

**N^{os} 6205⁴
6206⁴**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 52 de la Constitution

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

(26.10.2011)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Eugène BERGER (pour la proposition de révision de la Constitution 6205 et la proposition de loi 6206), Alex BODRY, Mme Anne BRASSEUR, M. Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, MM. Léon GLODEN, André HOFFMANN, Jean-Pierre KLEIN, Lucien WEILER et Raymond WEYDERT, Membres.

*

HISTORIQUE

La proposition de révision de l'article 52 de la Constitution et la proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ont été déposées à la Chambre des Députés en date du 12 octobre 2010 par le député Eugène Berger. Les textes étaient accompagnés d'un exposé des motifs et d'un bref commentaire des articles.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, les propositions précitées ont été déclarées recevables et ont été transmises au Gouvernement le 19 octobre 2010.

Par dépêche du 15 février 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis les mêmes propositions à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 3 mai 2011. Dans cet avis, il renvoie à ses avis antérieurs, notamment son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. 5944² et 5945²) et son avis du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462).

La prise de position du Gouvernement a été transmise à la Chambre des Députés par une dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement datée du 7 septembre 2011.

La Commission a analysé la proposition de révision constitutionnelle et la proposition de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 29 juin 2011. Dans sa réunion du 28 septembre 2011, la Commission a examiné et discuté la prise de position du Gouvernement. Lors de cette même réunion, elle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur.

Le rapport soumis aux membres de la Commission a été approuvé lors de la réunion du 26 octobre 2011.

*

**OBJET DE LA PROPOSITION DE REVISION CONSTITUTIONNELLE
ET DE LA PROPOSITION DE LOI**

La proposition de révision constitutionnelle et la proposition de loi ont pour objet de ramener l'âge de l'électorat actif de 18 à 16 ans.

Pour atteindre cet objectif, il faut modifier, d'une part, l'article 52 de la Constitution, qui prévoit que pour être électeur, il faut être âgé de dix-huit ans accomplis et, d'autre part, les articles 1 à 3, 11 et 52 de la loi électorale.

Etant donné que l'auteur des propositions de texte ne veut pas imposer aux jeunes âgés de 16 et 17 ans le vote obligatoire, mais qu'il veut leur réserver une participation facultative aux élections législatives, communales et européennes, il est proposé de modifier également l'article 89 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

*

**EXPOSE DES MOTIFS DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE REVISION
CONSTITUTIONNELLE ET DE LA PROPOSITION DE LOI**

Dans la motivation des textes proposés, l'auteur s'appuie sur le caractère évolutif du droit de vote et sur l'argument de faire participer davantage les jeunes à la vie politique.

Le droit de vote censitaire en vigueur depuis le milieu du 19ème siècle, réservé uniquement aux hommes, a été remplacé en 1919 par le suffrage universel fixant l'âge pour l'électorat actif à 21 ans et pour l'électorat passif à 25 ans. Depuis la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'âge pour l'électorat actif et passif est fixé uniformément à 18 ans. Cette même loi a relevé de 70 à 75 ans la limite d'âge de la participation obligatoire aux élections.

L'auteur des propositions de texte est d'avis que les jeunes de 16 ans sont parfaitement à même d'avoir un esprit critique. Par ailleurs, il relève que le passage symbolique à 18 ans vers l'âge adulte ne signifie pas qu'une personne franchit du jour au lendemain un seuil psychologique d'envergure et se voit transformée comme par enchantement d'un individu insouciant en un citoyen raisonnable et responsable.

L'auteur rappelle également que notre législation confère un certain nombre de droits aux jeunes à partir de 16 ans, notamment:

- la loi modifiée du 28 octobre 1969, abrogée par la loi du 23 mars 2001 concernant la protection des jeunes travailleurs, elle-même abrogée par le Code du Travail, qui interdit d'employer des jeunes n'ayant pas atteint l'âge de 15 ans accomplis;
- l'article 144 du Code civil fixe l'âge légal du mariage des jeunes filles à 16 ans;
- l'âge minimum pour pouvoir introduire une demande pour le permis de conduire des catégories A1, A3 et F est fixé à 16 ans accomplis;
- l'âge pour obtenir la licence d'entraînement de vol à moteur est fixé à 16 ans.

L'abaissement du droit de vote actif de 18 à 16 ans n'entraîne pas l'obligation de voter, mais les jeunes âgés entre 16 et 18 ans, à l'instar des personnes âgées de plus de 75 ans, ont la faculté d'aller voter ou non. L'auteur des propositions de texte cite parmi les pays ayant abaissé l'âge de l'électorat actif l'Autriche, ainsi que, pour les élections communales, plusieurs Länder allemands.

Finalement, l'auteur de la proposition de révision constitutionnelle et de la proposition de loi évoque à titre d'appui des arguments avancés pour justifier un abaissement de l'âge de l'électorat actif, la résolution 5/5 2009-2010 adoptée en date du 10 juillet 2010 par le Parlement des Jeunes.

Cette résolution fait valoir que le droit de vote à partir de 16 ans permet de donner la voix à la jeunesse et d'éveiller son intérêt à la politique. Afin de permettre aux jeunes de se réaliser pleinement et de se sentir pris au sérieux, le Parlement des Jeunes a opté pour le droit de vote à partir de 16 ans aussi bien au niveau régional (élections communales) qu'au niveau national (élections législatives). Il insiste également sur le fait que le droit de vote à partir de 16 ans doit nécessairement s'accompagner de changements du système scolaire en vue de préparer préalablement les élèves le mieux possible aux élections et aux sujets abordés lors de la période précédant les élections.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat ne doute pas de l'existence d'un certain nombre de jeunes ayant atteint l'âge de 16 ans qui s'intéressent de près à la vie politique. Il ne doute pas non plus qu'il y a certainement des plus jeunes encore ayant le même intérêt, bien que leur nombre soit sans doute moins important.

Pour le Conseil d'Etat, les arguments avancés pour justifier un abaissement de l'âge de l'électorat actif peuvent également être utilisés pour rabaisser encore l'âge du droit de vote en dessous de l'âge de 16 ans.

Aussi le Conseil d'Etat tient-il à rappeler la proposition qu'il a émise dans son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. 5944² et 5945²) portant sur le même sujet. Dans cet avis, le Conseil d'Etat suggère „*qu'un débat d'ordre général du Parlement permette d'élucider les différents problèmes et, surtout, de fixer une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps*“.

Dans son avis précité du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat avait présenté les arguments en faveur et en défaveur d'un abaissement de l'âge électoral actif. Les arguments en faveur de l'âge électoral coïncident dans une large mesure avec les motifs développés par l'auteur des propositions de texte.

Toutefois, pour le Conseil d'Etat des arguments de poids justifient néanmoins une approche prudente en la matière. Accorder le droit de vote à des mineurs d'âge, non investis d'une capacité juridique pleine et entière, continue à poser problème.

Dans la foulée de ces considérations, le Conseil d'Etat rappelle sa position de principe définie dans son avis du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462): „*Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'il est insuffisant de consentir à une émancipation qui se limiterait à la vie publique en y admettant des personnes qui continuent à rester civilement incapables. Il paraît en effet peu logique de faire participer aux affaires de l'Etat des personnes désormais déclarées politiquement capables, qui resteraient incapables de disposer librement de leurs personnes et de leurs biens. La capacité doit être entière, sans considération de la matière sur laquelle elle s'exerce. Aussi le Conseil d'Etat ne croit-il pas que la majorité civile présuppose plus de connaissances et d'expériences que la majorité politique.*“

Aux yeux du Conseil d'Etat, il est à craindre par ailleurs qu'une réduction de l'âge de la majorité politique ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à „*gratifier*“ les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale.

Enfin, le Conseil d'Etat donne à considérer que, si des jeunes sont exclus de débats publics et politiques, ce n'est pas la Constitution qui fait obstacle puisqu'il est évident que tout groupe de personnes, tout syndicat, tout parti politique, toute association, peut admettre à sa guise, en fixant librement l'âge d'admission, des personnes à prendre part aux discussions et décisions internes de ces groupes sans qu'il y ait pour autant entorse, ni à l'ordre public, ni *a fortiori* à la Constitution.

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement, qui, en matière de réforme électorale, dénote dans le passé une certaine retenue du législateur face aux changements intempestifs proposés, n'est pas persuadé que la nouvelle étape de l'abaissement de l'âge électoral actif que l'auteur propose de franchir, ait atteint le degré de mûrissement indispensable.

Le Gouvernement constate également que le dispositif, tel que proposé par l'auteur des propositions de texte, n'est pas à l'abri d'un certain manque de cohérence, voire de certaines contradictions, que les précédentes réformes avaient pris soin d'éviter. Ainsi, la proposition consistant à abaisser l'âge électoral actif à 16 ans rompt avec l'harmonisation des âges électoraux que la réforme de 2003 avait pour finalité d'établir en fixant la majorité politique active et passive à 18 ans, à l'instar du seuil général fixé pour la participation autonome à la vie sociale.

Pour le surplus, le Gouvernement fait siens les arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010. Par ailleurs, il ne peut se rallier à la proposition de réserver aux jeunes entre 16 et 18 ans la faculté de participer au vote sans en faire une obligation.

A titre de conclusion, le Gouvernement recommande d'adopter une approche prudente et réfléchie face aux propositions visant à abaisser l'âge électoral.

Toutefois, le Gouvernement se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat de prévoir au sein de la Chambre des Députés un large débat sur ce thème.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors des discussions en commission, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a pris connaissance des documents suivants, annexés au procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011:

- la résolution du Parlement des Jeunes 5/5 2009-2010 „*Droit de vote à partir de 16 ans*“;
- un document du Youth Forum Jeunesse sur les raisons justifiant un abaissement de l'âge électoral actif à 16 ans;
- un tableau comparatif du droit de vote actif dans l'UE établi par le secrétariat de la commission;
- le projet de résolution du Conseil de l'Europe du 22 mars 2011 „*Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans*“;
- la résolution 1826 (2011) du Conseil de l'Europe „*Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans*“;
- le rapport du Parlement européen du 28 avril 2011 sur la proposition de modification de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2009/2134 (INI));
- l'avis du Conseil d'Etat du 19 octobre 1971 (doc. parl. 1462).

La commission s'est prononcée à l'unanimité pour un large débat en séance publique à la Chambre des Députés sur la problématique de l'abaissement de l'âge de l'électorat actif.

Pour les raisons développées dans les avis du Conseil d'Etat et dans la prise de position du Gouvernement, la majorité des membres de la commission recommande à la Chambre des Députés de ne pas voter les propositions de texte sous rubrique.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION DE L'ARTICLE 52 DE LA CONSTITUTION

L'article 52 est modifié comme suit:

„Pour être électeur, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de **seize** ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

Pour être éligible, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de dix-huit ans accomplis;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.“

*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI ELECTORALE MODIFIEE DU 18 FEVRIER 2003**

Art. 1er. L'article 1er est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections législatives, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 3° jouir des droits civils et politiques;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché de Luxembourg.

Les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont également admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance.“

Art. 2. L'article 2 est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections communales, il faut:

- 1° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 2° jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat de résidence ou dans l'Etat d'origine; cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit de vote en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine;
- 3° pour les Luxembourgeois, être domicilié dans le Grand-Duché;
- 4° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins;
- 5° pour les autres ressortissants étrangers, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi pendant cinq années au moins. En outre ils doivent, pour toute cette période, être en possession d'une autorisation de séjour, des papiers de légitimation prescrits et d'un visa si celui-ci est requis, tels que ces documents sont prévus par la loi du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers, telle qu'elle a été modifiée par la suite.“

Art. 3. L'article 3 est modifié comme suit:

„Pour être électeur aux élections européennes, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne;
- 2° être âgé de **seize** ans accomplis au jour des élections;
- 3° jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'Etat membre de résidence ou dans l'Etat membre d'origine;
- 4° pour les Luxembourgeois, être domicilié dans le Grand-Duché; les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections européennes par la voie du vote par correspondance;
- 5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi, pendant cinq années au moins; toutefois les électeurs communautaires qui, en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine ou de la durée de cette résidence, n'y ont pas le droit de vote, ne peuvent se voir opposer cette condition de durée de résidence.“

Art. 4. L'article 11 est modifié comme suit:

„Les listes sont provisoirement arrêtées par le collège des bourgmestre et échevins le 30 avril. Elles sont déposées à l'inspection du public, soit au secrétariat de la commune, soit dans le local où se déroulent les séances du conseil communal, du 1er au 10 mai inclusivement.

Le 1er mai, ce dépôt est porté à la connaissance du public par un avis publié dans les formes ordinaires. L'avis précise que tout citoyen peut adresser au collège des bourgmestre et échevins, jusqu'au 10 mai au plus tard et séparément pour chaque électeur, toutes réclamations auxquelles les listes électorales pourraient donner lieu.

L'avis mentionne en outre qu'une réclamation tendant à l'inscription d'un électeur, pour être recevable devant les tribunaux, doit avoir été soumise au préalable au collège des bourgmestre et échevins avec toutes les pièces justificatives.

Le droit d'observation est exercé en outre par le commissaire de district.

Les citoyens n'ayant pas encore atteint l'âge de **16** ans lors du dépôt provisoire des listes mais qui, en vertu des dispositions des articles 1, 2 et 3 de la présente loi, peuvent participer aux élections, doivent adresser leurs éventuelles réclamations au collège des bourgmestre et échevins par l'intermédiaire de leurs tuteurs légaux respectifs.“

Art. 5. L'article 52 est modifié comme suit:

„A dater du 1er janvier de chaque année, les élections se font d'après les listes révisées. Sont également admises à participer aux élections les personnes qui auront atteint l'âge de **seize** ans au jour des élections.

A cet effet, la liste établie au 1er janvier recense en annexe toutes les personnes qui atteindront l'âge de **16** ans au cours de l'année en question.

Au fur et à mesure que l'âge de **seize** ans est atteint, les personnes concernées seront rajoutées sur la liste électorale.“

Art. 6. L'article 89 est complété comme suit:

„Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales.

Les électeurs empêchés de prendre part au scrutin doivent faire connaître au juge de paix leurs motifs, avec les justifications nécessaires. Si celui-ci admet le fondement de ces excuses, il n'y a pas lieu à poursuite.

Sont excusés de droit:

1. les électeurs qui au moment de l'élection habitent une autre commune que celle où ils sont appelés à voter;
2. les électeurs **âgés de 16 et 17 ans accomplis ainsi que** les électeurs âgés de plus de 75 ans.“

Luxembourg, le 26 octobre 2011

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

