

## N° 6738

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

**PROPOSITION DE LOI****portant organisation d'un référendum national  
sur différentes questions en relation avec l'élaboration  
d'une nouvelle Constitution**

\* \* \*

*Dépôt (M. Alex Bodry, M. Eugène Berger, Mme Viviane Loschetter)  
et transmission à la Conférence des Présidents (4.11.2014)**Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (4.11.2014)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de loi .....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Commentaire de l'article unique.....	4
4) Annexe.....	6

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI**

**Article unique.** Les électeurs sont appelés à se prononcer le 7 juin 2015 par voie de référendum sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution en répondant par „Oui“, „Jo“, „Ja“ ou par „Non“, „Nee“, „Nein“ aux quatre questions suivantes:

- 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 pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums?“

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'Lëtzebuerger, déi tëschent 16 an 18 Joer al sinn, d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei de Wahle fir d'Chamber, d'Europaparlament an de Gemengerot souwéi bei de Referende kënnen matzemaachen?“

„Befürworten Sie die Idee, dass die Luxemburger im Alter zwischen sechzehn und achtzehn Jahren das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzutragen, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenkommission, dem Europaparlament und dem Gemeinderat sowie an den Referenden beteiligen zu können?“

- 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 pour 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?“

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'auslännesch Matbierger d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei Chamberwahle kënnen matzemaachen, an dat ënnert der besonnescher duebeler Bedéngung, datt si op d'mannst zënter 10 Joer zu Lëtzebuerg gewunnt hunn a virdru scho bei Gemengen- oder Europawahlen zu Lëtzebuerg matgemaach hunn?“

„Befürworten Sie die Idee, dass ausländische Mitbürger das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzuschreiben, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung beteiligen zu können, und dies unter der besonderen doppelten Bedingung, während mindestens zehn Jahren in Luxemburg gewohnt und sich vorher bereits an Kommunal- oder Europawahlen in Luxemburg beteiligt zu haben?“

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

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, d'Zäit, während där eng Persoun ouni Ënnerbriechung an der Regierung däerf sinn, op maximal 10 Joer ze begrenzen?“

„Befürworten Sie die Idee, die Dauer während der eine Person ohne Unterbrechung in der Regierung sein darf, auf maximal zehn Jahre zu begrenzen?“

- 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?“

„Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt de Stat net méi d'Vepflichtung huet, d'Païen an d'Pensioune vun de Geeschtlechen a Laienhelfer vun den unerkannte Glawensgemeinschaften ze iwwerhuelen?“

„Befürworten Sie die Idee, dass der Staat nicht mehr die Verpflichtung hat, die Gehälter und Pensionen der Geistlichen und Laienhelfer der anerkannten Glaubensgemeinschaften zu übernehmen?“

Le référendum a lieu dans les conditions prévues par la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

### Introduction

L'idée d'organiser un référendum consultatif avant la phase finale de la révision constitutionnelle remonte à la période précédant les élections anticipées du 20 octobre 2013.

La réforme constitutionnelle a été abordée dans les divers programmes électoraux des partis politiques, et, ultérieurement, dans le nouveau programme gouvernemental.

Ainsi, dans le chapitre „Renouveau démocratique“, les partis de la coalition déclarent vouloir „finaliser l'adoption d'une nouvelle Constitution axée sur la modernisation des institutions et le renforcement des droits et libertés fondamentaux“.<sup>1</sup>

Le programme gouvernemental de 2013 prévoit de consulter le peuple par voie de référendum sur des questions essentielles, notamment:

- la participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique;
- les droits politiques des concitoyens non luxembourgeois;
- la limitation dans le temps des mandats ministériels, ainsi que
- le financement des ministres des cultes.

Quelques questions controversées en relation avec la Constitution relatives au droit de vote respectivement aux institutions et au fonctionnement de l'Etat méritent d'être soumises directement aux électeurs. Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui prévoit l'organisation d'un référendum sur quatre questions conformément aux dispositions de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

En application des articles 51, paragraphe (7) et 52 de la Constitution, seuls les électeurs seront appelés à participer à cette consultation référendaire, qui, compte tenu de l'importance de la réforme constitutionnelle, reflète le souci d'engager un large débat public sur les enjeux et les objectifs des changements à apporter à la Constitution.

<sup>1</sup> <http://gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf> (cf. page 6).

Dans ce cadre, il est essentiel d'organiser des forums-citoyens. D'autres formes d'échange et de débat, notamment à travers les moyens de communication modernes, seront également mises en place.

Il importe que le débat public précédant le vote par la Chambre des Députés se déroule de manière sereine, équilibrée et complète.

Du fait du caractère exceptionnel des consultations référendaires au cours de l'histoire luxembourgeoise, la campagne et le résultat auront une influence politique durable dans la vie politique de notre pays, même si la Chambre des Députés n'est juridiquement pas liée par la consultation.

### **Historique des travaux constitutionnels au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

Pour ce qui en est de l'histoire constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg, il est renvoyé au point 1 „Aperçu historique“ de l'exposé des motifs de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009.

Le travail sur la réforme de la Constitution a commencé après les élections de 2004. Cinq ans plus tard, et plus précisément le 21 avril 2009, la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution a été déposée à la Chambre des Députés. Ce texte est le fruit de compromis en vue de dégager un consensus permettant d'emporter la majorité qualifiée requise pour la révision constitutionnelle. La proposition de révision a été élaborée au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le 14 octobre 2009, la commission a eu un échange de vues avec une délégation de la Commission de Venise au sujet de la proposition de révision précitée et, ensuite, jusqu'en juin 2010, elle s'est réunie à cinq reprises pour échanger sur l'avis émis par ladite Commission de Venise.

Dès le mois de juin 2010, le chapitre 7 „De la Justice“ était au coeur des discussions, suivi du chapitre 2 „Des libertés publiques et des droits fondamentaux“.

L'essentiel des travaux en commission durant la période 2012 à 2013 fut consacré à l'examen détaillé de l'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012. La Haute Corporation a préconisé un nombre substantiel de modifications du texte, de sorte que la commission a consacré pas moins de 23 réunions à une discussion article par article et procédé à une reformulation du projet de texte initial.

A partir du mois de janvier 2013, la commission a poursuivi ses travaux sur base d'un texte coordonné établi par le secrétariat de la commission.

Après les élections anticipées du 20 octobre 2013 et la formation du nouveau gouvernement, la poursuite des travaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a conduit à l'élaboration de la présente proposition de loi. Parallèlement, elle a repris ses travaux sur le texte même de la proposition de révision 6030.

Dès la rentrée 2014, la commission s'est penchée sur les questions à soumettre au référendum et l'établissement d'un calendrier avec la volonté d'organiser un débat public associant ainsi les citoyens et les forces vives du pays à la rédaction de la nouvelle loi fondamentale.

Les différents groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés ont été invités à présenter leurs propositions de question à soumettre au référendum.

Il a été décidé de retenir *in fine* les quatre questions proposées par les groupes politiques LSAP, DP et déi gréng.

Outre le libellé des questions soumises au référendum, la présente proposition de loi doit également déterminer la date et définir les formes et conditions de son déroulement.

Les auteurs de la proposition de loi optent pour la date du 7 juin 2015 pour la tenue du référendum. A l'instar de la loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004, le texte de la proposition de loi fait une référence générale à la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national quant à l'organisation de cette consultation des électeurs.

Il se dégage du calendrier légal que le référendum sera précédé d'une période de trois mois qui permettra une discussion publique contradictoire sur le contenu de la nouvelle Constitution et les questions à trancher.

### Les quatre questions du référendum

Le référendum comporte quatre questions sur les points qui ont été avancés dans le programme gouvernemental de 2013 et reprises par les groupes politiques de la majorité:

- La première question concerne le rajeunissement du corps électoral:
 

„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 pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums?“
- La deuxième question amènera les Luxembourgeois à s'exprimer sur le droit de vote actif des résidents étrangers dans la mesure où certaines conditions sont remplies:
 

„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 pour 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?“
- La troisième question portera sur la durée limite du temps passé par un ministre au gouvernement:
 

„Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut faire partie du gouvernement?“
- Enfin, la dernière question va dans le sens de la séparation de l'Etat et des Eglises, en ce qui concerne le financement public des cultes reconnus:
 

„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?“

La portée des quatre questions est expliquée ci-après dans le commentaire de l'article unique.

\*

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

### L'objet de la proposition de loi

La proposition de loi portant organisation du référendum doit déterminer la formulation précise des questions sur lesquelles les électeurs sont appelés à se prononcer.

Conformément à l'article 28 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, le bulletin de vote doit comprendre le texte de la question soumise au référendum, ainsi que les réponses, en langues française, luxembourgeoise et allemande. Un modèle de bulletin est annexé à la présente proposition de loi.

Le texte indique clairement que le référendum se situe exclusivement dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Les questions soumises à la consultation des électeurs doivent dès lors avoir une valeur constitutionnelle.

Ce référendum consultatif ne doit pas être confondu avec celui inscrit à l'article 114 de la Constitution. Dans cette dernière hypothèse, le référendum a un caractère décisif et porte sur le texte de la révision constitutionnelle adopté préalablement en première lecture à la majorité qualifiée par la Chambre des Députés. Il est prévu d'avoir recours à cette procédure à la fin du processus d'élaboration de la nouvelle Constitution. Il y aura dès lors un deuxième référendum sur l'ensemble du projet de la Constitution en 2016 ou plus probablement en 2017.

Conformément à l'article 29 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, lorsque le référendum porte sur deux ou plusieurs questions, le bulletin unique contient à côté des éléments mentionnés à l'alinéa 1 de l'article 28 ceux prévus aux alinéas suivants du même article, qui doivent alors être repris individuellement pour chaque question soumise au référendum.

Les questions se suivent en recourant au système de la numérotation continue en chiffres arabes.

Le modèle de bulletin de vote correspond à celui qui figure à l'annexe 6 de la loi modifiée du 4 février 2005 précitée.

### Le contenu et la portée des quatre questions

(1) La première question a trait à l'extension du droit de vote actif aux jeunes âgés entre seize et dix-huit ans. Il s'agit d'une faculté donnée aux jeunes Luxembourgeoises et Luxembourgeois qui devront préalablement s'inscrire sur les listes électorales. Lorsqu'ils se sont inscrits, l'exercice du droit de vote devient une obligation.

Cette faculté est proposée pour toutes les élections et consultations politiques à quelque niveau que ce soit. Actuellement, le Luxembourg dispose d'un électorat, dont la moyenne d'âge est la plus élevée sur notre continent.

En Allemagne, au niveau de certains Länder et communes, et dans quelques autres Etats démocratiques, cette ouverture du droit de vote actif aux jeunes a été pratiquée avec succès. En Autriche, l'extension du droit de vote actif aux jeunes âgés de seize ans au moins pour toutes les élections existe depuis 2007.

Il est évident que cette possibilité de participation politique accordée aux jeunes doit être accompagnée d'efforts supplémentaires dans le domaine de l'instruction civique, notamment à l'école.

Une telle réforme aura comme conséquence de découpler le droit de vote actif de l'âge de la majorité civile.

(2) La seconde question concerne la participation des résidents étrangers à la vie politique nationale.

Elle découle du constat qu'à brève échéance le corps électoral luxembourgeois ne représentera plus qu'une minorité des personnes habitant dans le pays. L'expérience positive des élections communales et européennes permet d'envisager cette ouverture des droits politiques à de nouvelles catégories de citoyens. Cette proposition ne concerne pas le droit de vote passif qui reste réservé aux seuls Luxembourgeois. Elle ne fait pas de distinction entre les ressortissants d'un Etat de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers.

Dans l'esprit d'une intégration progressive des résidents étrangers dans la vie publique nationale, il paraît approprié de lier le droit de vote à une condition de durée de résidence (dix ans) et à l'exercice préalable du droit de vote aux élections communales ou européennes au Luxembourg. La définition du critère de la résidence, respectivement de la domiciliation correspondra à celui qui existe actuellement dans la loi électorale pour les électeurs non luxembourgeois qui désirent participer aux élections communales (Art.2. 4°).

(3) La troisième question concerne l'organisation respectivement la composition du gouvernement.

En vue de favoriser le changement et le renouvellement des personnalités politiques au gouvernement, l'idée d'introduire une limitation dans le temps pour le mandat de ministre ou de secrétaire d'Etat a fait son chemin.

Il est proposé de fixer une limite à dix ans. Cette durée maximale ne joue pas si le mandat de membre du gouvernement est interrompu pour la durée de 5 ans au moins.

(4) La dernière question concerne le mode de financement des cultes reconnus.

En vertu de l'article 106 de la Constitution, l'Etat a l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes [reconnus]. Il y a lieu de réexaminer cette règle absolue instaurée au milieu du 19e siècle, qui n'est guère compatible avec l'idée pourtant généralement répandue de la séparation de l'Etat et des Eglises.

Après une période transitoire qui prend en compte les engagements pris sous le régime de la Constitution actuelle, le nouveau mode de financement des cultes ne saurait reposer pour l'essentiel sur le budget de l'Etat alors que ce dernier n'intervient pas dans l'organisation et le fonctionnement des cultes conventionnés.

Alex BODRY  
*Député*

Eugène BERGER  
*Député*

Viviane LOSCHETTER  
*Députée*

## ANNEXE

## Modèle d'un bulletin de vote à questions multiples

Référendum du 7 juin 2015

<p>Nee</p> <p>Non</p> <input data-bbox="354 716 446 806" type="checkbox"/> <p>Nein</p>	<p>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 pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'Lëtzebuenger, déi tëschent 16 an 18 Joer al sinn, d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei de Wahle fir d'Chamber, d'Europaparlament an de Gemengerot souwéi bei de Referende kënnen matzemaachen?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, dass die Luxemburger im Alter zwischen sechzehn und achtzehn Jahren das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzutragen, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung, dem Europaparlament und dem Gemeinderat sowie an den Referenden beteiligen zu können?</p>	<p>Oui</p> <input data-bbox="1181 716 1276 806" type="checkbox"/> <p>Jo</p> <p>Ja</p>
<p>Nee</p> <p>Non</p> <input data-bbox="354 1456 446 1545" type="checkbox"/> <p>Nein</p>	<p>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 pour 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?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt d'auslännesch Matbierger d'Recht kréien, sech fakultativ an d'Wielerlëschten anzeschreiwen, fir als Wieler bei Chamberwahle kënnen matzemaachen, an dat ënnert der besonnescher duebeler Bedéngung, datt si op d'mannst zënter 10 Joer zu Lëtzebuerg gewunnt hunn a virdru scho bei Gemengen- oder Europawahlen zu Lëtzebuerg matgemaach hunn?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, dass ausländische Mitbürger das Recht erhalten, sich fakultativ in die Wählerlisten einzuschreiben, um sich als Wähler an den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung beteiligen zu können, und dies unter der besonderen doppelten Bedingung, während mindestens zehn Jahren in Luxemburg gewohnt und sich vorher bereits an Kommunal- oder Europawahlen in Luxemburg beteiligt zu haben?</p>	<p>Oui</p> <input data-bbox="1181 1456 1276 1545" type="checkbox"/> <p>Jo</p> <p>Ja</p>

<p style="text-align: center;">Non</p> <p>Nee <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: center;">Nein</p>	<p>Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut faire partie du gouvernement?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, d'Zäit, während där eng Persoun ouni Ënnerbriechung an der Regierung däerf sinn, op maximal 10 Joer ze begrenzen?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, die Dauer während der eine Person ohne Unterbrechung in der Regierung sein darf, auf maximal zehn Jahre zu begrenzen?</p>	<p style="text-align: center;">Oui</p> <p><input type="checkbox"/> Jo</p> <p style="text-align: center;">Ja</p>
<p style="text-align: center;">Non</p> <p>Nee <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: center;">Nein</p>	<p>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?</p> <p>Sidd Dir mat der Iddi averstanen, datt de Stat net méi d'Vepflichtung huet, d'Paien an d'Pensioune vun de Geeschtlechen a Laienhelfer vun den unerkannte Glawensgemeinschaften ze iwwerhuelen?</p> <p>Befürworten Sie die Idee, dass der Staat nicht mehr die Verpflichtung hat, die Gehälter und Pensionen der Geistlichen und Laienhelfer der anerkannten Glaubensgemeinschaften zu übernehmen?</p>	<p style="text-align: center;">Oui</p> <p><input type="checkbox"/> Jo</p> <p style="text-align: center;">Ja</p>

La dimension du bulletin de vote pourra varier selon la longueur du texte des questions posées.

