explicite au droit de participer aux référendums est superfétatoire au regard du libellé des articles 51, paragraphe (7) et 114 de la Constitution qui réservent de toute façon ce droit aux électeurs (inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives). La participation aux référendums locaux dont question à l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est à son tour réservée aux électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections communales et habitant sur le territoire de la commune dont les autorités organisent le référendum.

En outre, le Conseil d'Etat soulève la question de savoir si le droit de „participer comme électeur aux élections ...“ reflète de façon suffisamment explicite que le jeune, et en relation avec la deuxième question le résident de nationalité étrangère, n'aura pas le droit de se porter candidat et que son droit de participer aux élections est limité au seul volet actif du droit électoral.

Enfin, le Conseil d'Etat note que l'extension du droit de vote aux jeunes Luxembourgeois vaudrait tant pour les élections législatives que pour les élections européennes et communales. Il relève qu'en vertu du droit européen, dont les exigences sont reprises aux articles 2 et 3 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'extension du droit électoral aux jeunes vaudra non seulement pour les Luxembourgeois mais au moins, en ce qui concerne les élections européennes et communales, pour tous les jeunes de 16 ans ou plus qui peuvent se prévaloir d'être citoyens européens résidant au Luxembourg. Afin d'éviter toute ambiguïté en la matière, le Conseil d'Etat estime que la question devra faire référence à l'abaissement en général de l'âge d'accès au droit électoral actif.

Au sujet de la troisième question, le Conseil d'Etat souligne que la limitation des mandats, sur laquelle il est demandé aux électeurs de se prononcer, signifie qu'un ministre ou un secrétaire d'Etat, après 10 ans passés au Gouvernement, soit une durée correspondant à deux législatures, ne pourra reprendre du service qu'à condition de n'avoir pas fait partie du Gouvernement pendant au moins une partie d'une troisième législature de suite. Il note qu'à cet égard, le commentaire de l'article unique s'écarte du texte de la question en affirmant que „le mandat de membre du Gouvernement doit être interrompu pour la durée de 5 ans au moins“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a fait un certain nombre de remarques au sujet de la conformité des textes allemand et luxembourgeois avec le libellé français et sur la formulation des questions.

Dans son avis complémentaire du 6 février 2015, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation particulière à faire valoir à l'exception de la rectification d'un mot dans la version luxembourgeoise d'une des questions.

*

IV. TRAVAUX EN COMMISSION

Pour l'historique des travaux constitutionnels au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, il est renvoyé à l'exposé des motifs de la proposition de loi et au point 1 „Aperçu historique“ de l'exposé des motifs de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009.

Préalablement au dépôt de la proposition de loi, la nature et le contenu des questions à soumettre au référendum consultatif ont fait l'objet de discussions au sein de la commission.

Le choix et le libellé des quatre questions retenues dans la version initiale reflètent la position majoritaire telle qu'elle s'est dégagée en commission.

La commission s'est ralliée au point de vue des auteurs de la proposition de loi de ne pas trop charger de détails les questions du référendum afin d'en assurer la lisibilité.

Les questions sont formulées de façon assez concise pour exclure toute mécompréhension.

Des questions de détail et de mise en pratique devront être réglées dans le texte de la Constitution respectivement par la loi.

Néanmoins, la commission a retenu un certain nombre de précisions sur la portée exacte des idées soumises au vote des électeurs.

Ainsi, en ce qui concerne la première question, la diminution de l'âge électoral, en ce qui concerne les élections européennes et communales, vaut également pour les citoyens européens, respectivement non luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans résidant au Luxembourg.

Concernant la deuxième question, il a été précisé que la condition de résidence ne doit pas consister dans un séjour continu au Luxembourg pendant les dix ans précédant l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives et que le droit de vote actif accordé aux résidents non luxembourgeois implique également celui de participer aux référendums.

L'inscription sur une liste électorale entraîne l'obligation de l'inscrit d'exercer son droit de vote actif.

Quant à la troisième question, la commission considère que la durée d'interruption du mandat qu'un ministre ou un secrétaire d'Etat doit respecter après dix ans passés au Gouvernement devra être réglée par la loi.

Cette interruption devra correspondre à la durée normale d'une législature, soit cinq ans.

En ce qui concerne la quatrième question, la commission a finalement décidé de la retirer de la proposition de loi.

En effet, lors de sa réunion du 21 janvier 2015, suite à l'accord écrit intervenu entre l'Etat et les communautés religieuses établies au Luxembourg, il a été constaté que les nouvelles conventions constituent un fait nouveau qui a un impact direct sur le régime constitutionnel des cultes.

Un accord a été trouvé sur une proposition de texte qui a été intégré dans le projet de Constitution actuellement en élaboration.

Les articles 22 et 106 de la Constitution sont supprimés.

Il est prévu que les relations entre l'Etat et les communautés religieuses seront régies par une nouvelle disposition dont la teneur est la suivante:

„En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues.“

Au regard de l'accord documenté par une résolution adoptée en séance plénière par la Chambre des Députés de supprimer dans la nouvelle Constitution l'actuel article 106 de la Constitution, le maintien de la quatrième question, telle que formulée dans la présente proposition de loi, n'avait plus de portée réelle, de sorte qu'il a été décidé de la retirer.

En effet, sur la proposition de suppression des dispositions de financement des cultes inscrites à l'article 106 actuel, il existe désormais une unanimité au sein de la Chambre des Députés.

V. ORGANISATION DU REFERENDUM

Il appartiendra à la Chambre des Députés de prendre ses responsabilités dans la campagne d'information qui précède le référendum du 7 juin 2015.

A l'instar des initiatives développées lors de la campagne référendaire sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005, le Parlement devra jouer un premier rôle dans le débat public relatif aux questions soumises au vote des électeurs.

Le domaine constitutionnel est traditionnellement du ressort de la Chambre des Députés qui fait fonction de Constituante.

Le débat référendaire constitue également une occasion unique de diffuser les informations essentielles sur la Constitution, son contenu, sa portée et sur l'état du projet de révision, auquel il importe d'associer les citoyens.

De l'avis de la commission, cette discussion ne saurait se cantonner à quelques débats régionaux organisés par le Parlement, mais devra être portée par la société civile dans son ensemble.

Les partis politiques, les syndicats et le monde associatif devront apporter leur contribution à ce débat citoyen et indispensable à la démocratie.

*

VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

La proposition de loi détermine la formulation précise des questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution sur lesquelles les électeurs sont appelés à se prononcer le 7 juin 2015 par voie de référendum.

Dans son avis du 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat propose d'ajouter une virgule derrière le terme „Constitution“ figurant dans la phrase introductive de l'alinéa 1er de l'article unique.

La commission se rallie à cette proposition.

En date du 28 janvier 2015, la commission a signalé au Conseil d'Etat qu'une erreur matérielle s'est glissée dans la phrase introductive de l'article unique suite à la suppression de la quatrième question référendaire par voie d'amendement parlementaire. En effet, le texte se lit comme suit:

„**Article unique.** Les électeurs sont appelés à se prononcer le 7 juin 2015 par voie de référendum sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, en répondant par „Oui“, „Jo“, „Ja“ ou par „Non“, „Nee“, „Nein“ aux trois questions suivantes: (...)“

Dans son avis complémentaire du 6 février 2015, le Conseil d'Etat signale que cette modification, qui doit également être considérée comme un amendement, trouve l'accord du Conseil d'Etat.

En outre, dans son avis du 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat souligne que „(...) l'on aurait pu s'imaginer que le relevé des questions à soumettre au référendum eût pu être agencé différemment. Le Conseil d'Etat se rend pourtant à l'évidence que le choix des auteurs de la proposition de loi est éminemment politique et relève de leur seule responsabilité.“

A cet égard, la commission rappelle que les différents groupes et sensibilités politiques ont été invités à présenter des propositions de questions pour le référendum.

Les questions proposées par les groupes LSAP, DP et déi gréng ont été retenues. Le CSV et l'ADR n'ont formulé aucune proposition.

Il ne s'est pas dégagé de majorité en faveur des questions proposées par la sensibilité politique déi Lénk.

Quant au libellé proprement dit des questions, la Haute Corporation, dans son avis du 13 janvier 2015, note que les auteurs de la proposition de loi n'ont pas autrement motivé le libellé retenu au niveau des quatre questions qui demande aux électeurs d'approuver ou non l'„idée“ de l'inscription dans la Constitution d'une règle nouvelle, voire l'„idée“ de modifier ou de supprimer d'autres règles plutôt que de se prononcer directement sur le principe même de la règle constitutionnelle en discussion. A son avis, la formule retenue peut mener à des ambivalences dans la mesure où l'on peut approuver l'idée elle-même, tout en répondant par la négative à la question posée pour des raisons liées aux circonstances concrètes de celle-ci et aux modalités de sa mise en œuvre. Par conséquent, il se demande

si les questions n'auraient pas avantage à être reformulées plus clairement en abandonnant notamment la référence à l'„idée“ qui sous-tend les questions envisagées.

La commission considère que la référence à l'„idée“ ne suscite pas de malentendus dans l'esprit des électeurs, de sorte qu'elle décide de la maintenir.

Enfin, le Conseil d'Etat fait remarquer que la version française sur laquelle il fonde son examen relatif au libellé des quatre questions référendaires prend de nombreuses libertés stylistiques par rapport au texte de la Constitution, mais que la rigueur rédactionnelle qui devra valoir ultérieurement pour la modification éventuelle des dispositions constitutionnelles visées ne s'impose pas forcément à un référendum revêtu d'une portée purement consultative et destiné à dégager certaines orientations politiques facilitant la finalisation du travail en cours à la Chambre des Députés.

La commission donne à considérer qu'il n'était pas de la volonté des auteurs de la proposition de loi d'adopter la rigueur rédactionnelle s'imposant aux modifications éventuelles des dispositions de la Constitution et qu'il est évident que ces questions ne pourront pas être inscrites telles quelles dans la nouvelle Constitution, mais devront, le cas échéant, être reformulées dans des dispositions normatives, sans pour autant altérer le sens des textes soumis au référendum.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat souligne qu'il prend acte des remarques préliminaires par lesquelles la commission parlementaire entend motiver pourquoi elle n'a pas tenu compte de certaines des observations critiques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 13 janvier 2015.

Première question

La première question a trait à l'extension du droit de vote actif aux jeunes âgés entre seize et dix-huit ans. Elle vise tant les élections législatives, européennes et communales que les référendums.

Dans son avis du 13 janvier 2015, le Conseil d'Etat souligne que la référence explicite au droit de participer aux référendums est superflète au regard du libellé des articles 51, paragraphe (7) et 114 de la Constitution qui réservent de toute façon ce droit aux électeurs (inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives). La participation aux référendums locaux dont question à l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est à son tour réservée aux électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections communales et habitant sur le territoire de la commune dont les autorités organisent le référendum.

La commission considère qu'il faut rédiger la question de manière compréhensible et de façon à anticiper des questions que peuvent se poser les électeurs. Par conséquent, elle décide de ne pas supprimer la référence au droit de participer aux référendums.

En outre, le Conseil d'Etat soulève la question de savoir si le droit de „participer comme électeur aux élections ...“ reflète de façon suffisamment explicite que le jeune, et en relation avec la deuxième question le résident de nationalité étrangère, n'aura pas le droit de se porter candidat et que son droit de participer aux élections est limité au seul volet actif du droit électoral.

De l'avis de la commission, l'ensemble du public ne saisit pas nécessairement avec précision la différence entre le droit de vote actif et le droit de vote passif. Il existe même une confusion dans l'esprit des personnes estimant que le droit de vote actif implique le droit de se porter candidat et non pas celui de participer aux élections. Etant donné que la différence entre ces deux termes n'est pas évidente, elle propose de maintenir le texte tel que proposé. Elle tient à souligner que dans le cadre de la campagne référendaire, les partis politiques pourront expliquer la portée juridique exacte de la première question.

Il est évident que l'extension du droit de vote n'inclut pas le droit de se présenter comme candidat à des élections.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que l'extension du droit de vote aux jeunes Luxembourgeois vaudrait tant pour les élections législatives que pour les élections européennes et communales. Il relève qu'en vertu du droit européen, dont les exigences sont reprises aux articles 2 et 3 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'extension du droit électoral aux jeunes vaudra non seulement pour les Luxembourgeois mais au moins, en ce qui concerne les élections européennes et communales, pour tous les jeunes de 16 ans ou plus qui peuvent se prévaloir d'être citoyens européens résidant au Luxembourg. Afin d'éviter toute ambiguïté en la matière, le Conseil d'Etat estime que la question devra faire référence à l'abaissement en général de l'âge d'accès au droit électoral actif.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de la remarque du Conseil d'Etat, la commission estime toutefois qu'il s'agit d'une question de détail devant, le cas échéant, être résolue dans la nouvelle Constitution et la loi électorale. A ses yeux, il est évident qu'en cas de „oui“ à la première question, l'extension du droit de vote électoral aux jeunes vaudra non seulement pour les Luxembourgeois, mais également, pour le moins (à moins que le „oui“ l'emporte aussi pour ce qui est de la deuxième question), en ce qui concerne les élections européennes et communales, pour tous les jeunes âgés entre seize et dix-huit ans qui peuvent se prévaloir d'être citoyens européens résidant au Luxembourg.

Quant à la conformité des textes allemand et luxembourgeois avec le libellé français, le Conseil d'Etat relève qu'en luxembourgeois le mot „Walen“ ne prend habituellement pas de lettre „h“.

La commission tient à souligner qu'en luxembourgeois ce terme peut être écrit avec ou sans la lettre „h“. Afin d'éviter toute confusion avec le terme „Walen“ (baleines), elle décide de maintenir la lettre „h“.

Dans son avis du 13 janvier 2015, la Haute Corporation relève encore que les textes luxembourgeois et allemand s'écartent de la version française. En effet, celle-ci retient que le jeune qui s'est inscrit sur les listes électorales „participe“ aux élections et aux référendums, suggérant que l'inscription sur les listes électorales comporte l'extension aux intéressés du principe communément admis par ailleurs de l'exercice légalement obligatoire du droit de vote. Or, les textes luxembourgeois et allemand sont libellés dans le sens d'une participation facultative „*bei de Wahlen ... kënne matzemaachen*“ et „*sich ... an den Wahlen ... beteiligen zu können*“. La concordance entre les trois versions linguistiques commande de renoncer à l'insertion du verbe „*kënne*“ dans le texte luxembourgeois et de changer la fin de la version allemande en „*... zu beteiligen*“.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition et supprime le terme „*kënne*“ dans la traduction luxembourgeoise et écrit „*(...) zu beteiligen*“ dans le texte allemand.

Deuxième question

La deuxième question concerne la participation des résidents étrangers à la vie politique nationale.

Pour ce qui est des textes luxembourgeois et allemand, le Conseil d'Etat réitère son observation que la concordance entre les trois versions linguistiques commande de renoncer à l'insertion du verbe „*kënne*“ dans le texte luxembourgeois et de changer la fin de la version allemande en „*... zu beteiligen*“.

Dans un souci de cohérence avec la première question, la commission fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat et supprime le terme „*kënne*“ dans la traduction luxembourgeoise et écrit „*(...) zu beteiligen*“ dans le texte allemand.

Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs qu'il existe une autre discordance entre les versions française et allemande, d'une part, et la version luxembourgeoise, d'autre part. En effet, la préposition luxembourgeoise „*zënter*“ se lit en français „depuis“ et en allemand „*seit*“. Or, les textes français et allemand recourent respectivement à la préposition „pendant“ et „*während*“ tout en ajoutant „au moins“ et „*mindestens*“. Selon les versions française et allemande, le séjour minimal exigé peut donc avoir été discontinu, tandis que, selon la version luxembourgeoise, il doit s'inscrire dans la plage des dix ans qui précèdent immédiatement le moment de l'inscription sur les listes électorales.

Dans un souci de concordance entre les trois versions linguistiques, la commission décide de remplacer le terme „*zënter*“ par celui de „*während*“ dans la traduction luxembourgeoise.

Dans son avis complémentaire du 6 février 2015, le Conseil d'Etat relève que la commission a aligné les versions luxembourgeoise et allemande au texte français de la question 2 en ce qui concerne la bonne traduction de la notion „en vue de participer ... aux élections“, mais qu'il se doit de constater que c'est seulement le texte coordonné qui reproduit correctement cette volonté. En effet, le nouveau texte de la version luxembourgeoise repris sous l'amendement 1 continue à évoquer la participation („*kënne matzemaachen*“). Il y a donc lieu de supprimer le mot „*kënne*“.

La commission prend acte de cette remarque et redresse cet oubli dans le texte luxembourgeois.

La commission prend également note de la remarque du Conseil d'Etat qu'il a formulée dans son avis du 13 janvier 2015 que selon la version française, la condition de résidence apparaît comme ne devant pas consister dans un séjour continu au Luxembourg pendant les dix ans précédant l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives, mais une résidence discontinuée au Luxembourg permettant d'assembler en tout dix ans de séjour s'avérerait suffisante.

Elle estime que le résident étranger ne doit pas avoir résidé au Luxembourg de manière ininterrompue pendant les dix ans précédant l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives. La question est à interpréter dans ce sens.

Troisième question

La troisième question vise l'introduction d'une limitation dans le temps du mandat de ministre ou de secrétaire d'Etat.

Le Conseil d'Etat souligne que la limitation des mandats, sur laquelle il est demandé aux électeurs de se prononcer, signifie qu'un ministre ou un secrétaire d'Etat, après 10 ans passés au Gouvernement, soit une durée correspondant à deux législatures, ne pourra reprendre du service qu'à condition de n'avoir pas fait partie du Gouvernement pendant du moins une partie d'une troisième législature de suite. A cet égard, le commentaire de l'article unique s'écarte du texte de la question en affirmant que „le mandat de membre du Gouvernement doit être interrompu pour la durée de 5 ans au moins“.

La commission considère que le détail devra être réglé par la loi.

Elle partage le point de vue des auteurs de la proposition de loi que l'interruption du mandat de membre du Gouvernement doit correspondre au moins à la durée d'une législature pour reporter l'effet de la limitation.

Le Conseil d'Etat note que, sans changer pour autant le sens de la version française, les textes luxembourgeois et allemand recourent aux expressions respectives „*ouni Ënnerbriechung*“ et „*ohne Unterbrechung*“ pour traduire la notion „de façon continue“, ce qui conduirait à une incohérence formelle.

La commission estime que la version française a exactement la même signification de sorte qu'une reformulation ne s'impose pas.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat indique qu'il préférerait voir le texte de la question être *in fine* aligné sur la terminologie du chapitre V de la Constitution en écrivant „... peut être membre du Gouvernement“.

La commission décide de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. Par voie de conséquence et dans un souci de concordance entre les trois versions linguistiques, elle modifie, par voie d'amendements parlementaires, les traductions luxembourgeoise et allemande de la manière suivante: „... Member vun der Regierung ...“ et „... Mitglied der Regierung sein, ...“

Ces amendements trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

Quatrième question

La quatrième question a trait au mode de financement des ministres des cultes reconnus.

Aux yeux du Conseil d'Etat, le caractère péremptoire de la formulation pose problème. Il souligne que la manière de formuler la question revient concrètement à interroger les électeurs sur l'opportunité d'abroger l'article 106 de la Constitution qui dispose que „les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi“. A en juger par l'exposé des motifs, il semble pourtant être prévu de prendre en compte les droits découlant des engagements pris par l'Etat sur base de la Constitution actuelle, auxquels pourront prétendre les titulaires en poste d'un ministère relevant de l'une des communautés culturelles conventionnées. Etant donné que la formulation de la question demande aux électeurs de se prononcer sur une éventuelle suppression des droits légalement acquis sur base des cotisations sociales versées par les concernés en matière de pension, une réponse affirmative à la question posée ne pourrait pas être transposée en une règle de droit positif au regard des exigences de l'article 1er du Protocole additionnel (Protocole n° 1) à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Paris, le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 29 août 1953. La précision que la mise en cause du paiement par l'Etat des traitements et pensions vaut uniquement pour les ministres des cultes „reconnus“ s'écarte par ailleurs du libellé de l'article 106 de la Constitution et pourrait suggérer que l'Etat soit d'accord pour payer les traitements et pensions des ministres des cultes que l'Etat n'a pas reconnus. Comme une éventuelle suppression de la garantie actuellement inscrite dans la Constitution aura en toute circonstance un effet général et s'appliquera dès lors à l'ensemble des cultes, l'ajout de l'adjectif „reconnu“ pourrait conduire à des méprises. Ainsi, le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction.

En outre, le Conseil d'Etat souligne que la notion de „ministres des cultes“ n'est de toute évidence pas traduite de manière correcte par „[*Geeschtlech*] a *Laienhelfer*“ et par „[*Geistlicher*] und *Laienhelfer*“. Il relève tout d'abord que le terme „*Geistlicher*“ est traduit dans les dictionnaires par le terme générique „ecclésiastique“ en sus des expressions particulières aux religions chrétiennes („prêtre“, „curé“, „pasteur“, „révérend“ ...). Par ailleurs, le concept d'ecclésiastique n'existe pas dans la religion juive. En l'absence d'une dénomination couvrant dans les langues luxembourgeoise et allemande une fonction correspondant à l'expression française „ministre du culte“, une traduction littérale mènerait à retenir en allemand le terme „*Kultusdiener*“ (ou „*Cultus-Diener*“) comme prévu dans la version allemande de la loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856, donnant en luxembourgeois „*Kultusdénge*“, à moins que la Chambre des Députés n'y préfère une terminologie plus moderne reprenant par exemple le terme „*Kultusvertreter*“ en allemand ou celui de „*Kultusvertrieder*“ en luxembourgeois.

La commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de supprimer la quatrième question. En effet, eu égard à l'accord trouvé entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et les communautés religieuses établies au Luxembourg et à l'accord réalisé au sein de la commission et entériné par une résolution adoptée le 21 janvier 2015 par la Chambre des Députés à 55 voix contre 5 décident:

- de ne pas reprendre l'article 106 de la Constitution dans le corps du texte de la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. 6030);
- d'insérer un nouvel article dans le corps de la proposition de révision de la Constitution qui fait état de la neutralité de l'Etat en matière religieuse et idéologique ainsi que de son impartialité en vertu de la séparation de l'Etat et des communautés religieuses, qui prévoit que les relations entre l'Etat et les communautés religieuses soient réglées par la loi et qui mentionne la faculté de préciser le détail de ces relations par la voie de conventions à approuver par la Chambre des Députés;
- de retirer la quatrième question de la proposition de loi n° 6738 sur le référendum constitutionnel consultatif;

la quatrième question référendaire est devenue superflète.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que dans son avis du 13 janvier 2015, il avait souligné le caractère éminemment politique du choix des questions et que ce choix relève dès lors de la seule responsabilité des auteurs de la proposition de loi. Par conséquent, il n'a pas d'observation à formuler au sujet de la suppression d'une des questions qu'il avait été initialement prévu de soumettre à l'appréciation des électeurs.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande, en sa majorité, à la Chambre des Députés de voter la proposition de loi 6738 dans la teneur qui suit:

*

**VII. TEXTE COORDONNE
PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

**PROPOSITION DE LOI
portant organisation d'un référendum national
sur différentes questions en relation avec l'élaboration
d'une nouvelle Constitution**

Article unique. Les électeurs sont appelés à se prononcer le 7 juin 2015 par voie de référendum sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, en répondant par „Oui“, „Jo“, „Ja“ ou par „Non“, „Nee“, „Nein“ aux trois questions suivantes:

- 1) „Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums?“

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'Lëtzebuerger, déi tëschent 16 an 18 Joer al sinn, d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei de Wahle fir d'Chamber, d'Europaparlament an de Gemengerot souwéi bei de Referende matzemaachen?“

„Befürworten Sie die Idee, dass die Luxemburger im Alter zwischen sechzehn und achtzehn Jahren das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzutragen, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung, dem Europaparlament und dem Gemeinderat sowie an den Referenden zu beteiligen?“

- 2) „Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg?“

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'auslännesch Matbierger d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei Chamberwahle matzemaachen, an dat ënnert der besonnescher duebeler Bedéngung, datt si op d'mannst während 10 Joer zu Lëtzebuerg gewunnt hunn a virdru scho bei Gemengen- oder Europawahlen zu Lëtzebuerg matgemaach hunn?“

„Befürworten Sie die Idee, dass ausländische Mitbürger das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzuschreiben, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung zu beteiligen, und dies unter der besonderen doppelten Bedingung, während mindestens zehn Jahren in Luxemburg gewohnt und sich vorher bereits an Kommunal- oder Europawahlen in Luxemburg beteiligt zu haben?“

- 3) „Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut être membre du Gouvernement?“

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, d'Zäit, während där eng Persoun ouni Ënnerbriechung Member vun der Regierung däerf sinn, op maximal 10 Joer ze begrenzen?“

„Befürworten Sie die Idee, die Dauer während der eine Person ohne Unterbrechung Mitglied der Regierung sein darf, auf maximal zehn Jahre zu begrenzen?“

Le référendum a lieu dans les conditions prévues par la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

ANNEXE

Modèle d'un bulletin de vote à questions multiples

Référendum du 7 juin 2015

<p>Nee</p> <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 0 10px;"></div> <div style="text-align: center;"> <p>Non</p> <p>Nein</p> </div> </div>	<p>Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'Lëtzebuenger, déi tëschent 16 an 18 Joer al sinn, d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei de Wahle fir d'Chamber, d'Europaparlament an de Gemengerot souwéi bei de Referende matzemaachen?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, dass die Luxemburger im Alter zwischen sechzehn und achtzehn Jahren das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzutragen, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung, dem Europaparlament und dem Gemeinderat sowie an den Referenden zu beteiligen?</p>	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 0 10px;"></div> <div style="text-align: center;"> <p>Oui</p> <p>Jo</p> <p>Ja</p> </div> </div>
<p>Nee</p> <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 0 10px;"></div> <div style="text-align: center;"> <p>Non</p> <p>Nein</p> </div> </div>	<p>Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'auslännesch Matbierger d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei Chamberwahle matzemaachen, an dat ënnert der besonnescher duebeler Bedéngung, datt si op d'mannst während 10 Joer zu Lëtzebuerg gewunnt hunn a virdru scho bei Gemengen- oder Europawahlen zu Lëtzebuerg matgemaach hunn?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, dass ausländische Mitbürger das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzuschreiben, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung zu beteiligen, und dies unter der besonderen doppelten Bedingung, während mindestens zehn Jahren in Luxemburg gewohnt und sich vorher bereits an Kommunal- oder Europawahlen in Luxemburg beteiligt zu haben?</p>	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 40px; margin: 0 10px;"></div> <div style="text-align: center;"> <p>Oui</p> <p>Jo</p> <p>Ja</p> </div> </div>

	Non		Oui	
Nee	<input type="checkbox"/>	<p>Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut être membre du Gouvernement?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, d'Zäit, während där eng Persoun ouni Ënnerbriechung Member vun der Regierung däerf sinn, op maximal 10 Joer ze begrenzen?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, die Dauer während der eine Person ohne Unterbrechung Mitglied der Regierung sein darf, auf maximal zehn Jahre zu begrenzen?</p>	<input type="checkbox"/>	Jo
	Nein		Ja	

La dimension du bulletin de vote pourra varier selon la longueur du texte des questions posées.

Luxembourg, le 11 février 2015

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY