



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2015

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mai 2015 et du 3 juin 2015
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
  - Conclusions à tirer du résultat du référendum consultatif du 7 juin 2015
  - Organisation des travaux

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Taina Bofferding, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Eugène Berger, Mme Viviane Loschetter, observateurs

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 des projets de procès-verbal des réunions du 20 mai 2015 et du 3 juin 2015**

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

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

### – Conclusions à tirer du résultat du référendum consultatif du 7 juin 2015

Vu le résultat du référendum consultatif (les électeurs luxembourgeois ont voté trois fois « non ») qui s'est déroulé le 7 juin dernier, M. le Président estime *a priori* qu'il n'y a pas lieu de formuler des amendements supplémentaires relatifs à la proposition de révision 6030.

Comme il s'est toutefois avéré lors de la campagne référendaire que l'article 10 nouveau donne lieu à des problèmes d'interprétation en ce qu'il prévoit à l'alinéa 2 que « La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne. » et à l'alinéa 3 que « La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. », il se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas apporter une précision à cet article, qui reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 ? Ce texte, qui distingue entre citoyens et non-citoyens de l'Union européenne, modifie l'alinéa 3 de l'article 9 de la Constitution actuelle qui dispose que : « Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. » L'orateur rappelle que le 23 décembre 1994 l'actuel article 9 a fait l'objet d'une révision constitutionnelle afin de mettre notre Constitution en concordance avec le Traité de Maastricht selon lequel tout citoyen de l'Union européenne résidant dans un Etat membre dans lequel il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside. Etant donné que d'aucuns interprètent les droits politiques de manière extensive en prétendant qu'ils visent aussi le droit de vote des résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives, il propose de reformuler l'article en question en y précisant que l'extension des droits politiques ne s'appliquent pas à l'article 63 de la proposition de révision (nouvel article 62).

### *Discussion*

- Afin de lever toute incertitude d'interprétation du nouvel article 10 (il est souligné qu'elle a été soulevée par M. Luc Heuschling, professeur de droit constitutionnel et administratif à l'Université du Luxembourg), le groupe politique CSV se rallie à la proposition de M. le Président.
- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare ne pas être d'accord ni avec l'interprétation donnée au nouvel article 10 ni avec une suppression du principe inscrit à cet article. Il souligne, d'une part, que si un texte prévoit des dispositions générales et spéciales, alors ce sont les dispositions spéciales qui priment et, d'autre part, que les droits politiques ne se limitent pas seulement au droit de vote. A son avis, d'autres droits politiques qui ne sont pas en contradiction avec la Constitution sont concevables.
- Un représentant du groupe politique CSV relève que pendant la campagne référendaire, il a été soulevé la question de savoir pour quelles raisons l'alinéa 2 précité dispose que « la loi organise » tandis que l'alinéa 3 précité prévoit que « la loi peut conférer » ? Etant donné que les modalités d'exercice des droits politiques par les personnes qui n'ont pas la citoyenneté européenne sont déterminées par la loi, il propose, par souci de clarification, de reformuler l'alinéa 3 de la manière suivante : « La loi peut conférer et organiser (...) »
- En réponse à la question de savoir si une loi votée à la majorité simple peut étendre le corps électoral appelé à se prononcer par la voie du référendum, un représentant du groupe politique CSV renvoie au nouvel article 76 (article 87 initial) qui prévoit que

« La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à déterminer par la loi. » Il souligne que cette disposition donne plus de flexibilité au législateur notamment quant aux personnes admises à participer au référendum et au caractère consultatif ou décisionnel de celui-ci (il considère que si on y précise que le référendum peut avoir un caractère consultatif ou décisionnel, il se pose la question du maintien du bout de phrase « et avec les effets »). En ce qui concerne le référendum constitutionnel prévu par le nouvel article 125, alinéa 3 (ancien article 142, alinéa 3), il est exclu de cette disposition comme il y est fait référence aux électeurs visés à l'article 62 (article énumérant les conditions du droit de vote actif et passif).

Concernant le nouvel article 76, une représentante du groupe politique DP donne à considérer que la non-inscription dans la loi des effets du référendum donnerait plus de marge de manœuvre aux partis politiques de la coalition gouvernementale pour décider pendant la campagne référendaire du caractère consultatif ou décisionnel du référendum.

M. le Président rappelle qu'aux termes de la Constitution actuelle, la participation des non-Luxembourgeois aux référendums n'est pas possible. Cette question a déjà fait l'objet de discussion au sein de la commission au moment de l'instruction du projet de loi portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (doc. parl. 5443). Cette idée a été laissée tombée au vu de l'avis négatif du Conseil d'Etat. En fait, dans le but de définir le corps électoral appelé à participer à un référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Gouvernement, se basant sur l'article 3 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, a demandé l'avis de la Haute Corporation. Cet avis daté du 18 janvier 2005 retient, entre autres, la conclusion suivante : « (...) Seuls les électeurs valablement inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives sont juridiquement habilités à participer à un référendum organisé sur la base de l'article 51, paragraphe 7, de la Constitution. »

En réponse à une question afférente, l'orateur répond que la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national prévoit que le comité d'initiative doit être composé d'électeurs (cinq au moins), lesquels y sont définis comme « les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale ».

Quant à la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk qu'une première étape visant à remédier au déficit démocratique pourrait consister dans la participation aux référendums consultatifs des non-Luxembourgeois inscrits sur les listes électorales pour les élections communales ou européennes, M. le Président répond que cette possibilité n'est pas exclue par le texte proposé par la commission. Une participation des non-Luxembourgeois inscrits sur les listes électorales pour les élections communales ou européennes en fonction des sujets soumis au référendum est en effet concevable.

En guise de conclusion à la discussion, M. le Président propose de revenir sur le nouvel article 76 précité dès que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sera disponible.

- Il est rappelé que l'application pratique de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national pose problème et que la commission demande depuis un certain moment que des modifications ponctuelles soient apportées à ce texte.

– Organisation des travaux

M. le Président martèle que la commission devra se mettre d'accord sur un texte qui trouvera l'assentiment d'au moins deux tiers des suffrages des députés.

Quant à l'organisation des travaux de la commission, l'orateur considère qu'il est indiqué qu'elle se fixe un *timing* indicatif afin de voir si l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de la nouvelle Constitution constitue encore un objectif réalisable. Il souligne que le référendum du 7 juin dernier a démontré qu'il ne faut pas seulement se limiter à une campagne référendaire de deux à trois mois, mais qu'il faut déjà longtemps avant le référendum décisionnel chercher le dialogue avec les citoyens et forces vives du pays. Le risque d'un « non » est en effet beaucoup plus élevé lorsque les personnes sont appelées à se prononcer sur l'intégralité d'un texte (à son avis, le recours au référendum constitutionnel se justifie en raison de l'envergure de la refonte de la Constitution). Etant donné que le texte finalement arrêté par la commission détermine la position de tout un chacun, il faut en amont impliquer le nombre le plus important possible de personnes et d'associations dans les travaux de rédaction de la nouvelle Constitution.

Pour ce qui est des contributions que les gens peuvent faire sur le site internet « referendum.lu », il n'est pas exclu que la date de clôture, initialement fixée au 15 juillet 2015, soit prolongée jusqu'au mois de septembre 2015.

Vu qu'il est fort probable que le texte de la proposition de révision soit une nouvelle fois amendé par la commission suite à la phase de consultation qui devrait être lancée au mois de septembre / octobre 2015, il se pose la question de savoir si le Conseil d'Etat ne devrait pas attendre la fin de cette consultation avant de rendre son avis complémentaire ? L'intervenant considère que la réponse à cette question, qui reste à trancher par la commission, est tributaire de la durée de la phase de consultation. Si celle-ci durera seulement quelques mois, alors l'intervenant ne voit pas d'inconvénient à ce que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat soit émis ultérieurement.

Timing

M. le Président soulève la question de savoir s'il existe toujours la volonté de faire aboutir la proposition de révision de la Constitution pendant la législature en cours ? Dans l'affirmative et dans l'hypothèse où la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution serait fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (si cette date est jugée trop ambitieuse, on pourrait envisager le 1<sup>er</sup> janvier 2019), le premier vote aurait lieu au printemps 2017 avec ensuite le référendum en automne (conformément à l'article 114 de la Constitution actuelle, il faut un intervalle d'au moins trois mois entre le texte adopté en première lecture et le référendum), soit au moment des élections communales.

Une autre possibilité consiste à organiser le référendum au début de l'année 2018. A noter que le référendum ne pourra pas avoir lieu ni pendant les trois mois qui précèdent ni pendant les trois mois qui suivent les élections législatives.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national :

**Art. 21.** La décision du Grand-Duc, prise sur proposition du Gouvernement en Conseil, d'organiser un référendum, fixe le jour du déroulement du référendum qui doit être un dimanche ou un jour férié légal. Aucun référendum ne peut être tenu ni pendant les trois mois qui précèdent ni pendant les trois mois qui suivent les élections législatives ou européennes.

Un règlement grand-ducal fixe le jour du déroulement du référendum et la ou les questions soumises au référendum. »

## Discussion

- Le groupe politique CSV est toujours favorable à une nouvelle Constitution, mais il faut au final un texte qui recueille un large soutien aussi bien à la Chambre des Députés que lors du référendum constitutionnel qui suivra.

En ce qui concerne le référendum constitutionnel, il voit mal comment on peut faire en même temps la campagne pour les élections communales et le référendum constitutionnel, de sorte qu'il préfère organiser le référendum après les élections communales. En réponse, M. le Président fait remarquer qu'il se présente encore une autre alternative pour l'organisation du référendum, jugée toutefois très ambitieuse, à savoir : premier vote début 2017 avec ensuite un référendum en juin.

- M. le Président est d'avis qu'on pourrait éventuellement envisager de recourir à des panels, tels que proposés par l'Université du Luxembourg pour la campagne référendaire du 7 juin dernier, afin de déterminer les points clés du texte de la proposition de révision qui posent problème ainsi que ceux qui devraient trouver une réponse dans la nouvelle Constitution. Ceux-ci seraient par la suite débattus publiquement avec les citoyens et forces vives du pays.

D'une manière générale, il met en garde contre des propositions de l'Université du Luxembourg qui mènent à la case départ. Il faut prévoir des moyens qui permettent, à ce stade des travaux, d'approfondir et d'élargir le débat sur la nouvelle Constitution.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer que l'un des enseignements à tirer du référendum consultatif du 7 juin dernier est celui de chercher le plus tôt possible le dialogue avec les citoyens. C'est cet élément qu'il faut placer au centre des réflexions, et plus précisément la question de savoir comment y procéder, et non pas la question de savoir quand est-ce que le Conseil d'Etat émettra son avis complémentaire. Il propose partant de se réunir avec la chaire de recherche en études parlementaires afin de discuter de la manière la plus appropriée pour mener à bien cet exercice. Quant à l'idée d'un débat public ciblé, elle est accueillie favorablement.
- Un représentant du groupe politique CSV rappelle qu'une démarche en vue d'une révision générale de la Constitution avait été engagée par le Gouvernement dans la déclaration du 23 juillet 1984 retenant la nécessité d'une réflexion sur le texte de la Constitution à laquelle le Gouvernement voulait associer toutes les forces vives de la nation. Or, cette vaste enquête lancée par le Gouvernement n'avait toutefois pas abouti à une réforme d'ensemble de la Constitution, étant donné qu'aucune ligne commune ne s'était dégagée des différentes contributions.

En outre, il demande, par souci de transparence, à ce que les procès-verbaux de 1999 – 2010 soient également rendus publics.

\*

En ce qui concerne le calendrier des prochaines réunions, M. le Président informe les membres de la commission que :

- Mercredi, le 17 juin 2015, il n'y aura pas de réunion.
- Lundi, le 22 juin 2015 à 10.00 heures, aura lieu une réunion informelle avec les membres du Conseil d'Etat portant sur la proposition de révision 6030. Il est souligné

que lors de cette réunion pourra être soulevée la question du délai endéans lequel le Conseil d'Etat envisage d'émettre son avis complémentaire.

- Mercredi, le 24 juin 2015 à 10.30 heures, la proposition de révision figurera de nouveau à l'ordre du jour de la réunion de la commission. Elle devra s'accorder sur la formulation d'un amendement relatif à l'article 10 nouveau (cf. doc. parl. 6030<sup>14</sup>).

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry