

N° 6558³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROPOSITION DE LOI**portant fixation du nombre de députés à élire
par circonscription électorale**

* * *

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

(2.7.2014)

La Commission se compose de: M. Alex Bodry, Président; M. Franz FAYOT, Rapporteur; M. Claude ADAM, Mmes Simone BEISSEL, Joëlle ELVINGER, M. 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 a été déposée à la Chambre des Députés en date du 21 mars 2013 par le député Gast Gibéryen. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition précitée a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 14 mai 2013.

Par dépêche du 17 mai 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis la proposition de loi à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 8 octobre 2013. Dans son avis, il renvoie à son avis antérieur datant du 22 novembre 1988 (doc. part. n° 3239).

La prise de position du Gouvernement a été transmise à la Chambre des Députés par une dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement datée du 14 mars 2014.

La commission a examiné la proposition de loi, l'avis du Conseil d'Etat ainsi que la prise de position du Gouvernement au cours de sa réunion du 2 avril 2014. Toutefois, vu qu'il ne s'est pas dégagé une majorité en faveur de la proposition de loi, l'article unique n'a pas fait l'objet d'un examen détaillé.

Dans sa réunion du 14 mai 2014, la commission a désigné M. Franz Fayot comme rapporteur.

La commission a adopté le présent rapport le 2 juillet 2014.

*

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi vise à modifier l'article 117 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription électorale résulte actuellement de la loi du 20 décembre 1988 portant fixation du nombre de députés à élire par chaque circonscription électorale. Chaque circonscription s'est vue attribuer un nombre invariable de sièges (Centre: 21; Est: 7; Nord: 9; Sud: 23).

Pour l'auteur de la proposition de loi, il résulterait de ce mode de fixation du nombre de sièges à pourvoir une inégalité des électeurs.

Une voix n'aura pas le même poids électoral suivant la circonscription dans laquelle elle est exprimée.

Afin de remédier aux imperfections du système constatées, il est proposé de fixer le nombre de sièges à pourvoir en tenant compte de la moyenne électorale nationale et proportionnellement au nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

La question que l'auteur traite dans sa proposition de loi concerne la population à prendre comme référence pour la fixation du nombre de députés dans chacune des quatre circonscriptions. Partant de la constatation que le nombre d'électeurs nécessaire pour obtenir un siège varie d'une circonscription à l'autre, l'auteur entend aménager le système existant par deux modifications: la première consiste à prendre comme référence non pas la population résidente, mais la population électorale, la seconde à faire varier à chaque échéance électorale le nombre de députés dans chaque circonscription par une nouvelle fixation en fonction d'un nombre électoral établi sur la base de la population électorale. La raison invoquée par l'auteur de la proposition de loi serait „la violation manifeste de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi“ par le système actuellement en vigueur. Aussi bien le Conseil d'Etat et le Gouvernement s'opposent à cette modification de la loi électorale dans leurs avis respectifs.

C'est pendant les années de 1983 à 1988 que les questions soulevées par la proposition de loi 6558 ont enflammé la dernière fois la sphère politique luxembourgeoise. En 1981, la population totale avait encore augmenté à 364.850 habitants, contre 339.980 habitants en 1971. Il apparaissait qu'en 1984 la Chambre allait passer de 59 à 64 députés. La question „de l'inflation du nombre de députés“ était très discutée au cours de la campagne électorale de 1984. Des promesses étaient faites par les trois grands partis de revenir à 59 députés, comme avant 1984. De cette longue discussion sont nées une révision de l'article 51, alinéa 3, de la Constitution et la loi du 20 décembre 1988 portant fixation du nombre de députés à élire pour chaque circonscription électorale.

Au point de départ de ces deux actes législatifs se trouve une déclaration des présidents des trois principaux partis en 1983 (CSV, LSAP et DP) s'engageant à réduire le nombre de députés à 59. Face au tollé provoqué dans l'opinion publique par l'augmentation du nombre de députés à 64 les principaux partis ont fait la promesse de s'en occuper dès après les élections de 1984. Tout le monde comprenait à l'époque que la tâche ne serait pas facile de revenir à 59 députés, ni en ce qui concerne le nombre total ni en ce qui concerne la répartition entre les circonscriptions.

Effectivement, la route était longue entre la déclaration politique de 1983 et le vote de l'amendement constitutionnel et de la proposition de loi à la fin de 1988, à quelques mois à peine des élections de 1989.

Le rapport déclarant révisable l'article 51, alinéa 3 de la Constitution adopté en mai 1984 indiquait: „Comme le nombre des députés ne peut être inférieur à 1 député pour 5.500 habitants, l'accroissement de la population du pays, même de nationalité étrangère, a entraîné un accroissement du nombre des députés, évolution vue avec défaveur par pas mal de citoyens. La révision permettra de fixer le nombre de députés à un chiffre invariable et d'en prévoir la répartition sur les différentes circonscriptions. La Constituante devra également se prononcer sur la question si les étrangers résidant au Grand-Duché doivent être comptés dans cette répartition (...).“¹ L'article 51, alinéa 3, a fixé finalement le nombre de députés à 60 et non à 59, comme prévu.

En ce qui concerne la répartition des sièges pour chaque circonscription, selon le rapporteur de l'époque Alex Bodry, des trois grands partis, le CSV a plaidé de prendre en compte la population totale, le LSAP la population électorale, et le DP également la population totale. Une large consultation de toutes les forces sociales et économiques a également révélé une grande divergence quant au poids à accorder à l'un ou à l'autre de ces deux critères.

La formulation initiale proposée par la commission compétente pour l'article 51, alinéa 3 de la Constitution était la suivante: „La Chambre des Députés se compose de 60 membres. Une loi spéciale votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5 fixe le nombre de députés à élire dans chacune des

¹ Compte-rendu, session ordinaire 1988-1989, p. 761

circonscriptions en tenant compte du nombre des habitants et de celui des électeurs.“ Suite à l’avis du Conseil d’Etat, ce dernier bout de phrase a été abandonné par la Chambre dans la version finalement retenue.

La proposition de loi afférente, résultat d’un accord politique entre ces trois partis, n’indiquait pas de critères précis, mais prévoyait simplement:

- 23 sièges pour la circonscription du sud, soit deux sièges de moins;
- 21 pour le centre, également deux sièges de moins;
- 9 pour le nord et
- 7 pour l’est.

Ces deux dernières circonscriptions gardant leur nombre de sièges.

Selon le rapporteur, ce compromis n’était pas en contradiction avec les deux critères initialement retenus, celui de la population et celui des électeurs. Le sud aurait 23 députés si l’on tient compte de la population, 24 en tenant compte des électeurs; l’est aurait 6 députés en tenant compte de la population totale de la circonscription, 7 en tenant compte des électeurs; le centre aurait 19 députés en tenant compte des électeurs et 22 suivant la population totale; enfin le nord en aurait 9 en tenant compte des électeurs, 10 en tenant compte de la population.

Implicitement et avec une certaine flexibilité, le législateur a donc considéré aussi bien le poids des électeurs que celui de la population totale dans sa proposition. Mais les discussions ont été vives.

Selon la proposition de loi 6558, le fait que le nombre de voix nécessaire pour un siège de député est différent d’une circonscription à l’autre constituerait une inégalité des électeurs. Il faudrait donc donner un poids électoral identique à chaque électeur de quelque circonscription qu’il vienne et pour cela tenir compte uniquement du nombre d’électeurs pour fixer le nombre de députés par circonscription. Cette façon de procéder enlèverait 4 sièges au centre et les redistribuerait aux trois autres circonscriptions.

Faut-il donc revenir à la décision de la Chambre retenue par la loi du 22 décembre 1988 et revenir à un mode plus flexible de fixation du nombre de députés par circonscription d’élection en élection?

Dans son avis, le Conseil d’Etat considère la seule prise en compte de la population électorale comme un changement de paradigme dans l’histoire électorale de notre pays puisque c’est toujours la population résidente qui a déterminé dans le passé aussi bien le nombre de députés au total que celui par circonscription.

Et le Conseil d’Etat de calculer la répartition des sièges en tenant compte de la population résidente totale et de conclure à la fin de son analyse: „(...) les écarts auxquels donnerait lieu l’application du système de répartition des sièges suggéré par l’auteur de la proposition de loi sous avis restent cantonnés, dans une fourchette étroite, susceptible pour le surplus de se renverser d’un scrutin à l’autre. S’y ajoute qu’en 2011 et 2013 il n’y aurait pas eu de différence avec le mode de répartition figé qui est prévu par la loi électorale.“

Quand la Chambre a décidé en 1919 de créer quatre circonscriptions, et non une ou deux, ces circonscriptions correspondaient à une réalité sociale et économique différente de celle d’aujourd’hui. A cette époque, le nord était essentiellement agricole, l’est agricole et viticole et les circonscriptions du centre et du sud industrielles et urbaines. L’existence de ces circonscriptions avec leurs particularités sociologiques répondait à une volonté politique bien précise: il s’agissait de trouver un équilibre savant entre des régions dont les intérêts étaient très différents, voire antagonistes. Jusqu’en 1954, le renouvellement des députés se faisait chaque fois dans deux circonscriptions (le centre et le nord, le sud et l’est) pour maintenir la stabilité entre régions industrielles, supposées plus turbulentes et régions rurales, supposées plus stables et plus conservatrices et éviter ainsi des renversements de majorité trop brusques.

La commission se rallie à la position du Conseil d’Etat et du Gouvernement qui ne voient pas d’intérêt à remettre en cause le système de répartition en place depuis la loi constitutionnelle du 20 décembre 1988. Indirectement, la proposition de loi soulève des questions liées au système électoral et à la circonscription unique dont la commission juge qu’elles devraient faire l’objet d’un examen approfondi lors d’une réforme globale de la loi électorale.

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 8 octobre 2013, le Conseil d'Etat note que la proposition de loi n'entend pas remettre en cause le principe que le nombre des parlementaires est définitivement fixé à 60. Une modification de ce point requerrait d'ailleurs une révision de l'article 51, paragraphe 3 de la Constitution.

En outre, le Conseil d'Etat relève que le nombre des députés a, depuis les premiers textes constitutionnels, toujours été calculé par rapport à la population résidente et non pas par rapport à la population électorale. Or, ce principe est remis en cause par l'auteur de la proposition de loi qui se réfère au nombre des électeurs de chaque circonscription plutôt qu'aux habitants recensés dans les cantons qui composent les différentes circonscriptions. Cette approche constitue un changement de paradigme qui renvoie à la discussion plus large portant sur l'ouverture du droit de vote aux élections législatives de la population résidente et au sujet de laquelle le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer dans son avis.

Par ailleurs, la Haute Corporation souligne qu'en adoptant le régime actuel, l'intention du législateur a été clairement celle de concevoir une règle qui s'inscrit comme corollaire au choix du Constituant de figer le nombre total des députés.

Il analyse toutefois si l'attribution des sièges par circonscription arrêtée dans la loi du 20 décembre 1988 aurait été différente de la formule légale, s'il avait été tenu compte de l'évolution démographique. Les années 1981, 1991, 2001, 2011 et 2013 ont à cet effet servi de références. Le nombre de députés attribué à chaque circonscription résulte de son poids démographique par rapport à la population totale du pays. Il se base sur l'évolution du nombre d'habitants et non sur le nombre d'électeurs inscrits comme le préconise l'auteur de la proposition de loi. La simulation appliquée aux scrutins des années 1981, 1991, 2001, 2011 et 2013 démontre que les écarts constatés resteraient „cantonnés, dans une fourchette étroite, susceptible pour le surplus de se renverser d'un scrutin à l'autre“ et qu'en 2011 et 2013 il n'y aurait eu aucune différence avec le mode de répartition „figé“.

Le Conseil d'Etat en conclut qu'il n'y a pas d'intérêt à remettre en cause le système de répartition en place depuis la loi constitutionnelle du 20 décembre 1988.

Il rappelle toutefois que si le législateur entendait donner suite à la proposition de loi sous avis, la loi devrait être adoptée à la majorité qualifiée „réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis“ conformément aux articles 51, paragraphe 3, deuxième phrase et 114, alinéa 2 de la Constitution.

*

V. PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement se rallie au Conseil d'Etat et estime que la population résidente devrait rester la référence pour la fixation du nombre de députés. Comme notre Constitution dispose que „La Chambre des Députés représente le pays“ et que „les députés (...) ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché“, le Gouvernement est d'accord avec la Haute Corporation pour affirmer que chaque député représente le pays entier et non pas ses électeurs. La proposition de loi constituerait pour le moins une rupture avec l'esprit de la Constitution.

*

Pour les raisons développées dans l'avis du Conseil d'Etat et dans la prise de position du Gouvernement, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés de ne pas voter la proposition de texte ci-après.

*

**VI. TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI
PORTANT FIXATION DU NOMBRE DE DEPUTES A ELIRE PAR
CIRCONSCRIPTION ELECTORALE**

Art. I. L'article 117 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifié comme suit:

Art. 117. Le nombre total des électeurs est divisé par le nombre total des députés à élire augmenté de un.

On appelle „moyenne électorale nationale“ le nombre entier qui est immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu.

Chaque circonscription reçoit à la répartition autant de sièges que la moyenne électorale nationale est contenue de fois dans le nombre de ses électeurs.

Lorsque le nombre des sièges obtenus par cette répartition reste inférieur au nombre total des députés à élire, on divise le nombre des électeurs de chaque circonscription par le nombre de sièges que chaque circonscription a déjà obtenus augmenté de un; le siège est attribué à la circonscription qui obtient le quotient le plus élevé. On répète le même procédé s'il reste encore des sièges à attribuer.

En cas d'égalité de quotient, le siège disponible est attribué à la circonscription avec le nombre le moins élevé d'électeurs.

Le nombre d'électeurs, tant au niveau national que par circonscription, est arrêté au 31 décembre de chaque année. Le nombre de sièges à pourvoir par circonscription est fixé six mois avant la date des élections, ou immédiatement après dissolution de la Chambre.

Luxembourg, le 2 juillet 2014

Le Rapporteur,
Franz FAYOT

Le Président,
Alex BODRY

