



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 14 janvier 2015
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens
3. 6738 Proposition de loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteur: Monsieur Alex Bodry
 - Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Eugène Berger, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding, observateurs

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 14 janvier 2015**

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

*

Eu égard au fait qu'une modification de la proposition de révision et, plus particulièrement, des articles 31 et 135 (articles 22 et 106 de la Constitution actuelle ; articles 31 et 135 du texte coordonné du 17 décembre 2014) est en relation directe avec la question du retrait de la quatrième question de la proposition de loi 6738 sur le référendum constitutionnel consultatif, il y a lieu d'inverser les points 2 et 3 de l'ordre du jour.

*

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

Suite à l'accord trouvé entre l'Etat et les communautés religieuses établies au Luxembourg, il revient désormais à la commission de décider de quelle manière elle entend régler les relations entre l'Etat et l'Eglise dans la nouvelle Constitution. M. le Président rappelle qu'un accord s'est dégagé au sein de la commission sur la majeure partie des dispositions relatives aux cultes (liberté des cultes etc.), mais que deux points ont été tenus en suspens, à savoir les articles 31 et 135 de la proposition de révision 6030 pour lesquels lui-même et son prédécesseur avaient à l'époque formulé des propositions de texte.

Il souligne que dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision 6030, le Conseil d'Etat a signalé à l'égard de l'article 135 projeté que « Dans le souci de ne pas anticiper les conclusions des experts et une éventuelle initiative parlementaire ou gouvernementale visant à modifier la Constitution sur ce point, le Conseil d'Etat ne se trouve pour le moment pas en mesure de commenter cet article. »

Quant à l'article 31 de la proposition de révision, il a fait remarquer qu'« Aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition n'a plus sa place dans la Constitution et peut dès lors être omise, mis à part la manière conventionnelle de régler les relations entre l'Etat et les cultes qui est intégrée dans l'article 23 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. »¹

L'orateur rappelle aussi que la quatrième question référendaire inscrite dans la proposition de loi 6738 précitée vise concrètement à interroger les électeurs sur l'opportunité d'abroger l'actuel article 106 de la Constitution. La décision de poser cette question au référendum consultatif du 7 juin prochain s'expliquait par son caractère controversé.

L'orateur informe les membres de la commission que des discussions sur les deux articles précités ont été menées au sein des groupes politiques de la majorité et que des contacts à ce sujet ont également eu lieu avec le groupe politique CSV. Il en résulte une proposition de texte² visant à remplacer les articles 22 et 106 de la Constitution actuelle, dont la teneur est la suivante :

¹ Art. 23, alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat : « *Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi.* »

² A noter que le texte fut distribué séance tenante et transmis par courrier électronique le jour même de la réunion.

« Intégrer dans le Chapitre 8 une nouvelle Section 3 « Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses »

« Art. 117³.- En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en fonction du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses, ainsi que leur reconnaissance.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. » »

M. le Président explique que le texte précité introduit des principes nouveaux, à savoir : la séparation, la neutralité et l'impartialité de l'Etat. En outre, une loi des cultes sera consacrée dans la nouvelle Constitution, loi visant, entre autres, à régler la reconnaissance des cultes. Qui plus est, ce texte prévoit la possibilité de conclure dans les limites et formes fixées par la loi des conventions à approuver par la Chambre des Députés.

En ce qui concerne son groupe politique, il souligne que ledit texte englobe tous les éléments auxquels il attachait une importance particulière, dont notamment le principe de neutralité.

A la suite de cet exposé, les autres groupes et sensibilités politiques prennent position à l'égard du texte en question :

- Le groupe politique CSV

Il est souligné que l'accord trouvé entre l'Etat et les communautés religieuses au Luxembourg confirme la réticence que le groupe politique CSV a exprimée à l'égard de la quatrième question référendaire. Au regard de la complexité du sujet, une négociation en la matière s'est en effet avérée nécessaire. Il ressort de la lecture de cet accord que l'article 106 de la Constitution ne peut pas être maintenu dans sa mouture actuelle, de sorte que le groupe politique CSV se déclare d'accord avec sa suppression.

Quant au texte précité, le groupe politique CSV se dit être demandeur pour inscrire dans la nouvelle Constitution le principe selon lequel les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance sont réglées par la loi, bien que l'élaboration d'un tel texte risque d'être laborieuse.

Il est souligné que l'une des conclusions du rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques est que l'« impartialité » et la « neutralité » sont primordiales dans les relations entre l'Etat et les communautés religieuses. L'inscription de ces deux notions dans la nouvelle Constitution trouve partant l'accord du groupe politique CSV.

Aux yeux du groupe politique CSV, le fait que le Gouvernement vient de conclure une convention avec les communautés religieuses témoigne de la volonté de la majorité gouvernementale de ne pas rejeter l'instrument des conventions en tant que tel. Il est rappelé que le groupe politique CSV a toujours insisté sur la nécessité de conférer une base constitutionnelle aux conventions, ce qui est bien le cas dans le texte proposé. La précision que les conventions doivent être approuvées par la Chambre des Députés est importante afin d'éviter que le Gouvernement puisse court-circuiter le pouvoir législatif.

³ Article 116 selon la numérotation du texte coordonné du 17 décembre 2014.

Au vu de ce qui précède, le groupe politique CSV se déclare d'accord avec le texte proposé, texte impliquant toutefois la suppression de la quatrième question référendaire.

- Le groupe politique DP

L'accord formel du groupe politique CSV au texte proposé, et donc à la suppression de l'article 106 de la Constitution actuelle, est accueilli favorablement.

Quant à l'actuel article 22 de la Constitution, il est souligné que le groupe politique DP aurait préféré le supprimer. Néanmoins, il peut se déclarer d'accord avec le texte proposé tenant compte de l'importance du phénomène religieux dans notre société.

Les notions de « séparation », de « neutralité » et d' « impartialité » constituent, aux yeux du groupe politique DP, des notions importantes devant trouver leur place dans la nouvelle Constitution.

Il considère qu'un accord en faveur de la suppression de l'article 106 de la Constitution rend la quatrième question référendaire superfétatoire.

- Le groupe politique déi gréng

En ce qui concerne l'accord trouvé entre l'Etat et les communautés religieuses, il constitue, aux yeux du groupe politique déi gréng, le fruit d'un bon compromis.

De l'avis du groupe politique déi gréng, le texte en question comprend les points élémentaires, de sorte qu'il trouve son accord.

Il considère également qu'un accord en faveur de la suppression de l'actuel article 106 de la Constitution rend la quatrième question référendaire superfétatoire.

- La sensibilité politique ADR

La sensibilité politique ADR juge le texte proposé comme étant trop imprécis.

Il est souligné que le terme « idéologique » vise aussi les opinions politiques, si bien qu'il n'a pas sa place dans une section intitulée « Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses ».

Eu égard à l'article 1^{er} de la Constitution actuelle prévoyant que « Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. », il est redondant de préciser à l'alinéa 1^{er} du texte proposé que l'Etat respecte les principes de neutralité et d'impartialité. Leur respect par l'Etat luxembourgeois constitue, aux yeux de la sensibilité politique ADR, une évidence.

En outre, il est soulevé la question de savoir ce qu'il faut entendre par le bout de phrase « en fonction du principe de séparation » ? S'il vise la séparation entre l'Etat et l'Eglise, alors le texte devrait être complété en ce sens.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il est relevé que le fait de vouloir régler par la loi la reconnaissance des communautés religieuses se heurte au principe de la liberté des cultes inscrit dans la Constitution.

Quant au troisième alinéa, la sensibilité politique ADR considère que dans un texte constitutionnel, l'emploi du verbe « pouvoir » (peuvent) est à proscrire. A cet égard, il est encore souligné que le législateur peut légiférer dans toutes les matières sans qu'il n'y soit expressément autorisé par la Constitution. Par ailleurs, le terme « relations » est jugé trop vague, en ce qu'il laisse ouverte la question du financement public des cultes.

D'une manière générale, la sensibilité politique ADR est d'avis que le texte soumis à discussion n'introduit pas de séparation entre l'Etat et l'Eglise. En réponse à cette remarque, M. le Président signale qu'une séparation entre l'Etat et l'Eglise n'interdit pas l'existence de relations (contacts) entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses. Il en est également ainsi des pouvoirs exécutif et législatif et des pouvoirs exécutif et judiciaire.

- La sensibilité politique déi Lénk

La sensibilité politique déi Lénk qualifie le texte proposé comme étant un compromis boiteux et se prononce contre la manière de procéder adoptée par la majorité et le groupe politique CSV.

Elle plaide pour la suppression pure et simple de l'actuel article 22 de la Constitution. A son avis, ce texte constitue une entorse au principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise.

Eu égard à l'accord en faveur de la suppression de l'actuel article 106 ainsi que de la quatrième question référendaire (elle aurait toutefois préféré donner l'occasion aux électeurs de rendre leur verdict à ce sujet), elle propose de soumettre la question du principe de la séparation de l'Etat et de l'Eglise au référendum.

Suite à ces interventions, certains membres de la commission souhaitent encore faire des remarques ponctuelles, dont il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- Un représentant du groupe politique CSV rappelle qu'en 2013 la commission était déjà parvenue à la conclusion que l'actuel article 106 de la Constitution n'aurait plus sa place dans une Constitution moderne.
Il rend attentif au fait que des constitutions modernes, telles que la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, les Constitutions italienne, espagnole et portugaise contiennent aussi des dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

Il fait remarquer que dans le rapport précité, le groupe d'experts a, entre autres, conclu qu'il faudrait inscrire le principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise dans la Constitution et que la commission précédente s'était déclarée d'accord à opter pour cette voie.

Il donne à considérer qu'il est dans l'intérêt de l'Etat de nouer des contacts réguliers avec les communautés religieuses afin de pouvoir s'assurer du respect de nos valeurs fondamentales.

A l'heure actuelle, les conventions sont conclues sur base d'une motion adoptée unanimement le 18 juin 1998. Or, d'un point de vue juridique, cette motion constitue une base légale fragile. D'où la raison du recours à une loi qui, à ses yeux, devrait également prévoir l'obligation pour les communautés religieuses d'exercer leur culte dans le respect de nos valeurs démocratiques et dans le cadre de nos droits et libertés constitutionnels. En ce qui concerne l'approbation des conventions par la Chambre des Députés, l'intervenant considère qu'elle ne peut pas renoncer à un

droit déjà ancré dans la Constitution. Vu qu'il s'agit d'une matière sensible, l'accord de la Chambre des Députés s'avère important.

Quant aux relations entre les différentes communautés religieuses, il est souligné que les experts ont relevé qu'elles doivent se respecter et tolérer mutuellement. L'orateur est d'avis qu'une disposition afférente devrait être inscrite dans la loi sur les cultes, nonobstant le fait que le conseil des cultes conventionnés, en association avec la Shoura musulmane et l'Eglise néo-apostolique a signé au mois de novembre dernier un accord en faveur de l'élaboration conjointe d'un « cours des religions » dans l'enseignement public.

- Un représentant du groupe politique LSAP fait remarquer qu'il existe une divergence entre le terme « idéologique » et l'intitulé de la nouvelle section 3. Etant donné qu'on se trouve en matière religieuse et que ce terme ne reflète pas l'obligation des communautés religieuses de respecter les valeurs fondamentales de l'Etat luxembourgeois, l'on ferait mieux de le supprimer. Il propose par ailleurs d'écrire « en vertu » au lieu de « en fonction » et de reformuler l'alinéa 1^{er} de la manière suivante : « L'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité en matière religieuse. »
- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'il n'entend pas remettre en question la place qu'occupe le fait religieux dans notre société, mais sa place au sein de nos structures étatiques. Il est d'avis que la démarche préconisée institutionnalise les religions, ce qui pose problème.
- M. le Président considère que l'article 117 précité constitue une réelle avancée par rapport au régime actuel. Il souligne que le principe de neutralité est un élément important de la laïcité en France. Les juridictions françaises s'y basent systématiquement pour appliquer le principe de laïcité, notamment dans le service public (par exemple en matière d'interdiction des signes religieux dans la fonction publique).

Quant aux propositions de supprimer le terme « idéologique » et de remplacer le terme « fonction » par « vertu », l'orateur déclare pouvoir y marquer son accord. En ce qui concerne le mot « idéologique », il relève toutefois qu'il vise ce qui est communément appelé « Weltanschauung ». Etant donné que ce terme, constituant d'ailleurs aussi une forme de croyance, ne peut pas être traduit tel quel dans la langue française, il propose de compléter l'alinéa 1^{er} de la manière suivante : « En matière de croyance religieuse et idéologique, (...) »

Après un bref échange de vues, la proposition de texte de M. le Président est rejetée par la commission. Elle décide cependant de remplacer le terme « fonction » par « vertu » et de supprimer à l'alinéa 2 la virgule devant « ainsi ». Par conséquent, l'article 117³ prendra la teneur suivante :

« Art. 117³.- En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. »

Soumis au vote, le texte est adopté à douze voix contre une (M. Serge Urbany). Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que ce texte devra suivre le même régime que les autres amendements adoptés par la commission dans le cadre de la réforme constitutionnelle, c'est-à-dire qu'il sera soumis ensemble avec ceux-ci pour avis au Conseil d'Etat.

*

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk demande à ce que la proposition de sa sensibilité politique d'inscrire le principe de la laïcité dans l'article 1^{er} de la Constitution soit soumise au vote de la commission.

Soumise au vote, cette proposition est rejetée à la majorité de douze voix.

*

3. 6738 Proposition de loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution

Au regard de l'accord de la commission de supprimer l'actuel article 106 de la Constitution, le maintien de la quatrième question, telle que formulée dans la proposition de loi 6738, n'a, aux yeux de M. le Président, plus de sens. Il fait remarquer qu'il ne voit pas quelle autre question pourrait être soumise au référendum en lieu et place de la question initiale, dont la réponse permettrait à la commission de tirer des conclusions claires et précises comme cela aurait été le cas de la quatrième question de la proposition de loi 6738. En fait, sa formulation revenait concrètement à interroger les électeurs sur l'opportunité d'abroger l'article 106 de la Constitution actuelle. Il propose par conséquent de la supprimer.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk rappelle son abstention lors du vote sur les quatre questions référendaires ainsi que sa critique sur la formulation de la quatrième question, qui, à son avis, laisse planer un doute sur l'introduction effective de la séparation de l'Etat et de l'Eglise en cas de victoire du « oui ». Il fait en outre remarquer qu'il considère que les électeurs devraient être demandés en leur avis, ce d'autant plus qu'il a été annoncé que le référendum consultatif du 7 juin prochain porterait sur quatre questions constitutionnelles, dont celle relative au financement des ministres des cultes. La suppression de la quatrième question revient en fait à se moquer des électeurs.

A son avis, le principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise n'est pas à suffisance instauré par le texte de compromis, qu'il qualifie de boiteux. Par conséquent, il propose de remplacer la quatrième question initiale par la question suivante qu'il souhaite soumettre au vote de la commission : « Approuvez-vous l'idée de séparation entre l'Etat et les communautés religieuses et l'idée d'un Etat laïque retenu expressément dans la Constitution ? »

Quant à cette proposition de texte, M. le Président souligne que la question de la caducité des conventions se poserait en cas de réponse dans l'hypothèse où le « oui » l'emporterait ? En réponse, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk répond qu'il se poserait plutôt la question du maintien de l'article 117 précité, qui, à son avis n'aurait alors plus de raison d'être. La conséquence logique devrait être la consécration du principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise ainsi que de l'Etat laïque dans la nouvelle Constitution. Rien ne s'opposerait à un subventionnement étatique des communautés religieuses sur une base non conventionnelle. A ses yeux, l'Etat devrait considérer les cultes comme toute autre association subventionnée par lui sans que mention expresse en soit faite dans la Constitution. Il fait encore remarquer qu'il considère que l'accord trouvé entre l'Etat et les

communautés religieuses part du principe qu'il existe une séparation entre l'Etat et l'Eglise et qu'il approuve que cette approche de principe, qui va à l'encontre de la Constitution actuelle, soit acceptée par l'Eglise. Par contre, il estime que l'article 117 précité constitue un pas en arrière.

Le représentant de la sensibilité politique déi gréng est d'avis que plusieurs raisons s'opposent à ce que la question proposée par le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soit soumise au référendum. Il souligne qu'on pourrait s'imaginer toute une panoplie d'autres questions qui pourraient être soumises au verdict des électeurs. Le fait de poser une question alternative va à l'encontre du principe que s'était fixé la commission en matière des questions à soumettre au référendum. Il donne à considérer que les électeurs pourront de toute manière se prononcer sur l'intégralité des dispositions de la proposition de révision 6030 comme il est prévu de soumettre le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés à un référendum qui se substituera au second vote constitutionnel.

Un représentant du groupe politique CSV souligne que ladite question impliquerait qu'une définition de la laïcité soit fournie aux électeurs, définition figurant pourtant dans l'article 117 précité, qui sera soumis au vote des électeurs au moment du deuxième référendum. Il ne voit donc pas en quoi ce texte apporterait une plus-value par rapport à celui adopté par la commission. Il tient encore à souligner que dans le rapport précité du groupe d'experts, la laïcité est définie de la manière suivante : « Le principe de laïcité implique la neutralité de l'Etat, la liberté religieuse et le pluralisme. »

Soumise au vote, la proposition de texte du représentant de la sensibilité politique déi Lénk est rejetée à la majorité de 12 voix.

En ce qui concerne la quatrième question, M. le Président conclut, au vu de ce qui précède, qu'elle peut être retirée de la proposition de loi 6738. Ainsi, les amendements 4 et 5 figurant dans le projet de lettre d'amendements (cf. courrier électronique du 19 janvier 2015) devront être modifiés en conséquence. Il faut en effet prévoir un nouvel amendement 4 ayant pour objet la suppression de la quatrième question de l'article unique. L'amendement 5, quant à lui, est à omettre.

A l'endroit de l'amendement 1, il faut encore préciser si la condition de résidence doit consister dans un séjour continu au Luxembourg pendant les dix ans précédant l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives ou dans un séjour discontinu permettant d'assembler en tout dix ans de séjour. De l'avis de M. le Président, le résident étranger ne doit pas avoir résidé au Luxembourg de manière ininterrompue pendant les dix ans précédant l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives. La commission se rallie à cette interprétation. L'amendement en question sera complété en ce sens.

Un représentant du groupe politique déi gréng propose de remplacer à l'alinéa 2 du point c) du projet de lettre d'amendements le terme « (poisson) » par celui de « (baleines) ». La commission fait sienne cette proposition.

La lettre d'amendements modifiée dans le sens préconisé ci-avant sera transmise au Conseil d'Etat au plus tard vendredi matin.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry