



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 18 mars 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars 2015
2. 6407 Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification
 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6665 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national sur la participation du budget de l'Etat dans le financement d'une ligne de tramway à Luxembourg

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen de la proposition de loi, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6699 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national sur l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de même sexe

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen de la proposition de loi, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, auteur de la proposition de loi 6665
M. Fernand Kartheiser, auteur de la proposition de loi 6699

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat
Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars 2015

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. 6407 Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification

1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;

2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans ses considérations générales, la Haute Corporation renvoie aux considérations générales développées dans son avis du 26 juin 2012 relatif à la proposition de loi sous rubrique, qu'elle maintient intégralement. A ses yeux, l'objectif que la proposition de loi entend atteindre ne demande pas nécessairement une intervention du législateur, mais pourrait être atteint par un effort d'autorégulation des acteurs du secteur. A cet égard, M. le Président-Rapporteur réitère sa remarque qu'une autorégulation du secteur s'avère difficile. Il propose par conséquent de ne pas suivre le Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'Etat souligne que l'adjonction de la loi précitée du 27 juillet 1991 à l'intitulé de la proposition de loi ne donne pas lieu à observation dans la mesure où la commission a fait le choix politique de confier les missions prévues aux articles 2 et 4 de la proposition de loi à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA).

Il note toutefois que l'intitulé tel qu'amendé continue à mentionner la seule publication des sondages, alors que sont aussi visés les diffusion, commentaire et simulation de vote.

En outre, il se doit de constater que dans l'intitulé proposé le terme « politique » après les mots « sondage d'opinion » fait défaut, ce qui pourrait amener à la conclusion que tous les sondages d'opinion seraient visés. Tel n'étant à l'évidence pas le cas, le Conseil d'Etat estime qu'il faut écrire « sondage d'opinion politique » plutôt que « sondage ».

Au vu de ce qui précède et tenant compte de ses observations relatives à l'intitulé de la proposition de loi émises dans son avis précité du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat demande de libeller l'intitulé comme suit :

« Proposition de loi relative aux sondages d'opinion politique et portant modification

1. de la loi électorale modifiée du 18 janvier 2003;

2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques »

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Etant donné que, par le biais des amendements, il y a un deuxième texte qui est à modifier, le Conseil d'Etat propose de prévoir un nouvel article 8 avec un intitulé de citation, lequel se limitera à énoncer l'objet principal en faisant abstraction des références aux actes à modifier. L'intitulé de citation aurait avantage à se lire comme suit : « Loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique ».

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition. Ainsi, le nouvel article 8 (à renuméroter en fonction des amendements définitivement adoptés par la commission) aura la teneur suivante :

« **Art. 8.** Dans toute disposition légale ou réglementaire future, la référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de « loi du XX XX XXXX relative aux sondages d'opinion politique ».

Amendement 1, concernant l'article 1^{er}

Cet amendement, qui fait suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat, ne donne pas lieu à observation.

Amendement 2, concernant l'article 2

Cet amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à écrire au dernier alinéa « internet ».

La commission fait sienne cette proposition de modification.

Amendement 3, concernant l'article 3 supprimé

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendement 4, concernant l'article 4 (devenu l'article 3)

Cet amendement vise à compléter la loi précitée du 27 juillet 1991 pour permettre à l'ALIA de remplir les missions que la proposition de loi entend lui confier.

Le Conseil d'Etat souligne que d'un point de vue légistique, cette disposition aurait mieux sa place en fin de texte, après l'article 6 de la nouvelle mouture de la proposition de loi lequel sera éventuellement à omettre si le Conseil d'Etat est suivi dans ses suggestions à l'endroit de l'amendement 5. En effet, la cohérence du texte sera mieux garantie si les nouvelles dispositions prévues se suivent et précèdent la disposition modificative de l'article 35 de la loi précitée du 27 juillet 1991.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Amendement 5, concernant l'ajout d'un nouvel article 4

Cet article, introduit par voie d'amendement parlementaire, prévoit que l'ALIA reçoit les plaintes pour non-respect des dispositions de la nouvelle loi proposée. Elle rendrait un avis écrit après avoir entendu toutes les personnes concernées, et elle saisirait le parquet territorialement compétent, si elle estime que les faits constatés sont susceptibles de constituer une infraction pénale.

Le libellé du texte en question est aux yeux du Conseil d'Etat problématique. En effet, tel que rédigé actuellement, le texte semble faire entendre qu'il faut impérativement déposer plainte auprès de l'ALIA, plutôt que de saisir directement, et conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle, le procureur d'Etat.

Il en résulterait que l'accès aux autorités pénales devrait passer impérativement par une autorité administrative, ce qui s'avère contraire au principe de la séparation des pouvoirs et constitue en tout cas une incohérence entre le texte proposé et l'article 23 du Code d'instruction criminelle.

Ce constat amène le Conseil d'Etat à s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Le Conseil d'Etat note cependant que l'ALIA est déjà investie, par application de l'article 35*sexies* de la loi précitée du 27 juillet 1991, d'un pouvoir de sanctionner ceux qui ont violé les obligations que ladite loi leur impose. Par conséquent, il soulève la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de tirer profit des dispositions d'ores et déjà existantes, de les ajuster en incorporant le pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la loi proposée, d'y appliquer les dispositions procédurales prévues par l'article 35*sexies* de la loi précitée du 27 juillet 1991 et les voies de recours y créées et dès lors, de faire abstraction de sanctions pénales proprement dites?

La commission fait sienne cette recommandation. Elle estime que la voie de sanctions administratives a l'avantage de l'efficacité et de la rapidité par rapport à une instruction pénale nécessairement assez longue et complexe.

Quant à l'alinéa 2 de l'article 4 nouveau, il devra être maintenu dans le corps même de la proposition de loi.

Amendement 6, concernant l'article 5

Par voie d'amendement parlementaire, la commission propose d'augmenter la période d'interdiction de 48 heures, jugée trop courte, à 5 jours.

Le Conseil d'Etat déplore que la commission n'ait donné aucune explication sur les raisons l'ayant amenée à cette conclusion et renvoie à ses considérations générales.

Amendement 7, concernant l'article 6

Le Conseil d'Etat souligne que cet article n'a plus lieu d'être si la Chambre des Députés retenait d'investir l'ALIA du pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la proposition de loi. Si, au contraire, elle décidait de ne pas investir l'ALIA desdits pouvoirs, alors il considère qu'il résulte des amendements apportés à la proposition de loi en général et à l'article 6 en particulier, que l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 26 juin 2012 tenant à la violation du principe de la légalité des incriminations peut être levée.

Etant donné que la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition d'investir l'ALIA du pouvoir de sanctionner administrativement les violations de la loi de la proposition de loi, l'article 6 est supprimé.

*

M. le Président-Rapporteur souligne que, dans un souci de cohérence avec l'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 97 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'article 65 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national disposant que « Pendant le mois qui précède le jour du référendum, ainsi que pendant le déroulement de celui-ci, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec le vote, par quelque moyen que ce soit, sont interdits. Ceux qui ont contrevenu aux dispositions du présent article sont punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 500 à 12.500 euros. » doit également être abrogé.

La commission se déclare d'accord avec cette proposition. L'article 7 de la proposition de loi (à renuméroter en fonction des amendements définitivement adoptés par la commission) sera complété en ce sens. L'intitulé de la proposition de loi devra être adapté en conséquence. Il prendra la teneur suivante :

« Proposition de loi relative aux sondages d'opinion politique et portant modification
1. de la loi électorale modifiée du 18 janvier 2003 ;
2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ;
3. de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national »

M. le Président-Rapporteur formulera pour une prochaine réunion les amendements tenant compte de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et des décisions de la commission ci-dessus.

3. 6665 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national sur la participation du budget de l'Etat dans le financement d'une ligne de tramway à Luxembourg

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Alex Bodry comme rapporteur de la proposition de loi.

Présentation de la proposition de loi

L'auteur de la proposition de loi sous rubrique explique, d'une part, que son texte vise à tenir compte des observations que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis relatif à la proposition de loi 6111 relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet « City-Tunnel » soit du projet « tram léger » (cf. doc. parl. 6111¹) et, d'autre part, qu'il a trait à la ligne de tramway entre la gare centrale et Luxexpo au Kirchberg. Pour le reste, il renvoie à l'exposé des motifs de son texte (doc. parl. 6665).

Examen de la prise de position du Gouvernement

Dans sa prise de position du 4 juin 2014 (doc. parl. 6665²), le Gouvernement estime « qu'il n'y a pas lieu de consulter *ex post* les électeurs par voie de référendum sur le principe d'une participation étatique au projet du tram ».

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

M. le Président-Rapporteur présente les observations d'ordre général que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis du 10 mars 2015. Il considère qu'il n'y a pas lieu de se pencher sur les remarques qu'il a faites à l'égard de l'article unique avant que la commission ne se soit prononcée à l'égard du principe d'organiser un référendum sur la participation financière de l'Etat au projet du tram.

Le Conseil d'Etat relève que le dépôt de la proposition de loi est intervenu entre la date du dépôt du projet de loi 6626 et son adoption par la Chambre des Députés.

Il rappelle qu'au regard de l'article 51(1) de la Constitution, selon lequel « Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire », la possibilité prévue au paragraphe (7) du même article de recourir au référendum apparaît comme devant rester l'exception.

En outre, la Haute Corporation constate que le but principal de l'auteur semble être d'empêcher un (co-)financement étatique de la construction « d'une ligne » de tramway, sans préciser dans le corps du texte de quelle ligne ou de quel tracé exact il est question, bien qu'il ressorte de l'exposé des motifs que la ligne de tramway entre la gare centrale et Luxexpo au Kirchberg est visée.

Elle note que la question proposée ne permet pas aux électeurs de se prononcer pour ou contre le principe de toute autre forme de (co-)financement possible et imaginable.

A ses yeux, il n'appert pas clairement s'il s'agit d'une opposition de principe contre toute construction de ligne de tramway, contre un tracé ou ligne particuliers ou contre toute autre participation de l'Etat dans le financement d'infrastructures dans le domaine du transport public en général. D'après une autre lecture, il pourrait s'agir simplement d'une opposition de principe contre un type de financement particulier, dans le cas présent un co-financement, celui par le biais du budget de l'Etat.

Elle conclut que toutes ces ambiguïtés vont à l'encontre du principe que les questions posées dans le cadre des référendums doivent être claires et précises.

Echange de vues

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

- Le groupe politique déi gréng est d'avis que l'organisation d'un référendum ne s'avère pas nécessaire, vu que le dossier « tram » a été longuement débattu au sein de la Chambre des Députés.
- Le groupe politique CSV se rallie au Conseil d'Etat que le recours au référendum doit rester l'exception. Il ne voit pas en quoi consisterait la plus-value qui résulterait d'un référendum, sachant, d'une part, que le projet de loi 6626 est adopté et est devenu la

loi du 24 juillet 2014 portant sur la construction d'une ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg et, d'autre part, que des dépenses ont déjà été engagées pour l'exécution de ce projet.

- Le groupe politique DP ne voit pas l'utilité d'organiser un référendum comme le projet de loi précité a été adopté avec une grande majorité.
- Le groupe politique LSAP se rallie aux propos du groupe politique DP. Il est par ailleurs rappelé que ce sujet a fait l'objet d'un débat public au sein de la Chambre des Députés suite à une pétition ayant recueilli les 4.500 signatures nécessaires pour ouvrir droit à ce débat.
- La sensibilité politique de M. Lénk ne voit pas l'intérêt d'organiser un référendum sur un projet plutôt centré sur le territoire de la capitale, et ce d'autant plus que le 4 juin 2014 la Chambre des Députés a procédé au vote du projet de loi précité. D'une manière générale, elle considère que l'effet d'un référendum ainsi que les conditions dans lesquelles on peut avoir recours au référendum devraient être précisées dans la Constitution.

Suite à cet échange de vues, M. le Président-Rapporteur constate qu'il ne se dégage pas de majorité en faveur de la proposition de loi sous examen. Il n'y a donc pas lieu de procéder à l'examen de l'article unique.

Un projet de rapport reflétant la position de la commission sera rédigé pour une prochaine réunion.

4. 6699 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national sur l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de même sexe

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Alex Bodry comme rapporteur de la proposition de loi.¹

Présentation de la proposition de loi

L'auteur de la proposition de loi présente succinctement son texte. Pour le détail, il est renvoyé à l'exposé des motifs (doc. parl. 6699).

Il explique que son initiative remonte à un moment où la loi du 4 juillet 2014 portant a) réforme du Titre II.- du Livre I^{er} du Code civil « Des actes de l'état civil » et modifiant les articles 34, 47, 57, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 79, 79-1 et 95 ; b) réforme du Titre V.- du Livre I^{er} du Code civil « Du mariage », rétablissant l'article 143, modifiant les articles 144, 145, 147, 148, 161 à 164, 165 à 171, 173 à 175, 176, 177, 179, 180 à 192, 194 à 199, 201, 202, 203 à 206, 212 à 224, 226, 227, introduisant les articles 146-1, 146-2, 175-1, 175-2 nouveaux et abrogeant les articles 149 à 154, 158 à 160^{bis}, 178, le Chapitre VIII et l'article 228 ; c) modification des articles 295, 351, 379, 380, 383, 390, 412, 496, alinéa 1, 509-1, alinéa 2, 730, 791, 847 à 849, 852, alinéa 3, 980, alinéa 2, 1405, 1409 et 1676, alinéa 2, et

¹ Il est souligné que la suggestion de l'auteur de la proposition de loi de désigner un représentant du groupe politique CSV comme rapporteur, sachant que le groupe politique CSV s'est donné la ligne de conduite de ne pas rédiger de rapports, témoigne de l'esprit dans lequel ledit texte a été déposé.

abrogation des articles 296 et 297 et 1595 du Code civil ; d) modification de l'article 66 du Code de commerce ; e) modification des articles 265, alinéa 1^{er}, 278 et 521 du Nouveau Code de procédure civile ; f) introduction d'un Titre VI.*bis* nouveau dans la Deuxième Partie du Nouveau Code de procédure civile ; g) introduction d'un Chapitre VII.-I nouveau au Titre VII du Livre I^{er} du Code pénal ; h) abrogation de la loi du 23 avril 1827 concernant la dispense des prohibitions du mariage prévues par les articles 162 à 164 du Code civil ; et i) abrogation de la loi du 19 décembre 1972 portant introduction d'un examen médical avant mariage n'avait pas encore été adoptée par la Chambre des Députés et où le Conseil d'Etat n'y avait pas encore marqué son accord avec la dispense du second vote constitutionnel.

Il considère qu'il s'agissait d'un moment propice pour déposer sa proposition de loi. Si la Chambre des Députés avait pris ses responsabilités, elle aurait alors décidé de débattre la question de soumettre au référendum la question de l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de même sexe. L'organisation d'un référendum *ex-post* se justifie *a fortiori* puisque la loi précitée du 4 juillet 2014 est, à ses yeux, contraire à la Constitution.

Il se déclare prêt à déposer des amendements tenant compte des observations que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis du 10 mars 2015.

Examen de la prise de position du Gouvernement

Dans sa prise de position du 18 juillet 2014, le Gouvernement estime « qu'il n'y a pas lieu de consulter *ex post* les électeurs par voie de référendum sur le principe d'une telle réforme depuis plusieurs années ».

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

M. le Président-Rapporteur présente les observations d'ordre général que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis du 10 mars 2015. Il considère qu'il n'y a pas lieu de se pencher sur les remarques qu'il a faites à l'égard de l'article unique avant que la commission ne se soit prononcée à l'égard du principe d'organiser un référendum sur l'ouverture du mariage et de l'adoption aux couples de même sexe.

Le Conseil d'Etat note que l'initiative de la proposition de loi, déposée le 17 juin 2014, remonte à un moment où la loi précitée du 4 juillet 2014 n'avait pas encore été adoptée par la Chambre des Députés et où le Conseil d'Etat n'y avait pas encore marqué son accord avec la dispense du second vote constitutionnel. L'adoption de la loi et la dispense du second vote par le Conseil d'Etat datent respectivement des 18 et 26 juin 2014.

Comme le choix de la question référendaire a une portée éminemment politique et n'engage que l'auteur de la proposition de loi, le Conseil d'Etat souligne qu'il ne prend pas position sur le contenu de la question que l'auteur entend faire soumettre aux électeurs. Il rappelle cependant qu'au regard de l'article 51(1) de la Constitution, selon lequel « Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire », la possibilité prévue au paragraphe (7) du même article de recourir au référendum apparaît comme devant rester l'exception.

Quant aux aspects juridiques auxquels se rapportent certaines des références énumérées par l'auteur, le Conseil d'Etat renvoie à son analyse reprise dans son avis émis dans le cadre de la procédure législative ayant précédé l'adoption et la promulgation de la loi précitée du 4 juillet 2014 (doc. parl. n° 6172A²).

Echange de vues

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

- M. le Président-Rapporteur déclare que l'affirmation selon laquelle la loi précitée du 4 juillet 2014 serait contraire à la Constitution respectivement à des conventions internationales est fautive. Il souligne que dans son avis relatif au projet de loi 6172A, le Conseil d'Etat, qui est censé contrôler la constitutionnalité des projets et propositions de loi à la Constitution et aux conventions et traités internationaux, n'a soulevé aucun problème à cet égard.
- La sensibilité politique déi Lénk considère que la proposition de loi sous examen est discriminatoire et par conséquent contraire à la Constitution. Il est réitéré par ailleurs que l'effet d'un référendum ainsi que les conditions dans lesquelles on peut avoir recours au référendum devraient être précisées dans la Constitution.
- Le groupe politique CSV signale que les questions qui se sont posées en relation avec le sujet ont trouvé une réponse lors du débat qui a eu lieu au sein de la Chambre des Députés, de sorte qu'il n'existe aucune raison valable justifiant l'organisation d'un référendum. Il considère que la Chambre des Députés a pris ses responsabilités en légiférant en la matière.
- Le groupe politique LSAP souligne que le projet de loi précité, qui constitue une réforme sociétale importante, a été discuté en long et en large au sein de la Chambre des Députés, si bien qu'il ne voit pas l'intérêt d'organiser un référendum.
- Le groupe politique DP fait également valoir que ce sujet a fait l'objet d'abondantes discussions. Qui plus est, le projet de loi précité a été adopté avec une large majorité, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'organiser *ex post* un référendum.
- De l'avis du groupe politique déi gréng, le vote d'un projet de loi précédé d'un débat controversé constitue le parachèvement du processus démocratique. Il se prononce partant contre l'organisation d'un référendum.
- Quant à la question relative à la portée de la déclaration du Gouvernement de vouloir renforcer l'association des citoyens à la vie politique et promouvoir la démocratie participative que l'auteur de la proposition de loi adresse à M. le Président-Rapporteur, celui-ci répond qu'il n'est pas le porte-parole du Gouvernement. Il considère toutefois que le référendum du 7 juin prochain démontre que le Gouvernement prend cette déclaration au sérieux.

Suite à cet échange de vues, M. le Président-Rapporteur constate qu'il ne se dégage pas de majorité en faveur de la proposition de loi sous examen. Il considère qu'il n'y a donc pas lieu de procéder à l'examen de l'article unique. Quant à la suggestion de l'auteur de la proposition de loi de déposer des amendements à son texte initial, l'orateur estime que ce serait en vain, vu que la commission, en se prononçant contre la proposition de loi, ne donnerait certainement pas son aval aux modifications proposées. Il propose toutefois de faire mention dans son rapport de la volonté annoncée par l'auteur de la proposition de loi de formuler des amendements à son texte initial.

Un projet de rapport reflétant la position de la commission sera rédigé pour une prochaine réunion.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry