CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 novembre 2012

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

   - Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Lucien Weiler, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : Mme Christine Doerner, M. François Biltgen, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 novembre 2012

La commission revient sur sa décision prise au sujet de l'article 50 de la proposition de révision (article 55 selon le Conseil d'Etat) lors de sa réunion du 8 novembre 2012. Dans cette réunion, elle a décidé que la seule référence à la prestation de serment du successeur

serait fausse et qu'il faudrait compléter le texte du Conseil d'Etat par la prestation de serment du Régent.

Or, après réflexion, M. le Président considère que, même si le Conseil d'Etat ne l'a pas expressément précisé, les termes *« du successeur »* couvrent tant le futur Grand-Duc que le Régent, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir la prestation de serment du Régent.

La commission unanime se rallie à cette interprétation. Ainsi, le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé, sous le bénéfice de cette modification.

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

Chapitre 4.– De la Chambre des Députés (Chapitre 4.– De la Chambre des députés, selon le Conseil d'Etat)

Au cours de sa réunion du 19 novembre 2012, la commission a décidé de ne pas suivre le Conseil d'Etat en ce qui concerne l'orthographe du nom *« Chambre des Députés »*.

*

Section 1.- Fonctions et composition (Section 1re.- De la représentation de la Nation)

Plutôt que d'associer de façon un peu inhabituelle les termes *« fonctions »* et *« composition »* dans l'intitulé de la section sous examen, le Conseil d'Etat préférerait une référence claire au rôle de la Chambre des Députés comme représentant de la Nation souveraine, documentant de cette façon la légitimité élective qui est celle du Parlement comme seule institution étatique qui n'est pas nommée, mais élue.

Ainsi, il propose de modifier l'intitulé de la première section en écrivant *«* Section 1re. *– De la représentation de la Nation »*.

Au vu des développements qui suivent, la commission décide de ne pas reprendre l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat. Une décision définitive quant à l'intitulé de la première section sera prise plus tard.

Article 61 (article 59 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de sa première phrase, l'article 61 dispose que *« La Chambre des Députés représente le pays »*. Abstraction faite de la dénomination de l'assemblée parlementaire qui a évolué au fil des constitutions du XIXe siècle, cette disposition est restée inchangée depuis 1848. Or, la fonction représentative de la Chambre des Députés ne revêt toute sa portée qu'en la lisant ensemble avec l'article 3 (article 32, paragraphe 1er, premier alinéa de la Constitution actuelle) qui désigne la Nation comme siège de la souveraineté et avec l'article 2 (article 51, paragraphe 1er de la Constitution actuelle) qui place le Grand-Duché de Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire ou démocratie représentative. L'option rédactionnelle retenue par la proposition de révision, qui vise le *« pays »* plutôt que la *« Nation »,* s'explique devant la toile de fond de ces antécédents. Dans l'intérêt d'une harmonisation du libellé constitutionnel, le Conseil d'Etat préférerait cependant le terme *« Nation »*, notion aux contours constitutionnels bien plus précis que le terme *« pays »*, dont

la place dans la Constitution pourrait tout au plus encore être justifiée par des raisons historiques.

Par analogie aux chapitres 3 et 5 ayant trait respectivement au Grand-Duc et au Gouvernement, d'une part, et au chapitre 7 relatif à la Justice, d'autre part, qui font explicitement état des pouvoirs exécutif et judiciaire, le Conseil d'Etat suggère de compléter la disposition sous examen par une mention explicite du pouvoir législatif que détient la Chambre des Députés. Selon le Conseil d'Etat, cette mention ferait l'objet d'une deuxième phrase de l'article introductif du chapitre 4.

Quant à la seconde phrase de l'article 61 selon la proposition de révision, elle a trait à l'interdiction du mandat impératif. Le Conseil d'Etat note qu'*a priori*, la notion de *« commettants »* rappelle bien plus les concepts juridiques du droit privé que de seoir au langage constitutionnel usuel. La prohibition du mandat impératif remonte à la Constitution française du 3 septembre 1791 qui a rejeté la théorie de l'Ancien Régime considérant l'élu comme mandataire de ses électeurs, et qui a consacré l'axiome selon lequel le Parlement tout entier représente la Nation tout entière. Dans cette optique, le terme *« commettant »* pour désigner ceux pour compte desquels agit le *« commissionnaire »* décrit mieux qu'une référence aux seuls *« électeurs »* le mandat que les députés assument dans l'intérêt général de la Nation. Ils ne sont responsables ni vis-à-vis de leurs électeurs ni vis-à-vis de leur parti, car ils ne doivent avoir à cœur que la réalisation de l'intérêt public ; en définitive, ils ne sont soumis qu'à leur conscience.

Le Conseil d'Etat regrette l'absence d'un commentaire de l'article, absence qui tient probablement à la reprise pure et simple de l'article 50 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Depuis l'existence d'un scrutin de liste introduit dès 1919 et l'introduction d'une échéance électorale unique pour l'ensemble des députés depuis 1956, le député individuel est probablement moins exposé en cours de mandat à d'éventuelles pressions des électeurs votant dans son fief que tel était le cas à l'époque où, avant l'introduction du scrutin proportionnel, les députés étaient élus indirectement d'abord, directement ensuite sur une base cantonale. A partir de ce moment la prohibition du mandat impératif, maintenue dans les termes traditionnels, changea de sens et prit une signification différente.

L'existence de partis et de groupes parlementaires soudés a sans aucun doute le mérite de contribuer à un débat politique structuré sur les grandes questions qui intéressent la Nation. Or, l'on ne saurait par ailleurs méconnaître l'existence de liens de dépendance entre le député individuel et la formation politique sur la liste de laquelle il a été élu et souhaite, le cas échéant, être réélu, en profitant tout au long de son mandat des structures organisationnelles et des moyens financiers de son parti politique et groupe parlementaire. Enfin, l'intérêt des élus de peser devant la toile de fond d'une complexité croissante de la législation les conséquences pour les milieux sociétaux avant d'adopter tel texte légal met le député au contact régulier avec les milieux socioprofessionnels qui risque de l'exposer à des pressions de la part de toutes sortes de groupes d'intérêt entendant influer sur le processus législatif. Ce phénomène, mieux connu sous sa désignation anglaise de *lobbying*, constitue une autre forme d'influence sur l'exercice du pouvoir de décision des membres d'une assemblée parlementaire.

De l'avis du Conseil d'Etat, le terme bien plus large de *« commettant »* apparaît dans les conditions données comme visant en tout cas non seulement les électeurs, mais comme englobant également les partis politiques, voire les groupes de pression qui entendent faire infléchir en leur faveur les choix législatifs de la Chambre des Députés. Le choix rédactionnel implique ainsi que le député n'a pas à recevoir de quelconques instructions ni de la part des citoyens qui l'ont élu ni d'aucun groupe d'intérêts, ni de la part des instances de son parti, nonobstant la discipline qui joue normalement au sein d'un groupe parlementaire, voire de la

majorité gouvernementale. L'emploi de la notion de *« commettants »* reflète aux yeux du Conseil d'Etat de façon adéquate la préoccupation du constituant.

Le Conseil d'Etat note cependant que d'autres constitutions européennes plus récentes comportent une référence claire et directe à l'interdiction du mandat impératif. Si telle était la volonté de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder de la reconduction légèrement actualisée de la formule formant la deuxième phrase de l'article 50 de la Constitution actuelle. Plutôt que d'énoncer de façon biaisée l'interdiction du mandat impératif, il aurait cependant une nette préférence pour l'énoncé direct et précis de cette interdiction en s'inspirant des formules retenues par plusieurs autres constitutions européennes. Si la Chambre des Députés préfère s'en tenir au libellé actuel, l'article 61 (article 59 selon le Conseil d'Etat) se lirait comme suit:

« **Art. 59.** *La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.*

Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. »

La formule qui aurait la préférence du Conseil d'Etat serait la suivante:

« **Art. 59.** *La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.*

Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. »

<u>En ce qui concerne l'alinéa 1er proposé par le Conseil d'Etat</u>

Le représentant du groupe politique déi gréng souligne que le terme *« Nation »*, n'étant pas défini juridiquement, lui pose problème. En fait, la Chambre des Députés ne représente pas seulement le corps électoral, mais toutes les personnes résidant au Luxembourg.

Un représentant du groupe politique LSAP relève que la nationalité constitue le facteur de rattachement à la nation et il cite à ce titre l'ouvrage *« Précis de droit constitutionnel »* dans lequel l'auteur avance que : *« L'appartenance à la Nation luxembourgeoise est documentée par la nationalité, c.-à-d. par les critères prévus pour avoir la qualité de Luxembourgeois. »*[1]

M. le Président souligne que le Conseil d'Etat part du principe que *« la souveraineté réside dans la Nation »*. En France, la base de la souveraineté est le peuple, qui n'est également pas défini. L'article 42 de la Constitution belge prévoit que : *« Les membres des deux chambres représentent la nation, et non uniquement ceux qui les ont élus. »* La définition juridique du terme *« nation »* lui paraît très difficile alors que, à ses yeux, la nationalité n'est pas le seul facteur déterminant[2].

---

[1] Précis de droit constitutionnel, Commentaire de la Constitution luxembourgeoise, Paul Schmit en collaboration avec Emmanuel Servais, éditions Saint-Paul, septembre 2009.

[2] Joseph Ernest Renan a décrit la Nation de la manière suivante :
« Une Nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses, qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme…, l'une est la possession en commun d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis …, avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent, avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voilà la condition essentielle pour être un peuple. », Pierre Wigny, Droit constitutionnel, Tome Premier, Bruylant, 1952, p. 78.

Pierre Wigny définit la Nation de la manière suivante :

Un représentant du groupe politique LSAP s'interroge sur la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a écrit le terme *« nation »* avec une lettre majuscule. A son avis, le fait de l'écrire ainsi n'est pas sans conséquence.

Une représentante du groupe politique DP souligne que le terme *« pays »* est plus vaste en ce qu'il ne vise pas seulement le territoire, mais englobe tous ceux qui s'y trouvent.

Suite à cet échange de vues, la commission décide, faute de disposer d'un autre terme plus convenable, de maintenir le terme *« pays »*, tout en y ajoutant le bout de phrase, à l'instar de la Constitution belge, *« et non uniquement ceux qui les ont élus »*.

<u>En ce qui concerne le deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat (propositions principale et subsidiaire)</u>

La commission constate que dans sa proposition principale, le Conseil d'Etat fait référence au mandat impératif.

Vu que la première phrase prévoit que les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général, elle estime qu'il est superfétatoire de préciser que les députés ne sont liés par aucun mandat impératif.

En outre, le bout de phrase *« ne peuvent avoir en vue »* est jugé trop vague.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, la commission rejette le texte proposé à titre principal par le Conseil d'Etat. Elle fait sienne le texte proposé par le Conseil d'Etat à titre subsidiaire, lequel correspond au texte de la proposition de révision, sauf que le bout de phrase *« les intérêts généraux du Grand-Duché »* a été remplacé par *« l'intérêt général »*. Ce texte confirme en effet l'objectif du mandat, ainsi que les obligations du député.

Ainsi, l'article 61 amendé prendra la teneur suivante :

« ~~**Art. 61.**~~ **Art. 59.** *La Chambre des Députés représente le pays,* ***et non uniquement ceux qui les ont élus****.* *Elle exerce le pouvoir législatif.*

Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que ~~*les intérêts généraux du Grand-Duché*~~ *l'intérêt général. »*

<u>Articles 62 et 70 (article 60 selon le Conseil d'Etat)</u>

L'article 62 reprend textuellement le libellé des paragraphes 3 à 6 de l'article 51 de la Constitution actuelle, hormis l'obligation de tenir compte de la nouvelle numérotation de l'article réglant la procédure des révisions constitutionnelles auxquelles les dispositions sous examen renvoient en vue de déterminer la majorité qualifiée requise pour changer le nombre des députés à élire par circonscription électorale.

Le Conseil d'Etat note que, suivant la volonté des auteurs de la proposition de révision, la Constitution future continuera à régler en détail les questions relatives au scrutin tandis

---

« Une Nation peut se définir comme une communauté d'hommes dont les membres veulent vivre ensemble pour réaliser un idéal de vie sociale complète. », Pierre Wigny, Droit constitutionnel, Tome Premier, Bruylant, 1952, p. 78.

qu'elle donnera compétence à la loi pour régler tout ce qui a trait aux élections communales et qu'elle laissera à la loi, sans même en évoquer le principe, le soin d'organiser le scrutin pour la désignation des membres du Parlement européen désignés par les électeurs luxembourgeois. Conformément aux observations du Conseil d'Etat au sujet de l'article 9 (article 10 selon le Conseil d'Etat), les questions relatives au droit actif et passif de participer aux élections pour le Parlement européen procèdent du droit de l'Union européenne et n'ont dès lors pas leur place dans la Constitution. Quant aux élections des conseillers communaux, il renvoie à l'article 136, paragraphe 2 (article 112 selon le Conseil d'Etat).

L'option prise par les auteurs de la proposition de révision de scinder l'article 51 de la Constitution actuelle trouve l'accord du Conseil d'Etat qui se permet toutefois de revenir à la suppression pure et simple du paragraphe 2 lors de l'examen de l'article 75 de la proposition de révision (article 68 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat note encore que le paragraphe 3 de l'article 62 de la proposition de révision reprend textuellement les dispositions de l'article 51, paragraphe 5. Contrairement à une des préoccupations essentielles de la loi électorale, le texte constitutionnel reste muet sur le caractère secret du scrutin. Selon le Conseil d'Etat, il y aurait intérêt à ajouter cet élément.

L'article 70, qui a trait à la durée du mandat de député, reprend textuellement les dispositions de l'article 56 de la Constitution actuelle. Le Conseil d'Etat aurait une nette préférence pour intégrer les dispositions en question comme paragraphe 2 et de supprimer partant l'article 70. Le caractère direct des élections ayant sa place au paragraphe 3.

Par souci de cohérence rédactionnelle, il propose encore de regrouper la deuxième phrase du paragraphe 1er avec les dispositions du paragraphe 4 où elle fera l'objet d'un deuxième alinéa. Enfin, il convient de prévoir une disposition réservant à la loi tout ce qui a trait aux élections parlementaires. Cette disposition a vocation à remplacer tant la première phrase du deuxième alinéa de l'article 63 que le deuxième alinéa de l'article 64. Le Conseil d'Etat estime que la loi à laquelle il est renvoyé devrait être adoptée à la majorité qualifiée pour éviter *a priori* qu'une majorité fortuite de parlementaires ne puisse spolier indûment les garanties constitutionnelles entourant le droit de vote actif et passif. Le Conseil d'Etat propose d'insérer cette disposition à l'article 62 (article 60, paragraphe 3, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat propose dès lors de retenir le libellé suivant :

« **Art. 60.** (1) *La Chambre des députés se compose de 60 députés.*

(2) *Les députés sont élus pour cinq ans.*

(3) *L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.*

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.

(4) *Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:*

– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen ;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. »

En ce qui concerne le paragraphe 1er proposé par le Conseil d'Etat

Un représentant du groupe politique LSAP, tout en ne s'opposant pas au nombre de 60 députés, donne à considérer qu'il ne faut pas perdre de vue que selon les projections, le Luxembourg compterait d'ici 2060 environ 700.000 personnes, de sorte que le nombre de 60 députés risquera alors d'être insuffisant et une augmentation proportionnelle à la population s'avérerait, le cas échéant, nécessaire.

La commission fait sienne le texte proposé par le Conseil d'Etat qui correspond à la première phrase du paragraphe 1 de l'article 62 de la proposition de révision.

En ce qui concerne le deuxième paragraphe proposé par le Conseil d'Etat

Ce paragraphe, qui correspond à l'article 70 de la proposition de révision, ne suscite pas de commentaires.

En ce qui concerne le paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat

La commission fait sienne l'alinéa 1er proposé par le Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat suscite par contre les commentaires suivants :

- M. le Président se demande si cette règle vaudrait seulement pour la partie de la loi électorale ayant trait à la Chambre des Députés. Dans l'affirmative, le vote de la loi portant modification de la loi électorale devrait être scindé en deux : la partie relative à la Chambre des Députés devrait être adoptée à la majorité qualifiée, tandis que l'autre serait adoptée à la majorité simple. Une autre possibilité pourrait consister dans la détermination des dispositions de la loi électorale requérant une majorité qualifiée. Ainsi, la loi modificative serait adoptée à la majorité simple, sous réserve des dispositions nécessitant une majorité qualifiée. Il est d'avis qu'il y a des arguments qui plaident en faveur et en défaveur du texte proposé par le Conseil d'Etat. En cas d'une majorité qualifiée, toute modification future de la loi électorale devra être adoptée ainsi, de sorte qu'elle risquera de devenir un instrument juridique inflexible. Dans le cas contraire, une majorité fortuite pourra toujours la modifier.

- Une représentante du groupe politique DP est d'avis que le fait de prévoir une majorité qualifiée constitue une garantie, une sorte de garde-fou, permettant d'éviter que la loi électorale pourra être modifiée au gré des circonstances. Nonobstant, ne faut-il pas perdre de vue que l'obligation d'une majorité qualifiée pourra également mener à un blocage, de sorte qu'aucune modification ne pourra être opérée.

- Un représentant du groupe politique LSAP, bien qu'il ne s'oppose pas à la majorité qualifiée, tient à souligner que notre système électoral avec des listes ouvertes et des possibilités de panachage illimitées favorise les candidatures connues aux dépens de candidatures nouvelles, moins connues, qu'il s'agisse de jeunes, de femmes etc. Le fait d'instaurer la majorité qualifiée risquera de favoriser davantage ce système, alors qu'une modification s'avérera d'autant plus difficile.

- Le représentant du groupe politique déi gréng estime qu'une réformation de la loi électorale s'avère difficile, alors qu'elle devrait être opérée par ceux, qui, grâce au système en place, ont acquis leur pouvoir. Il est d'avis que le fait de prévoir une

majorité qualifiée augmenterait davantage l'inertie du système, si bien qu'il se prononce contre.

Suite à cet échange de vues et vu que le texte proposé par le Conseil d'Etat prête encore à discussion, la commission décide de le tenir en suspens et d'y revenir plus tard.

En ce qui concerne le paragraphe 4 proposé par le Conseil d'Etat

Le représentant du groupe politique déi gréng réitère la proposition de son parti politique d'instaurer une circonscription électorale unique, à l'instar de ce qui existe pour les élections européennes. Une telle circonscription éliminerait les grandes disparités concernant le nombre de voix nécessaires pour l'obtention d'un siège direct à la Chambre des Députés selon les circonscriptions et permettrait une représentation plus équilibrée des petits partis politiques.

La commission est d'avis qu'à ce stade, cette proposition n'obtiendra pas les voix nécessaires pour recueillir la majorité qualifiée, de sorte qu'elle est rejetée.

Elle décide de faire sienne le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Articles 63 à 65 (article 61 selon le Conseil d'Etat)

Sauf de scinder en deux articles séparés le contenu de l'article 52 de la Constitution actuelle, les dispositions des articles 63 et 64 de la proposition de révision en sont reprises textuellement. Elles déterminent les conditions de l'électorat actif au nouvel article 63 et celles de l'électorat passif au nouvel article 64.

L'article 63 continue à évoquer explicitement trois conditions à remplir en matière d'électorat actif, à savoir la nationalité luxembourgeoise, la jouissance des droits civils et politiques et la majorité d'âge.

Ce même article proscrit en outre de façon absolue la condition du paiement d'un cens pour l'accès à l'électorat actif, mais il accorde au législateur la possibilité de restreindre cet accès par d'autres conditions que celles nommément évoquées.

L'article 64 prévoit les mêmes conditions que celles de l'article 63 pour l'accès à l'électorat passif, tout en ajoutant celle de la domiciliation au Luxembourg et tout en précisant qu'à côté de ces quatre conditions aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être exigée.

Le Conseil d'Etat estime que la solution actuelle d'admettre le vote par correspondance, mais de requérir de la part des élus d'être domiciliés au pays, a fait ses preuves en pratique et n'a dès lors pas intérêt à être remise en cause.

Si les conditions concernant la nationalité et la majorité ainsi que, pour le droit électoral passif, celle de la domiciliation au Luxembourg ne posent par conséquent guère de problèmes d'application, tel n'est pas le cas pour la condition tenant aux droits politiques et civils, dont doit jouir l'électeur.

Les articles 63 et 64 maintiennent en effet la formule historique de la jouissance des droits civils et politiques comme condition de l'électorat actif et passif. Cette condition remonte à une époque où restait vive la mémoire des dégradations civiques de l'époque révolutionnaire. La référence aux droits civils soulève des interrogations, alors que le droit de vote est le droit politique par excellence et qu'il n'y a aucune raison de le lier à la catégorie

des droits civils. La formule pouvait avoir une signification à une époque où certains citoyens, notamment les femmes, n'avaient pas la totalité des droits dans la vie civile et politique. Les femmes ont ainsi eu le droit de vote en 1919 mais les femmes mariées sont restées privées de plusieurs droits de la vie civile jusque dans les années 1970. A l'heure actuelle, tout Luxembourgeois qui a atteint l'âge de la majorité est titulaire de tous les droits et doit pouvoir les exercer, sauf à être privé de leur exercice par décision de justice. Les cas de privation de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité font justement l'objet de l'article 65. La condition de la jouissance des droits civils et politiques ne s'impose par conséquent pas, même s'il faut reconnaître que le législateur français l'a maintenue à l'article L. 2 du Code électoral, à côté des critères de la majorité et de la capacité.

Quant aux conditions de la privation du droit électoral actif ou passif, le maintien de la condition de la jouissance des droits civils ne saurait pas davantage être justifié par la nécessité de tenir compte de la situation des majeurs sous tutelle. La mise sous tutelle d'un majeur se fait par décision de justice et peut parfaitement être envisagée dans une formulation plus large de l'article 65 de la proposition de révision, qui vise expressément les majeurs sous tutelle. S'ajoute à cela que d'autres législations et notamment la législation française ne prévoient plus une perte d'office et absolue du droit de vote en cas de mise sous tutelle. La question est réglée en France à l'article L. 5 du Code électoral qui prévoit que le juge des tutelles peut autoriser le majeur sous tutelle à voter. La privation du droit de vote n'est dès lors plus automatique. De l'avis du Conseil d'Etat, il serait préférable de renvoyer au Code civil et d'investir le juge de la compétence de déterminer la privation du droit de vote en cas de mise sous tutelle, sous curatelle ou sous sauvegarde de la Justice.

Le Conseil d'Etat soulève encore une incohérence entre les articles 63 et 64 de la proposition de révision dans la mesure où l'article 63 renvoie à la loi qui peut prévoir d'autres conditions pour l'exercice du droit de voter et l'article 64 selon lequel aucune condition d'éligibilité, autre que celle prévue dans la disposition, n'est requise. Les critères d'éligibilité seraient-ils dès lors moins stricts que ceux de l'électorat actif? Selon le Conseil d'Etat, il est impératif d'harmoniser les conditions. L'interdiction du cens maintenue à l'article 63 est dépourvue de signification dans un texte constitutionnel moderne. Le caractère universel du suffrage consacré à l'article 62 (article 60 selon le Conseil d'Etat) rend juridiquement superflue une référence à l'institution historique du cens.

Le fait de retenir le critère de la détention pour fonder la privation du droit de vote actif et passif dont question à l'article 65 de la proposition de révision répond à des critiques émises par la Cour européenne des droits de l'Homme quant à une privation du droit de vote du simple fait d'une détention. En commentant dans sa prise de position précitée le texte de l'article 65 de la proposition de révision, le Gouvernement note que *« les constitutions française et belge ne contiennent pas de règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif. Ces règles figurent dans un texte législatif »*. Le Gouvernement admet, à juste titre, que l'on pourrait *« envisager la suppression de l'article 65 de la proposition de révision constitutionnelle, de sorte que les règles visant la privation du droit politique en cause seraient intégralement du domaine de la loi »*. Or, en continuant, il estime qu'il est *« préférable de conserver dans le texte constitutionnel des règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif »*, et cela *« dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle »*. Le Conseil d'Etat ne partage pas cette approche, et donne la préférence à une solution renvoyant à la loi pour régler la question.

Le texte de la proposition de révision soulève encore des interrogations en ce qu'il est fait référence à des condamnations pour crime ou délit, concepts étrangers à la Constitution et consacrés dans le Code pénal.

Ce qui est déterminant dans l'optique des droits individuels est la définition des cas dans lesquels une privation du droit de vote peut intervenir. La durée de privation du droit de vote

n'est pas plus pertinente que ne l'est la durée de la privation de liberté. Or, dans les textes sur le principe de la légalité des peines, il n'est pas envisagé de fixer des taux de durée de privation de liberté ou des taux sur les amendes. Pour quelle raison des taux devraient-ils être prévus dans le texte constitutionnel en ce qui concerne la privation du droit de vote?

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat propose de supprimer dans les articles 63 et 64 sous examen la référence à la jouissance des droits civils et politiques. Quant à l'article 65, il propose d'insérer une disposition générale renvoyant à la loi ordinaire pour déterminer les cas où le juge aura compétence de priver un citoyen du droit de vote, que ce soit en matière pénale ou civile. Par ailleurs, les trois dispositions en question auraient avantage à être regroupées dans un seul article, libellé comme suit:

« **Art. 61.** (1) *Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis.*

(2) *Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.*

(3) *Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité.* »

<u>En ce qui concerne le premier paragraphe proposé par le Conseil d'Etat</u>

La commission unanime décide qu'il n'y a pas lieu de prévoir le terme *« accomplis »*.

Il est souligné que nul ne peut voter s'il n'est inscrit sur les listes électorales. Ne peuvent être inscrites sur les listes électorales que les personnes ayant atteint l'âge de 18 ans. Pour toute personne (luxembourgeoise ou étrangère) inscrite sur les listes électorales, le vote est obligatoire. Pour les personnes de nationalité luxembourgeoise, l'inscription sur les listes électorales se fait d'office dès qu'elles remplissent les conditions requises par la loi pour être électeur. Les personnes issues d'un pays membre de l'Union européenne doivent se faire inscrire sur les listes électorales auprès de leur commune de résidence, si elles désirent participer aux élections européennes ou aux élections communales. De même, les autres ressortissants étrangers doivent se faire inscrire pour les élections communales.

Le représentant du groupe politique déi gréng souligne que le Luxembourg connaît un déficit démocratique qui ne peut pas être réglé seulement par le biais de la loi sur la nationalité luxembourgeoise. Son parti politique estime que des discussions sur la participation des non-Luxembourgeois résidant au Luxembourg aux élections législatives s'avéreraient nécessaires. Dans ce même ordre d'idées, il relève que les articles 63 et 64 de la proposition de révision posent des conditions pour être électeur et éligible. Or, son parti politique préconiserait plutôt une formulation en termes de *« droits »*. Dans une deuxième phrase, l'on pourrait alors prévoir que la loi règle à qui d'autre le droit de participer aux élections législatives pourra encore être accordé. Ainsi, serait créée la base constitutionnelle pour légiférer en la matière. Il propose partant le texte suivant :

« Les Luxembourgeois âgés de dix-huit ans ont le droit d'être électeur. La loi règle sous quelles conditions les non-Luxembourgeois peuvent participer aux élections législatives. »

Sont soulevées les questions de savoir si le fait de prévoir dans la Constitution qu'il s'agit d'un droit est compatible, d'une part, avec l'obligation de vote inscrite dans la loi électorale (un droit n'est pas synonyme d'obligation) et, d'autre part, avec une dispense de vote, telle qu'elle existe pour les personnes âgées de plus de 75 ans.

M. le Président est d'avis que la loi dérogeant à la Constitution devrait être adoptée à la majorité qualifiée.

Etant donné qu'il s'agit d'une question substantielle, l'orateur propose qu'elle soit discutée en interne par les partis politiques avant qu'une décision définitive ne soit prise.

La commission continuera l'examen des articles 63 à 65 de la proposition de révision au cours de la réunion fixée à cet après-midi à 14.15 heures.

La Secrétaire, Tania Braas	Le Président, Paul-Henri Meyers