



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 4 juin 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 27 (réunion jointe avec Commission des Pétitions et Commission du Développement durable) et 28 mai 2014
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Discussion portant sur le principe concernant l'organisation d'un référendum et les questions du référendum dans le cadre de la révision constitutionnelle

*

Présents : M. Claude Adam, 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, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 27 (réunion jointe avec Commission des Pétitions et Commission du Développement durable) et 28 mai 2014

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion du 28 mai dernier (cf. P.V. IR 18), il a été retenu que les membres de la commission devraient aujourd'hui faire part de la prise de position de leur groupe ou sensibilité politique respectif sur le principe concernant l'organisation d'un référendum dans le cadre de la révision constitutionnelle et, en cas d'un accord de principe, communiquer à la commission les questions qu'ils souhaitent soumettre au référendum.

Il rappelle en outre que le programme gouvernemental 2013-2018 prévoit le recours à une nouvelle approche consistant à procéder à une consultation référendaire sur quatre questions, dont la formulation exacte reste encore à définir, à savoir :

- les droits politiques des concitoyens non-Luxembourgeois (à noter que le droit de vote actif aux élections législatives est seulement visé) ;
- la limitation dans le temps des mandats ministériels (la durée de la limitation est sujette à discussion et il reste à voir si une règle dérogatoire sera mise en place pour le Premier ministre) ;
- la participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique (à noter que seulement le droit de vote actif est visé et qu'il devrait s'agir d'un droit de vote facultatif à l'instar des règles applicables aux personnes âgées de plus de soixante-quinze ans) ;
- le financement des ministres des cultes.

Il est souligné qu'aux yeux des partis politiques de la coalition gouvernementale, il s'agit de sujets pertinents d'un point de vue constitutionnel. Qui plus est, ils ont été discutés depuis un certain temps plus ou moins long sans que ces discussions aient abouti à un résultat concret. Le référendum est donc censé apporter des clarifications sur ces points.

Suite à ces remarques introductives, les membres de la commission communiquent la prise de position de leur groupe ou sensibilité politique respectif.

Prise de position du groupe politique DP

Le groupe politique DP souscrit au principe d'organiser un référendum dans le cadre de la révision constitutionnelle et se déclare d'accord avec les quatre points précités, dont la formulation exacte des questions reste encore à définir. Etant donné que le souci consiste à les formuler de manière claire, précise et non équivoque, il est soulevé la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de faire appel à des experts externes ?

En ce qui concerne la participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique, elle devrait être facultative. Il reste toutefois à voir si on veut leur réserver une participation facultative non seulement aux élections législatives, mais aussi aux élections communales et européennes.

Quant aux délais, il faudra veiller à prévoir assez de temps (quelques mois) pour la campagne référendaire. L'idéal serait d'organiser le référendum consultatif au printemps 2015, comme le Luxembourg assurera la Présidence du Conseil de l'Union européenne à partir du mois de juillet 2015.

Il est souligné que le but du référendum consiste à permettre au pouvoir politique de guider sa politique en matière de révision constitutionnelle en fonction du résultat qui s'en dégagera. Il ne revêtira donc aucun caractère de sanction.

Prise de position du groupe politique CSV

Dans l'ensemble, le groupe politique CSV ne s'oppose pas au principe concernant l'organisation d'un référendum dans le cadre de la révision constitutionnelle. Toutefois, il considère que pour bon nombre de questions, la démocratie représentative devrait remplir ses fonctions et assumer sa responsabilité conformément aux règles inscrites dans la Constitution. A ses yeux, il est faux de vouloir instaurer comme principe le recours à la consultation référendaire et, en particulier, une multiplicité de questions à soumettre au référendum. Il est d'avis qu'on devrait faire appel à l'instrument du référendum que pour trancher des questions ayant une importance historique pour le pays, tel que c'était le cas pour les référendums de 1919, 1937 et 2005.

Il se dit ne pas être demandeur d'organiser un référendum, de sorte qu'il ne s'estime pas être censé proposer d'autres questions à soumettre au référendum. Il donne à considérer que le fait que la commission tombe d'accord sur quatre à six questions n'empêche pas que les électeurs souhaitent que d'autres questions soient soumises au référendum et une discussion portant sur des questions plus fondamentales devrait alors être menée, ce qui ne lui semble pas être opportun, vu la complexité des questions. A titre d'exemples sont cités la mise en place d'une circonscription électorale unique, la compétence des communes, le rôle du Conseil d'Etat et le rôle de la monarchie respectivement les pouvoirs du Grand-Duc (il est souligné qu'il n'est pas à exclure que cette question controversée fasse l'objet de discussions au moment de la campagne organisée en vue du référendum sur base de l'actuel article 114 de la Constitution).

Quant aux questions figurant dans le programme gouvernemental, le groupe politique CSV critique le manque de précision et émet les doutes suivants :

- Eu égard à la montée du nationalisme européen, la question sur le droit de vote des étrangers risquera d'engendrer un débat malsain. Le résultat du référendum risquera de creuser un fossé entre les Luxembourgeois et les non-Luxembourgeois (si une majorité se prononcera contre le droit de vote des étrangers). Il considère que ladite question devrait être résolue par le biais d'une modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et il se dit ouvert à mener une discussion à ce sujet.
- Les questions portant sur la participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique, d'une part, et la limitation dans le temps des mandats ministériels, d'autre part, ne devraient pas être soumises à une consultation référendaire, mais devraient être traitées selon les règles du jeu de la démocratie représentative. Il se dégage l'impression que par le biais du référendum, la

majorité politique veut contourner le groupe politique CSV sans l'approbation duquel elle ne dispose pas de la majorité qualifiée indispensable pour la révision constitutionnelle.

Il est rendu attentif au fait que ces questions suscitent toute une panoplie de questions sous-jacentes, notamment : une loi pourra-t-elle restreindre le droit de vote fixé par la Constitution à seize ans (une modification de la Constitution est nécessaire pour abaisser l'âge de la majorité électorale à 16 ans), en prévoyant qu'il est facultatif pour les jeunes de seize à dix-huit ans tandis qu'il est obligatoire pour tous les autres électeurs, sauf ceux âgés de plus de 75 ans (une assimilation des jeunes aux personnes âgées de plus de 75 ans n'est pas indiquée) ? Seront-ils automatiquement inscrits sur les listes électorales dès l'âge de 16 ans ou devront-ils s'y inscrire s'ils sont désireux de participer aux élections législatives ? Quelle sera la durée de limitation dans le temps des mandats ministériels et s'agira-t-il de mandats consécutifs (eu égard au principe de l'égalité devant la loi, une distinction de traitement entre le Premier ministre et les autres ministres est à proscrire) ?

- Faute de précision, il a du mal à se prononcer à ce stade sur la question du financement des ministres des cultes. Il souhaite en conséquence connaître l'objectif visé par cette question.

De l'avis du groupe politique CSV, le Gouvernement devrait tirer des conclusions politiques du résultat du référendum, comme il a été le cas jusqu'à présent. En d'autres termes, le résultat négatif du référendum devrait engager la responsabilité politique du Gouvernement. Il est souligné qu'il se peut en fin de compte que le référendum ne portera plus sur quelques questions, mais sur une seule qui est celle de savoir si les électeurs sont d'accord avec la politique du Gouvernement.

Il est encore soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas retoucher la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, en y prévoyant des règles relatives à l'organisation de la campagne du référendum (mécanisme de financement, rassemblement des protagonistes du « oui » et du « non » dans deux comités etc.). En ce faisant, on pourrait s'inspirer des réflexions déjà menées à ce sujet lors de l'élaboration de ladite loi.

Prise de position de la sensibilité politique déi Lénk

Vu que sous le chapitre « Renouveau démocratique » du programme gouvernemental 2013-2018, il est prévu de « promouvoir la démocratie participative », la sensibilité politique déi Lénk demande à ce qu'un débat au sein de la Chambre des Députés soit mené au sujet de la place et de la forme que devrait revêtir la consultation référendaire.

Elle peut en principe se rallier aux quatre questions précitées, mais en ce qui concerne les questions relatives à la participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique et à la limitation dans le temps des mandats ministériels, la sensibilité politique déi Lénk est d'avis que la démocratie représentative devrait jouer son rôle et elle n'insiste donc pas sur un référendum à ce sujet. Il est rappelé qu'elle plaide depuis longtemps pour le droit de vote des étrangers aux élections législatives. Tout en souscrivant à l'idée de soumettre cette question au référendum, elle met en garde contre le risque d'une réaction malsaine que pourrait provoquer une exclusion du droit de participation des non-Luxembourgeois au référendum (on devrait tenir compte du fait qu'ils représentent quarante-quatre pour cent de la population résidente). A son avis, le corps électoral et les résidents non-Luxembourgeois devraient être consultés séparément et le pouvoir politique devrait réagir en conséquence face au résultat qui s'en dégage.

A ses yeux, le catalogue des questions devrait être étendu aux droits sociaux et démocratiques fondamentaux ainsi qu'à la forme de l'Etat. A noter qu'elle est disposée à parfaire la formulation de ces questions au cours des discussions à venir.

En ce qui concerne le débat public, il devrait se faire à plusieurs niveaux. Dans un premier temps, il faudrait que la Chambre des Députés mène un débat sur la place que devra occuper la démocratie participative parmi nos outils démocratiques. Par la suite, il faudrait organiser des forums-citoyens où les questions retenues jusqu'à présent pourraient être discutées et où les citoyens auraient la possibilité de proposer d'autres questions à soumettre au référendum. Enfin, il faudrait prévoir assez de temps pour la campagne référendaire afin de pouvoir discuter des questions définitivement adoptées par la Chambre des Députés (deux mois sont jugés trop courts).

Prise de position du groupe politique déi gréng

Le groupe politique déi gréng souscrit au programme gouvernemental 2013-2018.

Un représentant du groupe politique déi gréng soulève toutefois la question de savoir si la question de la limitation de la durée des mandats ministériels constitue une question constitutionnelle devant être soumise au référendum ? Par ailleurs, il souligne que tous les partis politiques, demandeurs ou non d'un référendum, devraient débattre des questions à poser au référendum et prendre position à l'égard des questions figurant dans le programme gouvernemental précité.

Quant à la déclaration du groupe politique CSV que le Gouvernement devrait tirer des conclusions politiques de l'éventuel résultat négatif du référendum, l'intervenant donne à considérer qu'il s'agit en l'occurrence d'un référendum ayant un caractère spécial, en ce sens que son objectif consiste à connaître l'opinion des électeurs sur des questions controversées concernant la révision de la Constitution afin d'en pouvoir prendre compte lors des discussions sur la proposition de révision 6030.

Réaction de M. le Président aux prises de position des groupes et sensibilités politiques

M. le Président pense qu'il devrait être réalisable d'organiser le référendum au printemps 2015. Avant la campagne référendaire (il faudra prévoir trois à quatre mois), il faudra toutefois adopter une loi spéciale prévoyant un référendum sur base de l'actuel article 51, paragraphe (7) de la Constitution. Il est précisé qu'une deuxième campagne référendaire sera organisée dans le cadre du référendum portant sur le texte voté en première lecture par la Chambre des Députés. Il remplacera le second vote constitutionnel.

L'intervenant souligne que la première campagne d'information devra donner lieu à un débat général sur la nouvelle Constitution et ne devra pas se limiter aux questions soumises au référendum. Telle est la quintessence de l'idée de la consultation référendaire. Suite aux critiques justifiées portant sur la manière dont est procédé à la révision constitutionnelle, il a été décidé de faire abstraction de la procédure législative ordinaire. Ainsi, avant de soumettre le texte final aux électeurs, qui devront alors répondre à une seule question qui est celle de savoir s'ils sont d'accord avec le texte voté par la Chambre des Députés, leur consultation préalable sur des questions controversées a été jugée opportune en vue d'une adhésion de la majorité des citoyens à la nouvelle Constitution. L'idée de poser des questions portant sur des points fondamentaux, tels que la forme de l'Etat a été rejetée, vu que la formulation de questions simples permettant d'obtenir une réponse claire aurait été très laborieuse. Le souci des partis politiques de la coalition gouvernementale consiste à formuler les questions de façon claire et précise afin que des conclusions politiques puissent

être tirées du référendum. M. le Président fait remarquer qu'*a priori* une discussion portant sur la mise en place d'une circonscription électorale unique ne lui paraît pas aberrante.

Quant à l'organisation de la campagne référendaire, il considère que les modèles étrangers existant ne sont pas transposables à la situation spécifique où plusieurs questions sont posées au référendum. La constitution d'un comité « oui » et d'un comité « non » est infaisable, vu que les lignes de démarcation divergent par question. Ainsi, pour un référendum se déroulant le même jour et portant sur plusieurs questions, différents comités et mécanismes de financement devraient être prévus. Or, M. le Président ne voit pas comment cela pourrait fonctionner. A son avis, on pourrait au plus prévoir quelques règles de principe comme une présentation équilibrée pendant la campagne officielle par les partisans du « pour » et du « contre ». Il pense que des règles concernant l'organisation de la campagne référendaire auraient dû être arrêtées au moment de l'organisation du référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

M. le Président se dit un peu déçu des prises de position des groupes et sensibilités politiques. Il s'attendait en effet à des propositions concrètes de l'opposition permettant de mener une discussion substantielle au sujet des questions à soumettre au référendum, ce d'autant plus qu'il existe un accord de principe sur l'organisation d'un référendum. Par ailleurs, il affirme être surpris d'entendre que le groupe politique CSV ne serait pas demandeur d'un référendum. A ses yeux, cette position diverge voire s'oppose à la déclaration faite à ce sujet par son Président lors du débat sur le programme gouvernemental (cf. compte-rendu de la séance 3 du 11 décembre 2013) : « D'Regierung wëllt oder d'Majoritéit wëllt dem Land fir d'Éischt e puer Froe virleeën. Och dat hu mer an eisen Erläuterunge virun de Wahlen, andeem mer eis op den Här Bodry beruff hunn, deen als Éischten déi Iddi eigentlech an déi allgemeng Debatt hei agefouert huet, an Aussiicht gestallt. (...) Mir hätten allerdéngs gär, dass déi Froen, déi de Lëtzebuerger virgeluecht ginn, propper formuléiert sinn, no Méiglechkeet mat alternativen Texter. » Au vu de cette déclaration, l'intervenant s'attendait à ce que le groupe politique CSV avance des propositions concrètes sur les questions qu'il souhaite soumettre au référendum.

Bien qu'il soit vrai que la démarche projetée est risquée et constitue un pas en terre inconnue, l'orateur considère qu'il est toutefois temps de briser le carcan et de sortir du système de révision constitutionnelle ordinaire.

Il réitère encore sa remarque qu'il ne faudra pas lier l'avenir du Gouvernement au résultat du référendum. A ses yeux, il s'agirait alors d'une perversion de l'instrument référendaire.

En conclusion, M. le Président retient qu'il existe un consensus pour entamer les discussions sur la formulation concrète des questions portant sur les quatre points précités, auxquels d'autres points pourront encore s'ajouter. Il considère toutefois qu'il faudrait limiter à six les questions à soumettre au référendum.

Organisation des travaux

En réponse à la question concernant l'organisation des travaux de la commission, M. le Président souligne que comme le référendum consultatif devrait avoir lieu au printemps 2015 (mai ou juin), le projet ou la proposition de loi sur le référendum (reste à voir) devrait être déposé(e) en automne afin que le texte puisse être adopté par la Chambre des Députés au mois de janvier 2015. Ainsi, il resterait suffisamment de temps pour la campagne référendaire.

Quant à la proposition de révision 6030, il propose de finaliser le texte au courant des mois de septembre et octobre 2014 (les points soumis au référendum sont tenus en suspens) et

de soumettre les amendements par la suite au Conseil d'Etat. Ce faisant, permettrait de disposer d'un deuxième texte pouvant être discuté lors de la campagne référendaire.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 18 juin 2014 à 10.30 heures. A l'ordre du jour figureront :

- l'examen de la proposition de révision 6622 et de la proposition de loi 6623 et des avis du Conseil d'Etat ;
- l'examen de la proposition de loi 6621 et de l'avis du Conseil d'Etat.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry