

N° 6558¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013

PROPOSITION DE LOI**portant fixation du nombre de députés à élire
par circonscription électorale**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.10.2013)

Par dépêche du 17 mai 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat de la proposition de loi sous objet, déposée le 21 mars 2013 par le député Gast Gibéryen et déclarée recevable par la Chambre des députés le 14 mai 2013.

Au texte de la proposition de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique de la proposition de loi.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'auteur de la proposition de loi sous avis propose de modifier l'article 117 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

La proposition de modification est motivée par le fait que l'actuelle répartition des sièges parlementaires attribue de façon immuable, depuis la loi du 20 décembre 1988 portant fixation du nombre des députés à élire par chaque circonscription électorale, 23 députés à la circonscription Sud, 21 députés à la circonscription Centre, 9 députés à la circonscription Nord et 7 députés à la circonscription Est, sans tenir compte, ni de l'évolution démographique, ni de celle de l'électorat actif dans chacune des quatre circonscriptions.

Selon l'auteur, cette façon rigide de répartir les sièges sur les quatre circonscriptions électorales aurait pour effet que le poids électoral des sièges ainsi attribués varierait d'une circonscription à l'autre et d'un scrutin électoral à l'autre.

Et il propose de remplacer la règle de l'immuabilité de la répartition des sièges par un mode d'attribution dynamique, calqué sur une formule de détermination du nombre de sièges revenant à chaque circonscription „suivant les règles de la représentation proportionnelle“, conformément au principe du quotient le plus élevé. Le nombre de sièges effectivement attribués serait par ailleurs fonction de l'évaluation annuelle des électeurs inscrits, la plus récente au jour des élections.

L'histoire constitutionnelle montre que le nombre des députés a pendant longtemps évolué en fonction de la population.

C'est ainsi que l'article 12 de la Constitution d'Etats du 12 octobre 1841 disposait que „Le nombre des Députés aux Etats est fixé d'après la population, dans la proportion d'un par cinq mille *habitans*. La fraction de trois mille et au-dessus est comptée comme entière“. L'article 52 de la Constitution du 9 juillet 1848 retenait que „La Chambre se compose de députés élus conformément à la loi électorale et dans la proportion d'un député au plus sur 3.000 âmes de population“. La Constitution du 27 novembre 1856 renvoyait à son tour à la loi pour régler „l'organisation des Etats et le mode d'élection“ tout en ajoutant que „Le maximum des membres [de l'Assemblée des Etats] est fixé à trente-six“ (art. 51). La Constitution du 17 octobre 1868 revenait à l'approche en vigueur avant 1856 en disposant à l'alinéa 2 de son article 51 que „La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population.

Ce nombre ne peut excéder un député sur quatre mille habitants, ni être inférieur à un député sur cinq mille cinq cents habitants“.

La révision constitutionnelle du 15 mai 1919 a introduit le suffrage universel et le scrutin de liste fondé sur la représentation proportionnelle, tout en subdivisant le pays en quatre circonscriptions électorales. La révision du 20 décembre 1988 a fixé le nombre des députés dont est composée la Chambre des députés de façon définitive à 60 députés (art. 51, paragraphe 3, première phrase), tout en renvoyant à la loi pour déterminer le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions (art. 51, paragraphe 3, deuxième phrase). Depuis la révision du 21 juin 2005, les modifications de la loi qui „fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions“ doivent être votées „dans les conditions de l’article 114, alinéa 2 [de la Constitution]“ et doivent ainsi intervenir à la majorité qualifiée prévue par ailleurs pour les modifications de la Constitution.

Jusqu’à la révision du 20 décembre 1988, le nombre des députés composant la Chambre évoluait d’une élection à l’autre en fonction de la population résidente servant de référence pour fixer ce nombre. La proposition de loi n’entend pas remettre en cause le principe que le nombre des parlementaires est définitivement fixé à 60. Une modification de ce point requerrait d’ailleurs une révision de l’article 51, paragraphe 3 de la Constitution.

Un deuxième point à relever tient au fait que le nombre des députés a, depuis les premiers textes constitutionnels, toujours été calculé par rapport à la population résidente et non pas par rapport à la population électorale. Ce principe est remis en cause par l’auteur de la proposition de loi qui se réfère au nombre des électeurs de chaque circonscription plutôt qu’aux habitants recensés dans les cantons qui composent les différentes circonscriptions. Cette approche constitue un changement de paradigme qui renvoie à la discussion plus large portant sur l’ouverture du droit de vote aux élections législatives de la population résidente et au sujet de laquelle le Conseil d’Etat n’entend pas prendre position dans le cadre du présent avis.

Un troisième aspect a trait à la répartition des sièges parlementaires à la Chambre sur les quatre circonscriptions. En adoptant le régime actuel, l’intention du législateur a été clairement celle de concevoir une règle qui s’inscrit comme corollaire au choix du Constituant de figer le nombre total des députés. Au moment de l’élaboration du projet qui est devenu la loi précitée du 20 décembre 1988, le Conseil d’Etat avait fait remarquer dans son avis du 22 novembre 1988 (doc. parl. n° 3239¹) que „Les auteurs de la proposition de loi entendent notamment supprimer les dispositions qui visaient à fixer le nombre des députés par application du résultat du recensement de la population auquel il doit être procédé tous les dix ans conformément à l’article 11 de la Convention du 25 juillet 1921 instituant l’Union économique belgo-luxembourgeoise“. Et l’auteur de la proposition de loi de relever un autre passage de cet avis où le Conseil d’Etat note que „Dans leur exposé des motifs les auteurs de la proposition de loi omettent d’expliquer de quelle façon ils ont tenu compte des critères (habitants et électeurs) qu’ils ont proposé d’inscrire dans le nouveau texte de l’article 51, alinéa 3 de la Constitution. Il est dès lors impossible au Conseil d’Etat de se prononcer sur la constitutionnalité des mesures envisagées et d’émettre à leur égard un avis ne comportant pas de réserves“. Répliquant à la critique du Conseil d’Etat au sujet de l’absence d’indication des modalités qui ont permis de déterminer le nombre des députés à élire dans chacune des quatre circonscriptions, le rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 novembre 1988 (doc. parl. n° 3239¹) retient que „La formulation de texte élaborée par la Commission [a été faite] sur base d’un accord politique largement majoritaire en tenant compte du double critère de la population et de l’électorat...“.

La répartition des sièges sur les quatre circonscriptions a donc été, au-delà des considérations résultant des données démographiques de l’époque, un choix d’opportunité politique que le Conseil d’Etat n’entend pas commenter autrement.

Il lui a toutefois semblé intéressant de vérifier si l’attribution des sièges par circonscription arrêtée dans la loi du 20 décembre 1988 aurait été différente de la formule légale, s’il avait été tenu compte de l’évolution démographique. Les années 1981, 1991, 2001, 2011 et 2013 ont à cet effet servi de références. Le nombre de députés attribué à chaque circonscription résulte de son poids démographique par rapport à la population totale du pays.

Le tableau ci-après se fonde sur le système mis au point par le professeur suisse Hagenbach-Bischoff qui a développé et affiné la formule de D’Hondt, dénommée d’après son inventeur, le professeur gantois Victor D’Hondt. C’est cette formule qui est prévue par la loi électorale pour la détermination des sièges obtenus par les différentes listes électorales en compétition, et que l’auteur de la proposition de loi

propose d'appliquer aussi pour déterminer la répartition des 60 sièges de la Chambre des députés sur les quatre circonscriptions électorales.

Pour les raisons plus amplement explicitées à l'endroit de l'examen de l'article unique de la proposition de loi, le Conseil d'Etat entend se baser sur le nombre d'habitants plutôt que de prendre en compte, comme préconisé par l'auteur, le nombre des électeurs inscrits.

Le nombre total des habitants du pays est divisé par le nombre total de sièges parlementaires augmenté de un (60 + 1). L'auteur qualifie le résultat de cette division de „moyenne électorale nationale“. Chaque circonscription obtient autant de sièges que la moyenne électorale nationale est contenue de fois dans le nombre d'habitants de la circonscription.

Lorsque le nombre de sièges attribués par cette répartition reste inférieur au nombre total de sièges à répartir, le nombre d'habitants de chaque circonscription est divisé par le nombre de sièges lui attribués dans le cadre de l'opération arithmétique précédente augmenté de un; le siège est attribué à la circonscription qui obtient le quotient le plus élevé. Ce procédé est répété autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir.

<i>nombre d'habitants</i>	<i>1981</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>
sud	141.631	148.292	171.807	193.652	200.392
centre	130.767	136.612	148.330	178.868	191.006
nord	53.353	56.895	67.454	78.300	81.847
est	38.846	42.835	51.948	61.533	63.794
total	364.597	384.634	439.539	512.353	537.039

calculs					
„moyenne électorale nationale“	5.977	6.305,47541	7.205,55738	8.399,22951	8.803,91803
MEN (arrondi vers le haut)	5.978	6.306	7.206	8.400	8.804

répartition des sièges, étape 1					
sud	23,6920375	23,5160165	23,8422148	23,0538095	22,7614721
centre	21,8747073	21,6638122	20,5842354	21,2938095	21,6953657
nord	8,92489127	9,02235966	9,36081044	9,32142857	9,29656974
est	6,49815992	6,79273708	7,20899251	7,32535714	7,24602453

sièges attribués					
sud	23	23	23	23	22
centre	21	21	20	21	21
nord	8	9	9	9	9
est	6	6	7	7	7
Total	58	59	59	60	59

répartition des sièges, étape 2 (seulement si Total < 60)					
sud	5.901,29167	6.178,83333	7.158,625		8.712,69565
centre	5.943,95455	6.209,63636	7.063,33333		8.682,09091
nord	5.928,11111	5.689,5	6.745,4		8.184,7
est	5.549,42857	6.119,28571	6.493,5		7.974,25

(en caractères gras la circonscription qui se voit attribuer un siège supplémentaire)

	1981	1991	2001	2011	2013
répartition des sièges après étape 2					
sud	23	23	24	23	23
centre	22	22	20	21	21
nord	8	9	9	9	9
est	6	6	7	7	7
Total	59	60	60	60	60

répartition des sièges, étape 3 (seulement si Total < 60)					
sud	5.901,29167				
centre	5.685,52174				
nord	5.928,11111				
est	5.549,42857				

répartition finale					
sud	23	23	24	23	23
centre	22	22	20	21	21
nord	9	9	9	9	9
est	6	6	7	7	7
Total	60	60	60	60	60

Dans ces conditions, il faut se rendre à l'évidence que les écarts auxquels donnerait lieu l'application du système de répartition des sièges suggéré par l'auteur de la proposition de loi sous avis restent cantonnés, dans une fourchette étroite, susceptible pour le surplus de se renverser d'un scrutin à l'autre. S'y ajoute qu'en 2011 et 2013 il n'y aurait pas eu de différence avec le mode de répartition figé qui est prévu par la loi électorale.

Le Conseil d'Etat ne voit dès lors pas l'intérêt de remettre en cause la répartition en place depuis la loi précitée du 20 décembre 1988.

Il rappelle toutefois que si le législateur entendait donner suite à la proposition de loi sous avis, la loi devrait être adoptée à la majorité qualifiée „réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis“ conformément aux articles 51, paragraphe 3, deuxième phrase et 114, alinéa 2 de la Constitution.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Intitulé

Dans la mesure où il est prévu de modifier la loi électorale, il y aura lieu d'en faire mention à l'intitulé en écrivant:

„Proposition de loi portant fixation du nombre de députés à élire par circonscription électorale et modifiant l'article 117 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003“.

Article 1er (Article unique selon le Conseil d'Etat)

Comme la proposition de loi ne comporte qu'un seul article, celui-ci sera désigné „article unique“, comme d'ailleurs correctement prévu dans le commentaire de cet article.

Alors qu'il est question de remplacer l'article 117 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, il y a lieu d'écrire „... est remplacé par le texte suivant:“ en lieu et place de „... est modifié comme suit:“.

Les dispositions préconisées comme devant faire l'objet du nouveau contenu de l'article 117 énoncent la technique pour déterminer le nombre de sièges par circonscription sans indiquer la finalité des

calculs prévus. Il faudrait au moins faire précéder les dispositions proposées par une disposition introductive retenant, comme le fait l'actuel article 117 de la loi électorale, que le nombre des députés à élire par circonscription électorale est déterminé comme indiqué.

Le Conseil d'Etat estime en outre que si, de la volonté de la Chambre des députés, il devait y avoir un changement de la règle actuelle, il faudrait pourtant maintenir la référence traditionnelle reposant sur la population résidant dans les différentes circonscriptions électorales plutôt que celle prenant en compte les électeurs. Cette approche aurait en effet l'avantage de s'inscrire dans l'esprit de l'article 50 de la Constitution qui dispose que „La Chambre des Députés représente le pays“ et que „Les députés ... ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché“. Chaque député est donc le représentant non pas de ses électeurs, mais du pays entier, et l'article 111 de la Constitution fait obligation aux institutions de prendre en compte les intérêts des étrangers qui se trouvent sur le territoire du Grand-Duché au même titre que ceux des Luxembourgeois, à moins que la loi n'y déroge exceptionnellement.

Le texte proposé reste par ailleurs muet sur les instances compétentes pour déterminer, à la fin de chaque année, le nombre des électeurs au niveau du pays et au niveau des différentes circonscriptions électorales. Il ne précise pas non plus quelle autorité est responsable pour fixer le nombre de sièges attribués à chaque circonscription.

Sauf dissolution prématurée de la Chambre des députés, l'article 134 de la loi électorale fixe la date des élections parlementaires en principe au premier dimanche du mois de juin.

L'auteur de la proposition de loi prévoit que le nombre des sièges par circonscription est arrêté six mois avant la date des élections, soit donc au début du mois de décembre précédant le scrutin. Dans la mesure où le nombre des électeurs servant à déterminer le nombre de députés par circonscription est arrêté au 31 décembre de chaque année, c'est le recensement du 31 décembre de l'année -2 avant celle du scrutin électoral qui doit dès lors être pris en compte, soit un recensement qui se situe à plus de 17 mois avant les élections.

Quant à l'alternative prévue de fixer le nombre des sièges „immédiatement après la dissolution“, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'intention de l'auteur. L'autorité finalement compétente pour arrêter la répartition des sièges aura-t-elle le choix entre la possibilité de prendre sa décision „six mois avant la date des élections“ avec, en alternative, la faculté d'attendre la dissolution de la Chambre avant le scrutin, que ce dernier se situe en fin de législature ou ait lieu prématurément en cas de dissolution de la Chambre avant la fin de la législature? Ou la possibilité d'arrêter cette répartition „immédiatement après dissolution de la Chambre“ se limite-t-elle à la seule hypothèse où la Chambre est dissoute en vue de permettre des élections anticipées? En tout état de cause, il y aurait intérêt à préciser ce point de façon formelle dans le texte.

L'auteur de la proposition de loi sous avis prévoit l'hypothèse, certes rare, mais non moins réaliste, où le calcul en vue de l'attribution d'un siège aurait abouti à une égalité des quotients. Tout en ne méconnaissant pas l'intérêt de prévoir une solution légale en pareille hypothèse, le Conseil d'Etat ne voit pas d'arguments évidents qui plaideraient pour l'attribution du siège en question à la circonscription comptant le moins d'électeurs. L'intérêt d'une représentativité égale de tous les électeurs, voire de tous les habitants, ne plaiderait-il pas pour la solution contraire?

Quant au mode de calcul pour établir la façon de répartir les sièges, l'auteur s'est directement inspiré des dispositions des articles 199 et suivants de la loi électorale précitée qui traitent plus particulièrement de l'attribution des sièges à répartir entre les différentes listes en compétition. Sur le plan technique, les dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat ne voit pas l'opportunité d'une nouvelle modification du cadre légal mis en place depuis 1988. Si la Chambre des députés décidait néanmoins de donner suite à la proposition de loi sous examen, le Conseil d'Etat recommanderait vivement de reprendre sur le métier les dispositions proposées avec le double but d'évaluer la répartition des sièges par référence à la population résidente plutôt que par référence à la population électorale, et de revoir les aspects techniques du texte donnant lieu à critique.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 octobre 2013.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

