



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

P.V. IR 27

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 septembre 2014

Ordre du jour :

1. 6407 Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, M. Gilles Baum remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Taina Bofferding remplaçant Mme Cécile Hemmen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Max Hahn remplaçant Mme Simone Beissel, 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. 6407 Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

D'emblée, M. le Président s'excuse auprès des membres de la commission de la mise à l'ordre du jour de ce point à la dernière minute. Or, au regard des amendements qu'il est proposé d'apporter à la proposition de loi sous rubrique, il a jugé utile d'obtenir l'aval de la commission avant leur envoi au Conseil d'Etat.

Il informe les membres de la commission qu'il vient de prendre contact avec le Président de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), M. Thierry Hoscheit. Celui-ci s'est déclaré d'accord à voir les compétences de l'ALIA étendues au domaine des sondages d'opinion. Quant aux nouveaux pouvoirs accordés à celle-ci, le Président de l'ALIA a fait remarquer qu'il s'agit d'une décision politique. Néanmoins, et eu égard au principe de l'opportunité des poursuites, il a considéré qu'il serait judicieux de prévoir des sanctions administratives.

Sur base d'un projet de lettre afférent, distribué séance tenante et transmis par courrier électronique en ce jour, M. le Président-Rapporteur présente les amendements parlementaires à la proposition de loi sous rubrique.

Intitulé

Il est proposé de modifier l'intitulé de la manière suivante :

« 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 »

Cette modification s'impose alors qu'il est proposé de confier à l'ALIA, outre une mission de contrôle des sondages d'opinion, le rôle de dépositaire d'une notice comprenant, en plus des indications que la publication, la diffusion et le commentaire des sondages prévus à l'article 1^{er} doivent comporter, des indications supplémentaires.

La commission se déclare d'accord avec le nouvel intitulé proposé.

En ce qui concerne la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, M. le Président-Rapporteur propose d'ajouter un nouveau point h) au paragraphe (2) de l'article 35 de ladite loi indiquant les nouvelles missions attribuées à l'ALIA et de régler les détails dans la présente proposition de loi. Il souligne qu'il a été procédé de la même manière en ce qui concerne les représentations cinématographiques publiques.

Amendement 1 concernant l'article 1^{er}

Il est proposé de modifier comme suit l'article 1^{er} de la proposition de loi :

« **Art. 1^{er}.** La présente loi a pour objet de régler la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une consultation populaire ou avec des élections communales, législatives ou européennes.

Les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages d'opinion sont assimilées à des sondages d'opinion pour l'application de la présente loi. »

M. le Président-Rapporteur souligne que par cet amendement, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat et de faire figurer le commentaire d'un sondage d'opinion dans le champ d'application de la loi. Quant aux opérations de simulation, elles sont visées par l'alinéa 2 de l'article 1^{er}.

Quant à la remarque d'un représentant du groupe politique CSV qu'il faudrait également y ajouter l' « analyse », M. le Président-Rapporteur répond qu'elle est comprise dans le « commentaire », mais il propose de le préciser dans le rapport.

Mise à part cette remarque, cet amendement ne suscite pas de commentaire.

Amendement 2 concernant l'article 2

Il est proposé de modifier comme suit l'article 2 de la proposition de loi :

« **Art. 2.** La publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er} doivent être accompagnées par les indications suivantes, établies sous la responsabilité de l'organisme qui l'a réalisé :

1. Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;
2. Le nom et la qualité de l'acheteur du sondage ;
3. Le nombre des personnes interrogées et la composition de l'échantillon ;
4. La ou les dates auxquelles il a été procédé à la collecte des données ;
5. Le texte intégral des questions posées, y compris les réponses possibles qui figurent au questionnaire ou qui ont été communiquées aux personnes interrogées ;
6. L'indication si les données brutes ont été corrigées et en fonction de quels critères.

Avant la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, l'organisme qui l'a réalisé doit procéder au dépôt auprès de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel d'une notice comportant les indications reprises aux points 1 et 6 et précisant :

1. L'objet du sondage ;
2. La méthode utilisée pour la collecte des données ;
3. La méthode d'échantillonnage, à savoir la méthode selon laquelle les répondants ont été choisis ;
4. La fiabilité statistique des résultats publiés.

Toutes ces indications peuvent être consultées sur le site Internet de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel. »

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa proposition et de compléter cet article par l'adjonction du commentaire de sondages d'opinion.

Quant aux indications que la publication, la diffusion et le commentaire des sondages d'opinion doivent comporter, M. le Président-Rapporteur propose de les réduire, en prévoyant toutefois l'obligation pour l'organisme ayant réalisé le sondage d'opinion de communiquer à l'ALIA, préalablement à la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}, une notice comportant, outre les indications reprises aux points 1 à 6, les indications supplémentaires suivantes : 1. l'objet du sondage ; 2. la méthode utilisée pour la collecte des données ; 3. la méthode d'échantillonnage, à savoir la méthode selon laquelle les répondants ont été choisis et 4. la fiabilité statistique des résultats publiés.

Afin de tenir compte de la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, il est prévu d'indiquer si des redressements des résultats bruts ont été opérés et en fonction de quels critères. L'orateur considère qu'il s'agit d'une information importante pour son destinataire, de sorte qu'il propose de la faire figurer parmi les indications que la publication, la diffusion et le commentaire des sondages d'opinion prévus à l'article 1^{er} doivent comporter.

La commission se déclare d'accord avec cet amendement. A noter toutefois, qu'il y a lieu de lire « (...) aux points 1 à 6 (...) » au lieu de « (...) aux points 1 et 6 (...) ».

Amendement 3 concernant l'article 3 supprimé

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer l'article 3. Les articles subséquents sont renumérotés en conséquence.

Cet amendement trouve l'accord de la commission.

Amendement 4 concernant l'article 3 nouveau (ancien article 4)

Il est proposé de modifier comme suit l'article 3 (ancien article 4) :

« **Art. 3.** La loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques est modifiée comme suit :

1. Au paragraphe (2) de l'article 35, il est ajouté un point h) libellé comme suit :

« h) d'exercer les attributions lui confiées par les articles 2 et 3 de la loi du XX XX XXXX 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. »

2. Au point A., paragraphe (1) de l'article 35*bis*, il est ajouté un point 13. libellé comme suit :

« 13. Il se prononce sur la recevabilité d'une plainte et rend un avis écrit, après avoir entendu toutes les parties intéressées. Il saisit le parquet s'il a des raisons de croire qu'une infraction a été commise. » »

M. le Président-Rapporteur soulève la question de savoir s'il faut insérer la disposition du point 2. dans l'article 35*bis* de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ou s'il ne serait pas indiqué de l'inscrire dans la loi relative aux sondages d'opinion ? Il fait remarquer qu'il penche plutôt pour la deuxième option. Ainsi, l'article 3 se limiterait à une modification du paragraphe (2) de l'article 35 de la loi modifiée précitée.

Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer que le fait de modifier l'article 35*bis* engendrera le risque que l'ALIA pourra prendre des sanctions administratives en la présente matière sur base d'autres dispositions renvoyant à cet article. Il tient encore à souligner qu'en ce qui concerne le médiateur, le législateur a décidé de ne pas inscrire ses missions supplémentaires dans la loi de base, à savoir la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Afin de bien démontrer qu'il s'agit d'une mission spéciale n'entrant pas dans le champ d'application de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, M. le Président-Rapporteur propose de l'inscrire dans la loi relative aux sondages d'opinion au lieu

de procéder à une modification de l'article 35*bis* de loi modifiée précitée du 27 juillet 1991. Par conséquent, il y a lieu de prévoir un nouvel article 4 disposant que :

« **Art. 4.** Il se prononce sur la recevabilité d'une plainte et rend un avis écrit, après avoir entendu toutes les parties intéressées. Il saisit le parquet s'il a une raison de croire qu'une infraction à la présente loi a été commise. »

La commission se rallie à cette proposition. Elle considère par ailleurs qu'il n'y a pas lieu de soumettre la plainte à des conditions de forme et de délai particulières.

M. le Président-Rapporteur acquiesce à la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk que les phrases figurant dans le commentaire de l'amendement 4 et prévoyant que « L'organisme ayant réalisé le sondage d'opinion devra tenir à la disposition du Conseil d'administration de l'ALIA l'ensemble des documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé. Il y doit avoir libre accès à tout moment. » devraient, dans un souci de sécurité juridique, être inscrites dans le nouvel article 4. Il propose de le modifier en ce sens. En outre, il fait remarquer que suite à ce nouvel article 4, la numérotation des articles subséquents amendés, ainsi que les renvois sont à revoir.

Amendement 5 concernant l'article 4 nouveau (ancien article 5)

Il est proposé de modifier comme suit l'article 4 (ancien article 5) :

« **Art. 4.** Pendant les cinq jours qui précèdent le jour des élections européennes, législatives ou communales ou le jour du référendum ou de la consultation populaire ainsi que pendant le déroulement des opérations électorales ou consultatives, il est interdit de publier, diffuser ou commenter tout sondage d'opinion tel que défini à l'article 1er. »

Cet amendement ne suscite pas de commentaire de la part de la commission.

Amendement 6 concernant l'article 5 nouveau (ancien article 6, numéroté erronément 7 dans la proposition de loi)

Il est proposé de modifier comme suit l'article 5 (ancien article 6) :

« **Art. 5.** Ceux qui ont contrevenu aux dispositions des articles 2 et 4 de la présente loi sont punis d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 500 à 12.500 euros. »

Cet amendement trouve l'accord de la commission.

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

M. le Président rappelle le courrier du 11 septembre 2014 adressé aux groupes et sensibilités politiques dans lequel ils sont invités pour le 3 octobre 2014 au plus tard à prendre position sur quatre questions en relation avec la révision constitutionnelle et à y indiquer, le cas échéant, les questions qu'ils souhaitent également soumettre au référendum consultatif. Il lance un appel aux groupes et sensibilités politiques de respecter le délai imparti afin que ces questions puissent être discutées au sein de la commission au cours de la deuxième semaine d'octobre.

En outre, il déclare qu'au cours de la réunion de la veille entre les groupes politiques de la coalition, les partis politiques de la majorité se sont mis d'accord sur le contenu des questions qu'ils proposent de soumettre au référendum consultatif (les autres groupes et sensibilités politiques peuvent encore introduire d'autres questions), dont la formulation exacte reste encore à définir, à savoir :

- L'ouverture du droit de vote actif aux jeunes à partir de l'âge de 16 ans. Il s'agirait d'un droit de vote facultatif aux élections législatives, communales et européennes. Le système serait comparable à celui applicable aux étrangers pour les élections communales et européennes, c'est-à-dire qu'ils devraient poser un acte positif lorsqu'ils souhaitent y participer, en s'inscrivant sur les listes électorales. Ainsi, la participation aux référendums leur serait également ouverte.
- L'ouverture du droit de vote actif à toute personne non-luxembourgeoise, à condition que celle-ci réside au Luxembourg depuis déjà au moins dix ans et qu'elle ait déjà participé au moins une fois aux élections communales ou européennes au Luxembourg.
- La limitation des mandats de ministres à dix années consécutives.
- Le financement des cultes : l'Etat devrait-il continuer à payer les traitements et pensions des ministres des cultes ?

Il est souligné que ces questions, ainsi que les éventuelles questions supplémentaires proposées par les groupes et sensibilités politiques, de même que la formulation exacte des questions définitivement soumises au référendum, seront discutées en commission afin qu'elles puissent être inscrites dans la proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national. L'orateur soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas prévoir dans cette proposition de loi une ou deux phrases introductives pour bien situer ce référendum consultatif, par exemple : « La Chambre des Députés est en train d'élaborer une nouvelle Constitution et dans le cadre de ces travaux, les électeurs sont consultés par le biais d'un référendum sur des questions ayant trait à la formulation exacte de certaines dispositions de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. » ?

Quant à la remarque d'un représentant du groupe politique CSV que son groupe politique souhaiterait bien connaître la formulation exacte des quatre questions que les partis de la coalition gouvernementale souhaitent soumettre au référendum, vu que sa position est en fait tributaire de ces formulations, M. le Président répond que la réunion qui s'est déroulée hier entre les groupes politiques de la coalition visait, entre autres, à arrêter le contenu de leur position au courrier précité, afin d'y pouvoir répondre dans le délai imparti moyennant une lettre commune. Il martèle qu'on se trouve toujours au stade de simples propositions de la part des groupes politiques de la majorité. Il ne s'agit donc aucunement de la formulation exacte des questions, qui, définitivement arrêtées, devront encore être formulées dans les trois langues administratives.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'au cours de la réunion en question, qui, à ses yeux, s'est déroulée dans un cadre gouvernemental (au Château de Senningen), les jalons pour les questions à soumettre au référendum consultatif ont été posés. Il déplore qu'ils aient été rendus publics, alors qu'il avait été convenu que les questions à soumettre au référendum seraient discutées en commission.

En ce qui concerne le texte de la proposition de révision 6030, M. le Président souligne que, outre des questions d'ordre formel, telles que la subdivision des articles en paragraphes et l'intitulé du chapitre 11 nouveau proposé par le Conseil d'Etat (l'orateur penche plutôt pour

l'intitulé « De la révision de la Constitution », la commission devra encore discuter de questions relatives au contenu de certaines dispositions, notamment :

1. Dissolution de la Chambre des Députés (article 74 du texte coordonné).
2. Définition du terme « crise » et reformulation de la disposition actuelle dans le sens d'une extension aux situations graves de crise interne (article 50, paragraphe (4) du texte coordonné).
3. Réinscription d'un député appelé aux fonctions de membre du Gouvernement sur la liste sur laquelle il a été élu (article 67, paragraphe (2) du texte coordonné).
4. Vérification et contestation des pouvoirs des membres de la Chambre des Députés (article 68, paragraphe (1) du texte coordonné).
5. Maintien du terme « absolue » (article 71, alinéa 2 du texte coordonné).

Ad. 1

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion du 25 juin 2014 (cf. P.V. IR 21), il a été proposé de s'inspirer de la Constitution suédoise qui prévoit à l'alinéa 1^{er} de l'article 4 du chapitre III « Le *Riksdag* » que : « Le gouvernement peut ordonner des élections extraordinaires au *Riksdag* entre les élections ordinaires. Ces élections extraordinaires se déroulent dans les trois mois de la décision du gouvernement. »

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que l'idée de la dissolution doit être abandonnée. Ainsi, il faudrait compléter la disposition prévoyant que les députés sont élus pour cinq ans par une disposition prévoyant que de nouvelles élections peuvent être organisées avant l'échéance de ce terme. Dans ce cas, il se pose toutefois la question de savoir à qui devra revenir ce pouvoir : au Grand-Duc, au Gouvernement ou à la Chambre des Députés ? A ses yeux, le pouvoir de mettre prématurément fin à son mandat ne devrait pas être attribué à la Chambre des Députés, vu que ses membres ont été élus par le peuple pour une durée de cinq ans. En fait, la dissolution de la Chambre des Députés a toujours été considérée comme un moyen à disposition du Grand-Duc voire du Gouvernement en cas de crise gouvernementale ou de la majorité, rendant impossible la constitution d'un nouveau Gouvernement. D'où la question de savoir si le pouvoir de décider d'élections anticipées ne devrait pas revenir au Gouvernement ? Il faudrait toutefois instaurer un délai de carence entre des élections anticipées afin d'éviter que le Gouvernement recoure à cet instrument à un moment propice pour de nouvelles élections en vue de renforcer la majorité gouvernementale en place.

Ad. 2

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que la question qui se pose est celle de savoir si le texte actuel, s'appliquant aux crises internationales, pourra être étendu aux situations de catastrophe à l'intérieur du pays ? Dans l'affirmative, il faudrait prévoir des conditions très strictes, étant donné qu'il s'agit d'une matière très sensible. Dans d'autres termes, il faudrait définir avec précision les situations visées. A cet égard, M. le Président donne à considérer que la description des situations exceptionnelles n'est pas chose facile. Qui plus est, l'instauration de nouvelles procédures se fait au détriment des prérogatives de la Chambre des Députés. Dans cet ordre d'idées, le représentant du groupe politique CSV souligne qu'il serait judicieux de revoir le texte du projet de loi 6475 relative à la Protection nationale. Il est par ailleurs suggéré de revoir la terminologie employée au cours de la législature précédente pour sauver les banques afin de trouver un terme générique couvrant les situations de crise.

D'une manière générale, le représentant du groupe politique CSV pose la question de savoir si la mesure telle qu'elle existe à l'heure actuelle, appliquée à plusieurs reprises au cours des dernières années, peut être considérée comme étant suffisante ou s'il faut procéder à une correction de celle-ci ? A son avis, une correction ne s'avère pas nécessaire. Un autre membre du même groupe politique souligne qu'il existe une certaine expérience en la matière depuis 2008, de sorte qu'il faut se poser la question si, d'un point de vue législatif, le Gouvernement a été suffisamment outillé pour pouvoir agir en urgence ? Dans l'affirmative, une modification de la disposition actuelle ne s'impose pas. En réponse à une intervention afférente, M. le Président fait remarquer qu'on peut s'interroger si les solutions qui ont été trouvées au cours des dernières années, notamment en application de l'actuel article 99 de la Constitution, auraient été possibles en cas d'interprétation stricte des textes.

Ad. 3

M. le Président souligne que l'alinéa 1^{er} du paragraphe (2) de l'article 67 du texte coordonné prévoit que « Le député, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. »

L'orateur rappelle qu'il a été proposé de modifier cette disposition dans le sens que la réinscription d'un député appelé aux fonctions de membre du Gouvernement devrait se faire dans l'ordre des voix obtenues aux élections et non pas de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Un représentant du groupe politique CSV propose de modifier le texte de façon à ce que la réinscription se fait « dans l'ordre du classement ».

Ad. 4

Il est rappelé qu'au cours de la réunion du 2 juillet 2014 (cf. P.V. IR 22), il a été soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas attribuer ce pouvoir à un autre organe que la Chambre des Députés ?

M. le Président souligne que la vérification des pouvoirs n'est plus qu'un simulacre où les membres de la Chambre des Députés sont juges et parties. A son avis, il faudra prévoir une instance (autorité judiciaire) devant laquelle la régularité des élections pourra être contestée, à l'instar de ce qui est prévu pour les élections communales.

Un représentant du groupe politique CSV considère également que la décision de la Chambre des Députés devrait être susceptible d'un recours devant un autre organe et renvoie à l'article 41 « Contrôle des élections » de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne qui prévoit que :

- « 1. Le contrôle des élections relève du *Bundestag*. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.
2. Le recours devant la Cour constitutionnelle fédérale est ouvert contre la décision du *Bundestag*.
3. Les modalités sont réglées par une loi fédérale. »

Une autre possibilité pourrait toutefois consister à prévoir qu'après les élections, une autre instance ferait une déclaration des résultats des élections, susceptible d'un recours endéans un délai déterminé. Passé ce délai, le classement des élections est établi invariablement et la Chambre des Députés ne devra plus procéder à la vérification des pouvoirs de ses

membres. Elle [Conférence des Présidents] devra alors seulement constater la qualité de député du candidat appelé à exercer le mandat de député.

A son avis, il se pose la question du choix de la procédure : procède-t-on à une vérification des pouvoirs *ab initio* ou au cas par cas ?

Quant à la remarque de M. le Président que le recours devrait être également ouvert aux tiers (et voire même au Parquet), un autre représentant du groupe politique CSV fait remarquer que le titulaire du droit d'agir doit justifier d'un intérêt personnel et direct, conformément à la maxime « nul ne plaide par procureur ». Il concède que dans un souci de transparence, un droit de recours doit être instauré, mais il considère toutefois que le principe de l'intérêt personnel doit être respecté afin d'éviter des recours abusifs et, par voie de conséquence, l'encombrement des tribunaux.

Au vu de ce qui précède, M. le Président propose de revenir sur ce point. Il souligne toutefois qu'on pourrait s'inspirer du système allemand. Dans ce cas, le principe serait inscrit dans la Constitution et on relèguerait à la loi le soin de déterminer la forme. Quant aux personnes susceptibles d'intenter un recours contre les élections, elles devront être clairement déterminées.

Ad. 5

La commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion.

*

En ce qui concerne le calendrier des prochaines réunions, il convient de noter que la commission se réunira aux dates et heures suivantes :

- Mercredi, le 8 octobre 2014 de 10.30 à 12.00 heures.
- Exceptionnellement, lundi, le 13 octobre 2014 de 14.00 à 15.30 heures.
- Mercredi, le 22 octobre 2014 de 10.30 à 12.00 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry