



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

P.V. IR 29

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2014

Ordre du jour :

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

- Discussion et examen des propositions de questions relatives au référendum consultatif

*

Présents : M. Claude Adam, M. Guy Arendt remplaçant Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, 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

*

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

Avant de passer en revue les trois questions supplémentaires proposées par la sensibilité politique de M. Lénk, M. le Président souhaite donner quelques explications sur les quatre questions formulées par les groupes politiques de la majorité.

Il a été décidé de se limiter à ces quatre questions, comme elles constituent, aux yeux de la coalition gouvernementale, non seulement des questions pertinentes d'un point de vue

constitutionnel, mais également controversées. Dans le souci d'obtenir l'aval de la majorité des électeurs et d'éviter un clivage de la population, les auteurs de ces questions se sont accordés sur la formulation telle que proposée, qui est à la fois précise et nuancée, particulièrement en ce qui concerne les questions 1 et 2.

Quant à la première question proposée par les groupes politiques DP, LSAP, déi gréng

« 1) Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums ? »

M. le Président souligne qu'il relève clairement de la formulation de cette question que seul le droit de vote actif est visé, droit ayant un caractère facultatif. Il est précisé qu'il ne s'agirait pas d'un droit de vote automatique, mais il faudrait que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans, désireux de participer aux élections nationales, européennes et communales, ainsi qu'aux référendums, posent un acte positif, en s'inscrivant sur les listes électorales.

L'orateur fait valoir que le nombre de pays ayant instauré un droit de vote à seize ans est en constante augmentation et il cite à titre d'exemples le Land du Brandebourg (pour les élections législatives régionales (« Landtagswahlen »)), l'Autriche (pour tous les types d'élections) et l'Ecosse (pour le référendum de l'indépendance de l'Ecosse de septembre 2014). S'y ajoute le constat que le Luxembourg a l'électorat le plus âgé en Europe.

Quant à la deuxième question proposée par les groupes politiques DP, LSAP, déi gréng

« 2) Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ? »

Vu qu'il s'agit d'une question sensible et afin de contrecarrer la crainte de se voir former un clivage de la population autour de cette question, il a été opté pour une formulation à la fois précise et nuancée.

A noter que seul le droit de vote actif est visé et qu'il s'agit de conditions cumulatives.

Quant à la troisième question proposée par les groupes politiques DP, LSAP, déi gréng

« 3) Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximum pendant laquelle, de façon continue, une personne peut faire partie du gouvernement ? »

M. le Président reconnaît qu'il s'agit en l'occurrence d'une question faisant l'objet de discussions plus récentes sur la place publique et que l'instauration d'une règle pareille constitue un pas en terre inconnue.

Il est souligné qu'il importe de retenir une formulation simple afin de mettre l'électeur en position de saisir le sens de la question. D'où la décision de renoncer à des sous-questions ou des formules plus complexes. Pour les partis politiques de la coalition gouvernementale, il est évident que l'interruption éventuelle d'un mandat de membre du Gouvernement doit être

d'au moins cinq ans (durée d'une législature) pour faire barrage à la règle des dix ans maximum.

Quant à l'application de cette disposition, les partis politiques de la coalition gouvernementale sont tombés d'accord pour qu'elle s'applique à partir de décembre 2013. Par conséquent, la période de législature en cours sera prise en considération pour le calcul des dix années consécutives.

Quant à la quatrième question proposée par les groupes politiques DP, LSAP, déi gréng

« 4) Approuvez-vous l'idée que l'Etat n'ait plus l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes reconnus ? »

M. le Président souligne que l'idée de cette question est de savoir si l'actuel article 106 de la Constitution devra être supprimé ?

Suite à ces explications, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Un représentant du groupe politique CSV se doit de constater que les sujets respectivement les questions à soumettre au référendum ont été retenus contrairement à la pratique courante selon laquelle les décisions sont prises dans un esprit de consensus ou, du moins, dans la volonté de dégager une majorité qualifiée. Il s'agit en l'occurrence de questions controversées au sein de la commission sur lesquelles aucun consensus n'a pu se dégager.
Dans l'ensemble, le groupe politique CSV ne s'oppose pas au principe concernant l'organisation d'un référendum dans le cadre de la révision constitutionnelle, mais le contenu des questions lui pose problème.
En ce qui concerne la première et la troisième question, il considère qu'il n'est pas judicieux de les soumettre à une consultation référendaire.
Quant à la deuxième question, il acquiesce au fait qu'il s'agit d'une question ayant une importance primordiale pouvant justifier sa soumission au référendum, mais, eu égard à la montée du nationalisme européen, le recours au référendum fait courir le risque que les populistes se servent abusivement du débat à leurs fins. Si toutefois, il était définitivement décidé de la soumettre au référendum, le groupe politique CSV se dit prêt à discuter du contenu de cette question (tout comme des autres questions) afin de contrecarrer, dans la mesure du possible, un débat malsain.
Pour ce qui est de la quatrième question, le groupe politique CSV est d'avis, vu que le Gouvernement a entamé des discussions et négociations avec les cultes portant sur leur financement, qu'il n'est pas opportun de la soumettre au référendum. A ses yeux, il serait indiqué d'attendre le résultat de ces pourparlers et de procéder, une fois l'accord définitivement scellé, à une adaptation des règles en vigueur.
Au vu des arguments avancés ci-dessus, le groupe politique CSV considère qu'il ne lui revient pas de discuter de la formulation de ces questions.
Enfin, il est encore fait remarquer que les réponses aux questions définitivement soumises au référendum ne devront pas laisser planer le doute. En d'autres termes, il importe que les conséquences des réponses par « oui » ou par « non » soient connues au préalable. De l'avis du groupe politique CSV, il n'en est pas ainsi pour l'instant, notamment en ce qui concerne la quatrième question.
- Le représentant du groupe politique DP fait remarquer qu'il s'agit de questions qui occupent non seulement la politique, mais aussi la société. Elles sont cruciales d'un point de vue démocratique ou bien elles ont une dimension sociopolitique. Mis à part le fait que la thématique sur laquelle devront porter les questions référendaires figure

dans le programme gouvernemental, le groupe politique DP assume les quatre questions proposées par les groupes politiques de la majorité et soutient la démarche d'un référendum.

Il est rappelé que dans son avis du 23 mars 2010 (doc. parl. 5944² et 5945²), le Conseil d'Etat a suggéré de prévoir au sein de la Chambre des Députés un large débat sur la nécessité ou l'opportunité d'une réduction de l'âge de l'électorat actif. Or, ce débat aura lieu par la soumission de cette question à une consultation référendaire.

En ce qui concerne la question du droit de vote des étrangers, l'orateur considère qu'il est de la responsabilité de chaque parti politique de l'aborder sans préjugés.

Quant aux deux autres questions (questions 3 et 4), il est souligné qu'il s'agit de questions pertinentes d'un point de vue constitutionnel. Concernant plus particulièrement la question 4, l'orateur considère qu'il s'agit d'une question précise, exempte de toute ambiguïté. Il argue que le fait qu'elle soit posée au référendum n'exclut pas que des discussions sur le financement des cultes soient menées en parallèle entre le Gouvernement et les cultes. Il acquiesce toutefois qu'il serait judicieux de pouvoir informer pendant la campagne référendaire les citoyens sur la solution de remplacement.

- Il est soulevé la question de l'organisation pratique de la campagne référendaire. Qui organisera le débat public : la Chambre des Députés, le Gouvernement ou les partis politiques ?
- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk donne à considérer que la deuxième question portant sur le droit de vote actif des étrangers permettra de parvenir à un élargissement de la démocratie. A ses yeux, il s'agit d'une question démocratique fondamentale, qui, à l'avenir, ne devrait pas être liée à la nationalité, mais à la résidence (« citoyenneté de résidence »). Il réitère sa remarque que le corps électoral et les résidents non-Luxembourgeois devraient être consultés séparément. Cela éviterait le risque d'une réaction malsaine que pourrait provoquer une exclusion du droit de participation des non-Luxembourgeois au référendum. Quant à la formulation des questions, sa sensibilité politique juge les modalités prévues dans la première et la deuxième question comme étant trop restrictives. Elle préconise partant un abaissement pur et simple du droit de vote actif et passif à seize ans et un droit de vote des résidents non-Luxembourgeois sur inscription aux listes électorales après une durée de résidence de cinq ans. En ce qui concerne la question de la durée de mandat d'un ministre, elle considère qu'il ne s'agit pas d'une question constitutionnelle, de sorte qu'il est proposé de la laisser tomber. La question du statut des ministres est une question beaucoup plus globale qui englobe, à côté de la durée du mandat, la transparence des décisions, mais aussi la déontologie, question importante que le Gouvernement a préféré régler en comité interne. L'orateur fait remarquer qu'il trouve paradoxal le fait que cette question soit soumise au référendum, tandis que le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement n'a pas été soumis à l'approbation de la Chambre des Députés. Il est en outre souligné que la proposition de révision 6030 réserve, dans sa formulation actuelle, l'organisation du Gouvernement à un règlement interne, approuvé par le Grand-Duc. Il faudrait revoir cette formulation et prévoir dans la nouvelle Constitution une véritable loi des ministres qui les responsabilise vraiment devant le parlement. Pour ce qui est de la question du traitement des ministres des cultes, la sensibilité politique déi Lénk approuve que l'Etat ne prenne plus en charge les traitements et pensions des ministres des cultes. L'orateur souligne toutefois que sa formulation laisse planer un doute sur la solution définitivement mise en place. Il faut se demander si en cas d'une réponse par « oui » (ce dont il ne doute pas), la question de la séparation entre l'Etat et l'Eglise sera définitivement réglée ?

- Le représentant du groupe politique déi gréng tient à souligner que les quatre questions précitées ont non seulement un caractère important, mais aussi une pertinence d'un point de vue constitutionnel. Elles visent à parer au déficit démocratique dont, aux yeux de son groupe politique, est taxé le Luxembourg. La raison pour laquelle ces questions sont formulées avec circonspection s'explique par le fait qu'elles ont trait à des sujets sensibles.
Quant à la position du groupe politique CSV à l'égard de ces questions, l'orateur considère, au motif qu'une modification éventuelle de la formulation de ces questions pourrait avoir une influence sur sa position, qu'il devrait se pencher sur leur contenu.

Au regard de ces remarques, M. le Président fait les observations suivantes :

- Toute proposition de modification de la formulation des questions suggérées par les groupes politiques de la majorité sera discutée en commission.
- La formulation des questions proposées s'explique par le souci d'éviter des clivages, tout en permettant cependant d'avancer sur ces sujets.
- Les partis politiques sont appelés à mener une campagne référendaire « objective ».
- Non seulement la deuxième, mais également la première question est une question importante et pertinente d'un point de vue constitutionnel. Il va sans dire que cette ouverture devra être accompagnée d'une instruction civique ambitieuse.
L'idée de cette ouverture réside dans la volonté de permettre aux jeunes, qui s'intéressent à la politique, de renforcer leur participation démocratique. Toutefois, le droit de vote ne devra pas constituer une obligation pour ceux qui ne se sentent pas encore prêts à assumer une telle responsabilité. A noter que le vote devient obligatoire dès l'inscription sur les listes électorales.
- Au regard du manque de discipline des électeurs, notamment lors des dernières élections européennes, il se pose la question de la réaction à afficher à l'égard d'un tel comportement. Le fait que le vote est obligatoire et que la non-participation aux élections est passible de sanctions, qui, en pratique, ne sont pas appliquées, est alarmant.
- La loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national trouvera application en l'occurrence et comme elle vise les électeurs, la proposition du représentant de la sensibilité politique déi Lénk de consulter les résidents non-Luxembourgeois séparément ne peut pas être suivie, d'autant plus que la Constitution actuelle vise également les électeurs.
Vu que la double condition d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg est déterminante pour l'opinion publique, les groupes politiques de la majorité considèrent qu'elle doit être maintenue.
- Un expert en droit constitutionnel a confirmé que la troisième question constitue une question ayant rang constitutionnel, contrairement à l'argument avancé par la sensibilité politique déi Lénk. Il s'agit en fait d'une incompatibilité liée à la durée de la fonction de membre du Gouvernement.
A noter que la majorité de la commission se rallie à cette position.
- Le texte des questions à soumettre au référendum fera l'objet d'une proposition de loi (à noter que les questions seront formulées en français, luxembourgeois et en allemand) que l'orateur élaborera à la suite de la réunion d'aujourd'hui et qui sera

ensuite soumise pour discussion et approbation aux membres de la commission. Il en découle qu'il s'agit d'une initiative de la Chambre des Députés et qu'elle assumera ainsi la responsabilité principale de l'organisation de la campagne référendaire, dont les détails restent encore à fixer. Cette organisation nécessite toutefois une collaboration avec les services étatiques. Les partis politiques, de même que les forces vives devront bien évidemment participer à ce débat, qui ne devra pas se limiter aux seules questions référendaires.

- La question du financement des ministres des cultes pourrait être revue si dans les prochains mois des faits nouveaux devaient se présenter.

Soumis au vote, le texte des quatre questions est adopté par sept voix (députés des groupes politiques DP, LSAP, déi gréng) contre 5 (députés du groupe politique CSV) et une abstention (député de la sensibilité politique déi Lénk), qui motive son abstention par le fait que sa sensibilité politique a formulé pour les quatre questions des propositions nouvelles. Il tient pourtant à préciser que sa sensibilité politique souscrit à l'idée d'organiser un référendum consultatif et peut se rallier *grosso modo* aux thématiques, ainsi qu'au contenu de certaines questions retenues par les groupes politiques de la majorité.

*

Quant aux questions supplémentaires proposées par la sensibilité politique déi Lénk

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que les trois questions supplémentaires proposées par sa sensibilité politique constituent des questions constitutionnelles.

Question 1¹

En ce qui concerne l'inscription du principe de l'Etat social dans la Constitution², il rappelle qu'au cours de la réunion du 8 octobre dernier (cf. P.V. IR 28), M. le Président a considéré qu'une possibilité pourrait consister à inscrire une disposition afférente dans la Constitution, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu de soumettre cette question au référendum.

L'orateur informe les membres de la commission que d'autres formulations sont en voie d'élaboration dans l'objectif d'une Constitution alternative, formulations que la sensibilité politique déi Lénk intégrera dans le débat qui se déroulera dans le cadre de la campagne référendaire.

Quant aux droits sociaux, ils devraient, de l'avis de la sensibilité politique déi Lénk, être tous inscrits dans la Constitution comme droits fondamentaux ayant la même valeur juridique que les autres droits humains. Deux possibilités sont envisageables : soit on les inscrirait dans trois sections distinctes, l'une traitant des droits civils, l'autre des droits politiques et la troisième des droits sociaux et socioculturels, soit ils seraient regroupés, à l'instar de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne. Pour ce qui est de leur formulation¹, elle plaide pour des droits sociaux et socioculturels forts.

L'intervenant rend encore les membres de la commission attentifs au fait que des juristes ont critiqué très fort le choix des droits garantis³.

¹ Cf. tableau synoptique reprenant les réponses et propositions de questions à soumettre au référendum des groupes et sensibilités politiques transmis par courrier électronique le 7 octobre 2014.

² Cf. également la documentation transmise par courrier électronique le 10 octobre 2014.

³ Cf. l'article « Mieux proclamer pour moins protéger. » Critique de la dévalorisation des droits de l'homme par le projet de Constitution. » de Véronique Bruck publié en avril 2014 dans le FORUM, transmis par courrier électronique le 14 octobre 2014.

Question 2

De l'avis de la sensibilité politique de Lénk, il faudrait inscrire dans la nouvelle Constitution, sous le respect de la vie privée comme droit fondamental, un droit de protection des données personnelles comprenant également le droit à l'autodétermination informationnelle. Dans ce contexte, l'orateur rappelle le dépôt en date du 11 décembre 2013 d'une motion visant à prendre toutes les mesures possibles à ce qu'aucune fiche tenue par le SREL contenant des données personnelles ne sera détruite jusqu'à la mise en place d'une nouvelle législation.

Question 3

Il est renvoyé au procès-verbal du 8 octobre 2014 (cf. P.V. IR 28).

Suite à cette intervention, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- M. le Président ne voit pas d'inconvénient à ce que la commission revienne au cours d'une prochaine réunion sur l'idée d'une clause *pro homine*, telle que proposée dans l'article de Véronique Bruck³.
Un représentant du groupe politique LSAP fait remarquer que Dean Spielmann, Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH), considère qu'en règle générale, les tribunaux luxembourgeois suivent les arrêts de la CEDH. Néanmoins, l'orateur fait valoir que l'avantage d'une telle clause résiderait dans le fait que les tribunaux seraient alors contraints de prendre d'office en considération la jurisprudence de la CEDH.
Il est retenu que la commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion.
- Un représentant du groupe politique DP réitère sa remarque que l'interprétation de la question sur la place de la monarchie risquera d'engendrer toute une panoplie d'autres questions politiques importantes, de sorte que son groupe politique se prononce contre la proposition de soumettre cette question au référendum.
Quant au groupe politique CSV, il ne voit pas, à l'heure actuelle, le besoin de soumettre cette question au référendum.
En réponse à la remarque de M. le Président que la formulation des questions s'avérerait très difficile, un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que la formulation de la première question ne devrait pas poser problème, comme il suffirait de demander aux électeurs s'ils sont « pour » ou « contre » la monarchie. Cependant, des sous-questions devraient également être prévues en cas de réponse affirmative à la première question. Il fait valoir qu'actuellement le Grand-Duc ne dispose pas de pouvoirs, vu que tous ses actes nécessitent le contreseing ministériel. La question qui se pose est donc celle de l'adaptation de ses attributions constitutionnelles à son rôle symbolique. Or, il s'agit d'une question si complexe qu'il serait déraisonnable de la soumettre au référendum. Par ailleurs, il donne encore à considérer que si le rôle du Grand-Duc devait être limité à la seule fonction de Chef de l'Etat (fonctions représentatives), alors il se pose la question de savoir à qui seront transférées les attributions constitutionnelles du Grand-Duc ? A cet égard, il est rappelé qu'une discussion sur le rôle du Premier ministre, qui est actuellement réduit à celui d'un *primus inter pares*, a été menée au sein de la commission. Il a été relevé que si on rehaussait ses pouvoirs, il deviendrait un membre du Gouvernement à part. Dans cet ordre d'idées, il s'est posé une autre question, celle de savoir si le Premier ministre devrait être élu par la Chambre des Députés, ce qui équivaldrait de toute

évidence à une consolidation du rôle dominant du Premier ministre ? Or, cette idée a été rejetée à l'époque par certains partis politiques.

- Il est souligné que dans la nouvelle Constitution, la motion de censure votée à l'initiative de la Chambre des Députés est mentionnée de façon formelle au même titre que la possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité politique.

Soumis au vote, la question relative à la monarchie proposée par la sensibilité politique déi Lénk est rejetée par douze voix (à noter que le député Claude Adam a déclaré voter en son nom personnel comme il n'a pas eu l'occasion d'en discuter avec son groupe politique) contre une (M. Serge Urbany).

Toutefois, en ce qui concerne les deux autres questions proposées par la sensibilité politique déi Lénk, il est retenu que la commission y reviendra au cours d'une prochaine réunion afin de voir s'il est possible de s'accorder sur une formulation ralliant le consensus, de sorte qu'elle pourrait être inscrite dans la nouvelle Constitution. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare partant les maintenir en suspens jusqu'à une décision définitive de la commission.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 22 octobre 2014 à 10.30 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry